



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL
YANG MENIMBULKAN PERSAINGAN USAHA YANG
TIDAK SEHAT
STUDI KASUS KARTEL SEMEN PUTUSAN KPPU NO.01/KPPU-I/2010
DAN PERATURAN KOMISI NO. 4 TAHUN 2010**

SKRIPSI

**ZEALABETRA MAHAMANDA
0706279206**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM REGULER
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL
YANG MENIMBULKAN PERSAINGAN USAHA YANG
TIDAK SEHAT
STUDI KASUS KARTEL SEMEN PUTUSAN KPPU NO.01/KPPU-I/2010
DAN PERATURAN KOMISI NO. 4 TAHUN 2010**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**ZEALABETRA MAHAMANDA
0706279206**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM REGULER
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Zealabetra Mahamanda

NPM : 0706279206

Tanda Tangan : 

Tanggal : 6 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Zealabetra Mahamanda
NPM : 0706279206
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Analisis Dugaan Penetapan Harga dan Kartel Yang Menimbulkan Persaingan Usaha Yang Tidak Sehat (Studi Kasus Kartel Semen Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010)

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 : Kurnia Toha S.H., LL.M., Ph.D

(.....)

Pembimbing : Ditha Wiradiputra S.H., M.E.

(.....)

Penguji : Myra Rosana B. Setiawan S.H., M.H.

(.....)

Penguji : Rosewitha Irawaty S.H., M.L.I.

(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 6 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya. Penulisan skripsi ini dilakukan adalah dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Kekhususan IV (Kegiatan Ekonomi) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari dengan sepenuh hati bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Kuasa, terima kasih atas semua yang telah Engkau berikan kepada saya. Terima kasih telah mendengarkan segala doa saya dan memberikan semua ini kepada hamba sehingga hamba dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Seluruh keluarga besar saya yang selalu mendukung saya dalam pengerjaan skripsi saya ini, terutama kepada kedua orang tua saya. Mereka berdua memberi motivasi kepada saya untuk dapat menyelesaikan skripsi saya tepat pada waktunya. Semoga selamanya kita menjadi keluarga yang selalu dirahmati Tuhan Yang Maha Esa. Sekian banyak kata dan tulisan ini tak akan mampu menggambarkan besarnya rasa kasih sayang ini kepada kalian.
3. Kakak saya, Alabanyo Brebahama yang selalu mendengarkan keluh kesah saya ketika mengerjakan skripsi sampai larut malam. Semoga cepat menyelesaikan studi S2 di Fakultas Psikologi Universitas Indonesia dengan nilai *cumlaude*.
4. Pembimbing pertama saya, Bapak Kurnia Toha S.H., LL.M., Ph.D atas segala bimbingan, nasihat, dan petunjuk yang telah Bapak berikan kepada saya selama pembuatan skripsi ini. Semoga Tuhan membalas semua kebaikan bapak.
5. Pembimbing kedua saya, Bapak Ditha Wiradiputra S.H., M.E. atas segala bimbingan, nasihat, dan petunjuk yang telah Bapak berikan kepada saya selama pembuatan skripsi ini. Semoga Tuhan membalas semua kebaikannya.

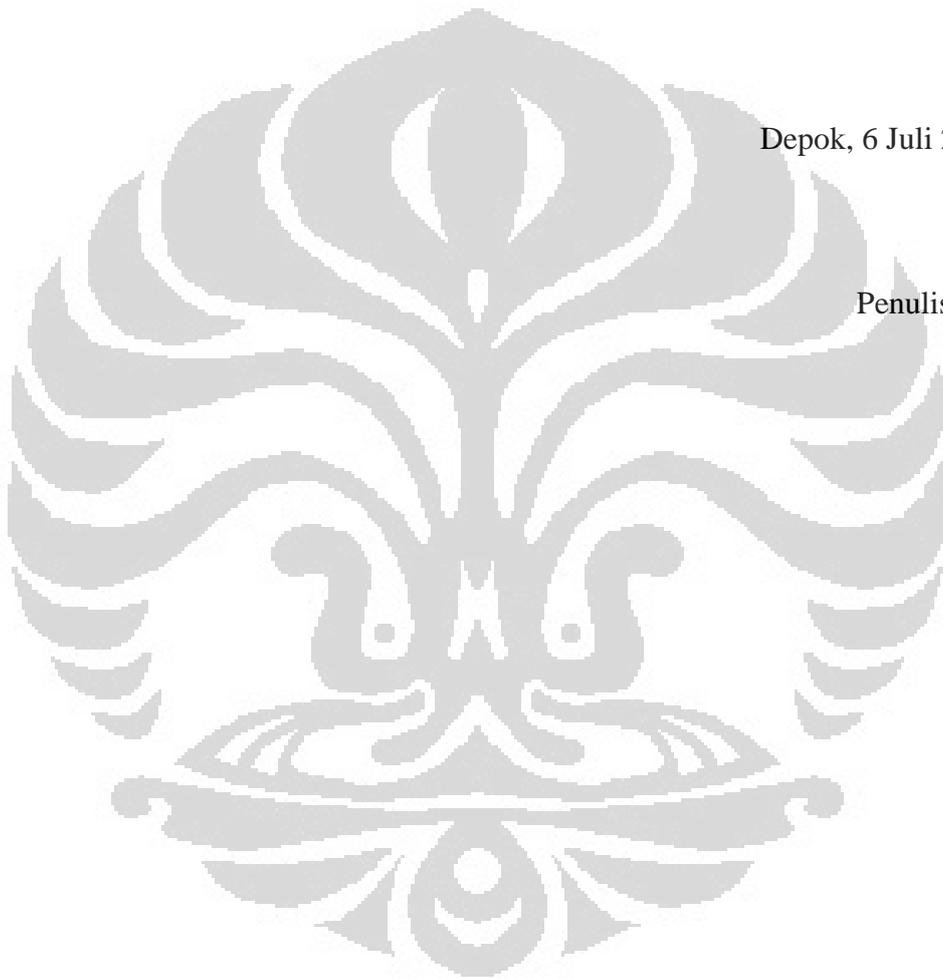
6. Pembimbing Akademik saya Bapak Dr. Miftahul Huda S.H., LL.M. atas bimbingannya pada kegiatan akademik saya selama ini.
7. Seluruh dosen dan staff pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Terima kasih karena telah memberikan saya ilmu yang berguna dan telah membuat saya menjadi lebih tahu akan dunia hukum daripada sebelumnya.
8. Sahabat-sahabatku sedari dulu Rina Resti Handayani, Pupuh Megawati, Ruth Ully, dan Riri Rizky W terima kasih atas persahabatannya. Semoga kita bisa menjadi orang-orang sukses di bidang masing-masing di masa depan.
9. Seluruh sahabat yang selalu ada dan mendukung saya. Terima kasih kepada Fithriana Chaniago, Claudia Okta Rini Butarbutar, Grace Hutapea, Lidya Manalu, Wilda Heryanti, Tri Jata Ayu Pramesti, Letezia Sihol Cynthia Tobing, Lady Tiara Rieviana, Adrian Herbudi Pamungkas, Oloando Kristi, Grace Angelia, Irma Anggesti, Juwita Gabriela Tobing, Marinagita Sitanggang, Kahfiya Hasbi, Dwi Ayunda Sahar, Stella Delarosa, Nisa I Nidasari, Reza Wicaksana, Gigih Ananda P, Qorry Nisabela, Syarah Fitriah, Dwi Suci R yang telah berbagi suka maupun duka, bersama saya baik dalam proses pengerjaan skripsi ini maupun pada hari-hari kuliah. Terima kasih kepada seluruh sahabat yang tak pernah berhenti mendukung dan menyemangati saya.
10. Seluruh teman-teman seperjuangan angkatan 2007. Senang sekali saya dapat mengenal kalian semua dan menghabiskan waktu selama 4 tahun bersama-sama.
11. Seluruh Staff Biro Pendidikan, terutama Pak Slam yang telah melaksanakan tugasnya dengan sangat baik.
12. Bapak Ibu yang bertugas di Perpustakaan FHUI terima kasih atas bantuan Bapak/Ibu selama ini sehingga saya dapat memperoleh data skripsi dan menyelesaikan skripsi ini.
13. Bapak/Ibu yang bertugas di Laboratorium Komputer Fakultas Hukum Universitas Indonesia terima kasih atas bantuan bapak/Ibu selama ini sehingga saya dapat memperoleh data skripsi dan menyelesaikan skripsi ini.
14. Dan kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu di dalam skripsi ini, saya mengucapkan terima kasih banyak atas semua bantuannya

kepada saya selama ini. Semoga Allah bersama kalian dan membalas semua amal kebaikan kalian di dunia ini, Amin.

Di dalam pembuatan skripsi ini, saya menyadari masih terdapat banyak kekurangan. Untuk itu, saya mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari para pihak. Semoga skripsi ini akan membawa manfaat bagi pengembangan ilmu kedepannya. Atas perhatiannya, saya mengucapkan terima kasih banyak.

Depok, 6 Juli 2011

Penulis



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

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Zealabetra Mahamanda
NPM : 0706279206
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : IV (Kegiatan Ekonomi)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

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

Analisis Dugaan Penetapan Harga dan Kartel Yang Menimbulkan Persaingan Usaha Yang Tidak Sehat (Studi Kasus Kartel Semen Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010)

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

Demikian pernyataan ini saya saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 6 Juli 2011

Yang Menyatakan



(Zealabetra Mahamanda)

ABSTRAK

Nama : Zealabetra Mahamanda
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : “ANALISIS DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL
YANG MENIMBULKAN PERSAINGAN USAHA YANG
TIDAK SEHAT”
(Studi Kasus Kartel Semen Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010
dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010)

Skripsi ini membahas tentang praktek kartel dan penetapan harga yang diduga dilakukan oleh delapan perusahaan semen di Indonesia. Dugaan tersebut diperkuat dengan terjadinya hambatan pasokan yang menyebabkan kelangkaan dan tingginya harga jual akan produk semen semen di Indonesia. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU, dugaan kartel tersebut tidak terbukti. KPPU tidak dapat membuktikan bahwa pelaku usaha telah melanggar Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu, tidak terdapat adanya petunjuk perjanjian pengaturan harga, perjanjian pengaturan pemasaran dan perjanjian kartel dalam kasus ini. Alhasil, dugaan terjadinya praktek kartel dan penetapan harga tidak terbukti. Adapun dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tujuan menganalisis putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010.

Kata kunci: kartel, penetapan harga, industri semen.

ABSTRACT

Name : Zealabetra Mahamanda
Study Program: Legal Studies
Title : “ANALYSIS OF PRESUMPTION PRICE FIXING AND CARTEL PRACTICES THAT EVOKE UNFAIR BUSSINESS COMPETITION”
(Case Study of Cemen Cartel on Commission for The Supervision of Bussiness Competition Republic of Indonesia-KPPU RI Decision Number 01/KPPU-I/2010 and Comission Regulation Number 4 Year 2010)

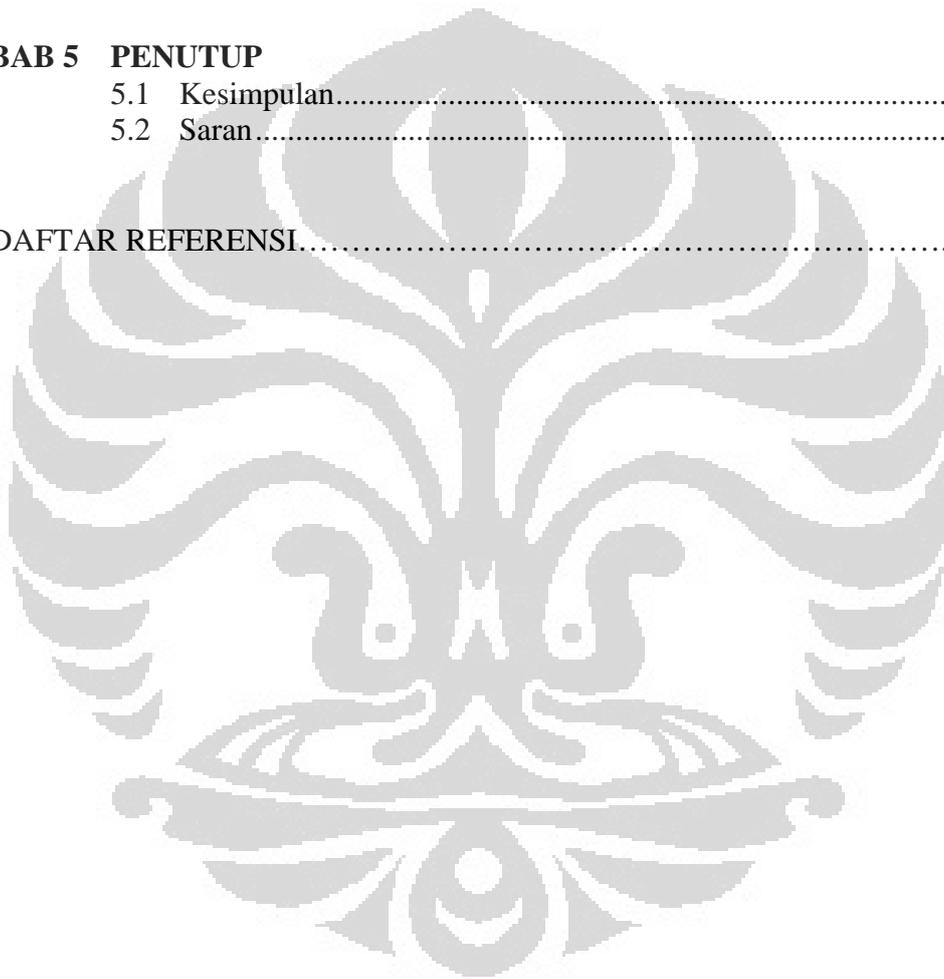
This thesis analyzes the presumption of cartel practices and price fixing by the eight cement company in Indonesia. This presumption is being strengthened by supply barrier which caused scarcity and raise the sell price of the cement product. KPPU couldn't prove that cement industry participants were breaking the article 5 and article 11 Regulation Number 5 Year 1999. Beside that, there is no evidences and indication about price fixing agreement, market sharing agreement and cartel agreement. As a result, this cartel and price fixing practices presumption hasn't proven. In process of writing this thesis, writer is using legal research methode to analyzing KPPU decision Number 01/KPPU-I/2010 based on the Law Number 5 Year 1999 and Comission Regulation Number 4 year 2010.

Key words: cartels, price fixing, cement industry.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Definisi Operasional.....	7
1.5 Metode Penelitian.....	10
1.6 Sistematika Penulisan.....	12
BAB 2 HUKUM PERSAINGAN INDONESIA DAN PENETAPAN HARGA	
2.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha.....	13
2.2 Tujuan Diadakannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat	13
2.3 Penetapan Harga	14
2.3.1 Pengertian Perjanjian Penetapan Harga	17
2.3.2 Praktek-Praktek Yang Dikategorikan Sebagai Penetapan Harga	19
2.3.3 Dampak Negatif Penetapan Harga	32
2.3.4 Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal dalam Penetapan Harga	33
BAB 3 PERKEMBANGAN PRAKTEK KARTEL DAN PERATURAN KARTEL DI INDONESIA	
3.1 Kartel	37
3.1.1 Pengertian Kartel	39
3.1.2 Macam Kartel	44
3.1.3. Indikasi kartel	45
3.1.3.1 Faktor Struktural	45
3.1.3.2 Faktor Perilaku	47
3.1.4 Kartel Sebagai Perjanjian Yang Dilarang	49
3.1.5 Dampak Negatif Kartel	51
3.1.6 Pendekatan <i>Rule of Reason</i> dan <i>Per se Illegal</i> Dalam Kartel	59

3.2 <i>Leniency Programs</i> Sebagai Salah Satu Cara Menangani Kartel	62
BAB 4 ANALISIS KASUS TERKAIT DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL YANG MENIMBULKAN PERSAINGAN USAHA YANG TIDAK SEHAT KASUS KARTEL SEMEN PUTUSAN KPPU NO. 01/KPPU-I/2010	
4.1 Kasus Posisi	67
4.2 Analisis Kasus	77
4.2.1 Uraian Pasal 5	78
4.2.2 Uraian Pasal 11	87
BAB 5 PENUTUP	
5.1 Kesimpulan.....	99
5.2 Saran.....	101
DAFTAR REFERENSI.....	xiii



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Persaingan dalam dunia usaha merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan perlu dijaga eksistensinya demi terciptanya efisiensi.¹ Dengan adanya suatu persaingan, maka pelaku pasar dituntut untuk terus memperbaiki produk atau jasa yang dihasilkan dan terus melakukan inovasi dan berupaya keras memberi produk atau jasa secara efisien. Dengan kata lain, dalam situasi yang kompetitif akan terjadi alokasi sumber daya secara efisien, perusahaan akan memproduksi barang-barang dan jasa sesuai kebutuhan konsumen dengan harga berdasarkan besarnya biaya produksi. Di sisi lain, konsumen diuntungkan karena mempunyai pilihan dalam membeli barang atau jasa tertentu dengan harga yang rendah namun memiliki kualitas yang tinggi. Sebaliknya apabila monopoli yang berkembang, maka pelaku usaha menjadi tidak efisien dalam menghasilkan produk atau jasa karena tidak adanya pesaing. Hal tersebut disebabkan tidak terdapat sebuah inovasi atas produk barang dan jasa mengingat tidak adanya suatu insentif. Konsumen sangat dirugikan karena tidak memiliki alternatif pada saat membeli barang atau jasa tertentu dengan kualitas baik dan harga yang wajar. Dengan demikian, akan melahirkan inefisiensi ekonomi yang tinggi sehingga mengakibatkan terjadinya pemborosan sumber daya, terutama sumber daya alam.

Dalam prakteknya, tidak ada persaingan yang sempurna terjadi. Bahkan persaingan secara curang (*unfair competition*) yang merugikan konsumen dapat terjadi dalam persaingan antara pelaku usaha. Pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas bahkan kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan yang setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat. Hal-hal tersebut dilakukan dengan maksud untuk menghindari terjadinya

¹ Sutan Remy Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* Vol 19 (Mei-Juni 2002), hal. 8

persaingan yang merugikan mereka sendiri. Karakteristik pasar oligopoli adalah terdapat beberapa penjual (*few sellers*) dan adanya saling ketergantungan (*interdependence*).² Dengan hanya terdapat beberapa penjual yang ada di pasar menunjukkan bahwa pangsa pasar masing-masing perusahaan di pasar cukup signifikan. Adanya hambatan masuk ke dalam pasar mengakibatkan jumlah perusahaan lebih sedikit dibandingkan dengan pasar persaingan sempurna. Di dalam pasar oligopoli, adanya saling ketergantungan dapat dilihat dari adanya keputusan strategis perusahaan yang sangat ditentukan oleh perilaku strategis perusahaan lain yang ada di pasar.³ Dalam prakteknya, kedudukan oligopolis ini diwujudkan melalui asosiasi-asosiasi.⁴ Melalui asosiasi-asosiasi ini mereka dapat melakukan kesepakatan bersama misalnya dalam tingkat harga produksi, tingkat harga, wilayah pemasaran, dan sebagainya.⁵ Oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil. Untuk mempertahankan sistem ekonomi pasar atau pasar bebas diperlukan suatu campur tangan pemerintah misalnya melalui undang-undang.

Hukum persaingan dalam rangka mendukung sistem ekonomi pasar diciptakan agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup, persaingan antar pelaku usaha dilakukan secara sehat dan konsumen tidak dieksploitasi oleh para pelaku usaha.

Kebijakan persaingan dalam arti luas dapat didefinisikan sebagai rangkaian kebijakan ekonomi yang lebih memberi kesempatan pada mekanisme pasar untuk mengalokasikan sumber daya ekonomi. Hal ini biasanya dilakukan dengan yakin bahwa peningkatan kesejahteraan dapat terjadi karena mekanisme pasar lebih unggul dalam hal pertumbuhan ekonomi, efisiensi, inovasi, produktifitas, dan kualitas pelayanan publik. Persaingan sehat diyakini mampu menyediakan variasi

² Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2009), hal. 36.

³ *Ibid.*, hal.36

⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 55.

⁵ *Ibid.*, Lihat juga: Agus Sardjono, "Pentingnya Sistem Persaingan Usaha yang Sehat dalam Upaya Memperbaiki Sistem Perekonomian", *Newsletter* No. 34 Tahun IX, (Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, 1998), hal 26-27.

pilihan jenis dan kualitas produk serta tingkat harga yang relatif rendah dan stabil bagi konsumen.⁶

Hukum persaingan usaha melindungi persaingan dan proses persaingan yang sehat dengan mencegah dan memberikan sanksi terhadap tindakan-tindakan yang anti persaingan. Persaingan merupakan sesuatu yang baik bagi masyarakat maupun bagi perkembangan perekonomian suatu bangsa. Hal ini disebabkan persaingan dapat mendorong turunnya harga suatu barang atau jasa akibat adanya efisiensi dalam produksi dan alokasi sehingga menguntungkan konsumen. Persaingan juga mendorong pelaku usaha melakukan inovasi baik dalam infrastruktur maupun produknya masing-masing agar dapat bersaing dan tetap bertahan di pasar. Di sisi lain, persaingan juga akan memberikan keuntungan yang semakin berkurang bagi produsen, misalnya dengan menurunkan harga untuk meningkatkan pangsa pasar. Hal yang paling mengkhawatirkan adalah apabila seluruh pelaku usaha menurunkan harga, maka produsen akan mengalami penurunan keuntungan secara keseluruhan. Untuk mempertahankan keuntungan maka para pelaku usaha tersebut berusaha mengadakan kesepakatan dengan cara membentuk suatu kartel.

Salah satu jenis persaingan usaha yang tidak sehat adalah kartel. Perjanjian kartel telah dilarang dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Rumusan kartel dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut, tidak mengkategorikan kartel sebagai *per se illegal*, sebab kartel masih dimungkinkan sepanjang tidak menimbulkan praktek monopolisasi dan/atau persaingan usaha tidak sehat, yang merugikan masyarakat dan konsumen.

Pada tahun 2003, *The German Federal Cartel Office (FCO)* menjatuhkan sanksi denda sebesar 660 juta EUR kepada beberapa perusahaan semen yang terbukti melakukan kegiatan kartel.⁷ Perusahaan-perusahaan tersebut menetapkan harga semen sejak tahun 1993 hingga tahun 2002 sehingga menihilkan persaingan

⁶ Benny Pasaribu, "Kebijakan Industri Versus Kebijakan Persaingan", *Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia*, Edisi 2 (November 2009), hal. 6

⁷ Retno Wiranti, "Leniency Programs dalam Perang Melawan Kartel (Sebuah Wawasan)," *Kompetisi* Edisi 22 (2010), hal. 21.

usaha di sektor semen selama sembilan tahun tersebut.⁸ Kerugian konsumen akibat tindakan ini sangat besar, karena harga semen yang ditetapkan jauh melampaui harga yang wajar di pasar.⁹ Konsumen tersebut mengajukan tuntutan ganti rugi melalui *Cartel Damage Claims* (CDC), dengan total kerugian akibat tindakan kartel sebesar seratus lima puluh satu juta Euro, yakni sekitar Rp. 1.835.405.000.000.¹⁰

Dalam usaha penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam menangani kartel, pada tanggal 9 April 2010, KPPU telah menetapkan Peraturan Komisi (Perkom) No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mengatur mengenai Kartel. Penyusunan pedoman ini didasarkan pada tugas KPPU yang telah diatur sebelumnya dalam UU No 5 Tahun 1999 Pasal 35 huruf f yang menyatakan salah satu tugas KPPU adalah menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang tersebut. Pedoman tersebut menjelaskan beberapa hal antara lain pengertian kartel, macam kartel, tujuan kartel, karakteristik kartel, efektif kartel, akibat negatif kartel, indikasi kartel, dan sanksi pelanggaran kartel.¹¹

Pelaksanaan hukum persaingan usaha sangat berbeda apabila dibandingkan dengan penegakan hukum lainnya misal hukum pidana pada umumnya. Mengingat sulitnya mengungkap kartel, maka penegakan hukum persaingan usaha perlu menggunakan berbagai metode untuk mengungkap adanya kartel.

Kartel yang efektif tidak mudah dicapai karena kecenderungan para pelaku usaha yang akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing. Tujuan dari perjanjian kartel sendiri adalah untuk menghilangkan kompetisi sehingga akan mendapatkan keuntungan yang melimpah dengan jalan membatasi atau mengurangi produksi barang, sehingga harga akan naik. Efektivitas kartel bergantung pada jumlah pelaku usaha, elastisitas permintaan,

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ KPPU RI, *Press Release: KPPU Mengeluarkan Peraturan Komisi Mengenai Kartel*, Jakarta: 12 Agustus 2010.

hambatan masuk, pengawasan, penyesuaian dengan perubahan dasar dan penentuan jumlah dan produksi dan harga.

Pedoman Kartel dalam Peraturan Komisi (Perkom) No. 4 Tahun 2010 menjelaskan prinsip-prinsip umum dan standar-standar dasar yang akan digunakan oleh KPPU dalam melakukan pemeriksaan dan analisa terhadap suatu kartel sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No 5 Tahun 1999. Pelanggaran-pelanggaran terhadap pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 dapat berupa tindakan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999 dan program *leniency*.

Berdasarkan pengalaman negara-negara yang telah mengaplikasikan *leniency programs* menunjukkan bahwa *leniency programs* bukan hanya berhasil memberantas praktek kartel, tapi juga mencegah timbulnya praktek kartel baru untuk berkembang. Semakin banyak pelaku kartel yang melaporkan aktivitas kartelnya sehingga resiko yang dihadapi pelaku kartel lainnya juga semakin besar. Sebagai contoh, di Amerika Serikat telah terjadi peningkatan pelaporan kartel sebanyak 20% pada setiap tahunnya setelah *leniency programs* direvisi tahun 1993 dan pengakuan pelaku kartel atas aktivitas kartelnya yang menghasilkan total denda lebih dari 1 Milyar US\$.¹² Negara-negara lain yang telah mengimplementasikan *leniency programs* diantaranya adalah Inggris, Kanada, Jerman, Swedia, Korea, Jepang dan Denmark. *leniency programs* itu sendiri merupakan salah satu senjata untuk memberantas kartel dan meminimalisir kemungkinan terjadinya kerugian konsumen akibat aktivitas kartel. Tindakan lain yang dapat dilakukan untuk memberantas kartel secara insentif adalah melalui monitoring pelaku usaha.

Berdasarkan paparan di atas, pengetahuan dan analisis kritis mengenai perjanjian penetapan harga dan kartel sangat penting. Dengan mempelajari kartel, perjanjian penetapan harga, dan cara mengatasi kartel dan penetapan harga berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka diharapkan terciptalah suatu persaingan usaha yang sehat di dunia industri Indonesia.

¹² *Ibid*, hal 22.

1.2 Perumusan Masalah

Adapun, yang menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah praktek kartel yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat diatur oleh UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ?
2. Bagaimanakah analisis kasus kartel semen di Indonesia dalam perkara yang telah diputuskan oleh KPPU melalui putusan No. 01/KPPU-I/2010?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah diuraikan, penulisan ini secara murni memiliki tujuan:

1. Tujuan Umum

Menjelaskan bahwa pelarangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010 tentang “Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Namun masih terdapat peluang terjadinya persaingan usaha tidak sehat salah satunya dugaan penetapan harga dan kartel yang dilakukan pihak PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, PT Holcim Indonesia Tbk, PT Semen Padang Baturaja (Persero) Tbk, PT. Semen Andalas Indonesia, PT Semen Tonasa, PT Semen Padang dan PT Semen Bosowa Maros.

Penelitian ini dibuat untuk membahas dugaan penetapan harga dan kartel yang dilakukan oleh pihak PT Indocement PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, PT Holcim Indonesia Tbk, PT Semen Padang Baturaja (Persero) Tbk, PT. Semen Andalas Indonesia, PT Semen Tonasa, PT Semen Padang dan PT Semen Bosowa Maros serta masalah- masalah hukum yang mungkin timbul dari praktek kartel tersebut bagi persaingan usaha di Indonesia.

2. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menjelaskan kartel merupakan salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat berdasarkan ketentuan hukum persaingan usaha.
- b. Menjelaskan mengenai dampak dari dilakukannya praktek kartel dan langkah untuk melawan kartel dalam suatu pasar bebas.
- c. Analisis keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) No. 01/KPPU-I/2010 mengenai dugaan penetapan harga dan kartel dalam Industri Semen Indonesia.

1.4 Definisi Operasional

Penulisan ini menggunakan berbagai istilah, dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah tersebut, di bawah ini adalah definisi operasional dari istilah-istilah tersebut.

- a. Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang, dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹³
- b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah lembaga yang independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain, komisi (KPPU) merupakan lembaga non struktural dan bertujuan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹⁴
- c. Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan hukum baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui

¹³ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN. No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 40 ayat (1).

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 2.

perjanjian menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.¹⁵

- d. Pelanggaran adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.¹⁶
- e. Pemeriksaan adalah tindakan yang dilakukan Majelis Komisi untuk memeriksa Pelapor, Terlapor, Saksi, Saksi Ahli, serta pihak lain di Kantor Komisi (KPPU) dan atau tempat lain yang ditentukan oleh Komisi (KPPU) sebagai tempat pemeriksaan untuk memperoleh keterangan dan atau bukti yang diperlukan dalam pengambilan keputusan.¹⁷
- f. Putusan Komisi adalah penetapan yang dibacakan oleh Majelis Komisi dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum.¹⁸
- g. Lembaga Peradilan adalah Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan dan Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi.¹⁹
- h. Keberatan adalah upaya hukum bagi pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU.²⁰
- i. Kartel adalah perbuatan pelaku usaha yang melakukan kerjasama dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan/atau

¹⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 1 butir (5).

¹⁶ Indonesia, *Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1999*, KPPU No. 05/KPPU/KEP/IX/2000, Pasal (7).

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 1 butir (8).

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 1 butir (15).

¹⁹ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Tahun 2000, Pasal 45.

²⁰ Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU*, Perma No. 3 Tahun 2005, Pasal 1 ayat (1).

menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.²¹

- j. Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.²²
- k. Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.²³
- l. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.²⁴
- m. Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.²⁵
- n. *Rule of reason* adalah penerapan hukum dengan mempertimbangkan alasan-alasan dilakukannya suatu tindakan atau perbuatan oleh pelaku usaha.²⁶
- o. Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.²⁷

²¹ Yakub Adi Krisanto, Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Kartel, *Jurnal Hukum Bisnis* (Maret-April 2005), hal.40.

²² Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Tahun 2000, Pasal 1 butir (7).

²³ *Ibid*, Pasal 1 (10).

²⁴ *Ibid*, Pasal 1 (13).

²⁵ *Ibid*, Pasal 1 (15).

²⁶ Kurnia Toha, Implikasi UU No. 5 Tahun 1999 terhadap Hukum Acara Pidana, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 19 (Mei-Juni 2002), hal. 25.

²⁷ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, op.cit.*, Pasal 1 butir (16).

- p. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.²⁸
- q. Harga Pasar adalah harga yang dibayar dalam transaksi barang dan atau jasa sesuai kesepakatan antara para pihak di pasar bersangkutan.²⁹

1.5 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dengan **alat pengumpulan data** studi dokumen bidang hukum persaingan usaha, khususnya dalam hal kartel dan perjanjian penetapan harga.

Dalam penelitian hukum usul penelitian ini, kegiatan pengumpulan data-data berasal dari bahan-bahan pustaka (**jenis data** sekunder)³⁰. Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dinamakan **jenis penelitian hukum normatif**.³¹ Adapun bentuk **tipologi penelitian** yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *problem identification*, yakni permasalahan yang ada diklasifikasi sehingga memudahkan dalam proses analisis dan pengambilan kesimpulan dan penelitian berfokus masalah (*problem focused research*) yakni suatu penelitian yang meneliti permasalahan didasarkan pada teori atau dilihat kaitannya antara teori dan praktek.

Penelitian ini ditulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan³². Penelitian yuridis normatif merupakan studi dokumen dengan penggunaan data sekunder.³³

²⁸ *Ibid*, Pasal 1 (17).

²⁹ *Ibid*, Pasal 1 (14).

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.1., (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 12-13.

³¹ *Ibid.*, hal. 14.

³² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Cet. II, (Yogyakarta: Liberty, 2001), hal. 29.

³³ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet.1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 22.

Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup³⁴:

- a) Bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar, peraturan dasar peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat, yurisprudensi, traktat dan bahan hukum zaman penjajahan yang masih berlaku.
- b) Bahan hukum sekunder seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dll.
- c) Bahan hukum tertier seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dll.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang **menghasilkan data** deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang sah.³⁵

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan karya tulis ini terdiri dari lima bab, yakni:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA DAN PENETAPAN HARGA

Bab ini membahas pengertian hukum persaingan usaha, tujuan diadakannya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, penetapan harga, pengertian perjanjian penetapan harga, dampak negatif penetapan harga, pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* dalam penetapan harga.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: UI Press, 2008), hal. 52.

³⁵ Mamudji, *op.cit*, hal. 67

BAB 3 PERKEMBANGAN PRAKTEK KARTEL DAN PERATURAN KARTEL DI INDONESIA

Bab ini membahas tentang kartel, pengertian kartel, macam kartel, tujuan kartel, kartel sebagai perjanjian yang dilarang, dampak negatif kartel, pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* dalam kartel, *leniency programs* sebagai salah satu cara menangani kartel.

BAB 4 ANALISIS DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL SEMEN PADA PERKARA PUTUSAN KPPU No. 01/KPPU-I/2010

Bab ini membahas kasus posisi, analisis kasus serta uraian pasal 5 dan uraian pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 pada perkara putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 mengenai dugaan penetapan harga dan kartel semen.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari penulis yang merupakan hasil dari analisis kasus pada perkara putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 mengenai dugaan penetapan harga dan kartel semen.

BAB 2

HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA

DAN PENETAPAN HARGA

2.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha

Secara umum dapat dikatakan bahwa hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan persaingan usaha. Menurut Arie Siswanto, hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.³⁶ Selain menekankan pada aspek persaingan, hukum persaingan usaha juga mengatur persaingan usaha untuk mencegah suatu persaingan usaha yang tidak sehat. Hukum persaingan usaha melindungi persaingan sehat dan proses persaingan sehat dengan mencegah dan memberikan sanksi terhadap tindakan-tindakan anti persaingan.

2.2 Tujuan Diadakannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat

Pada hakikatnya keberadaan hukum persaingan usaha adalah mengupayakan secara optimal terciptanya persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) dan efektif pada suatu pasar tertentu. Persaingan usaha yang sehat akan mendorong sehingga pelaku usaha melakukan efisiensi agar mampu bersaing dengan para pesaingnya.

Berdasarkan pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari hukum persaingan usaha adalah menciptakan suatu efisiensi, dalam ekonomi pasar dengan mencegah pelaksanaan praktek monopoli, mengatur persaingan usaha yang sehat dan bebas dan pemberian sanksi bagi para pihak yang melanggar. Tujuan tersebut dapat disederhanakan kembali menjadi tiga tujuan yakni: pertama adalah memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara atau pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan usaha, kedua adalah

³⁶ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 1.

menciptakan iklim usaha yang sehat, kondusif, dan kompetitif dan ketiga adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat (kepentingan umum).³⁷ Tujuan hukum persaingan usaha tidak sekedar memberikan kesejahteraan kepada konsumen namun juga memberikan manfaat bagi publik. Dengan adanya kesejahteraan konsumen maka terciptalah kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, keberadaan hukum persaingan usaha tidak hanya menjamin kesejahteraan konsumen tetapi juga menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.³⁸

2.3 Penetapan Harga

Penetapan harga berkaitan erat dengan mekanisme harga. Mekanisme harga adalah proses yang berjalan atas dasar gaya atau kekuatan tarik-menarik antara konsumen-konsumen dan produsen-produsen yang bertemu di pasar.³⁹ Pada suatu waktu, harga suatu barang atau jasa mungkin naik karena gaya tarik konsumen menjadi lebih kuat yaitu para konsumen meminta lebih banyak barang atau jasa tersebut. Sebaliknya harga sesuatu barang atau jasa turun apabila permintaan konsumen melemah.⁴⁰

Penentuan harga bukan hanya terjadi karena faktor produksi, namun dapat juga terjadi atau berasal dari lokasi penjualan, besarnya pasar, keunikan dari suatu produk, merek barang tersebut, pemegang hak paten, dan cara penjualan. Faktor-

³⁷ *Ibid*, Hal 15.

³⁸ Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2009), hal. 19.

³⁹ Asri Ernawati, “*Penetapan Harga dalam Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Studi Kasus Penetapan Tarif Bus Kota Patas AC di Wilayah DKI Jakarta*”, (Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2004), hal. 21, Lihat juga: Cicilia Julyani Tondy, “*Analisis Yuridis Praktek Kartel dan Penetapan Harga Berdasarkan Undang-undang Persaingan Usaha Dalam Hal Pemeriksaan Kesehatan Calon Tenaka Kerja Indonesia ke Timur Tengah oleh Klinik-klinik Anggota GAMCA*”, (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2010), hal. 31.

⁴⁰ Boediono, *Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No.1 Ekonomi Mikro*, edisi 2, (Yogyakarta: BPFE, 2002), hal 8.

faktor tersebut mempengaruhi penentuan suatu harga dari produk yang dipasarkan.⁴¹

Terdapat dua pihak yang selalu terlibat dalam setiap transaksi di suatu pasar, yaitu penjual dan pembeli, atau produsen dan konsumen. Terjadinya harga adalah tergantung dari kekuatan relatif yang dimiliki kedua belah pihak.⁴² Kekuatan tersebut tergantung atau dibatasi oleh tiga bentuk persaingan yang mempengaruhi terjadinya suatu harga⁴³, yakni:

- a. Persaingan antar konsumen, muncul sebagai akibat dari terbatasnya jumlah barang atau jasa yang dapat ditawarkan oleh pasar. Hal ini menyebabkan berkurangnya kemampuan konsumen untuk melakukan penawaran. Jika terdapat keterbatasan jumlah barang atau jasa yang ditawarkan, konsumen akan berusaha dan bersaing dengan konsumen lain untuk memenuhi segala kebutuhannya. Konsumen yang dapat membayar lebih tinggi dari konsumen yang lain akan mendapatkan barang atau jasa yang diinginkannya.
- b. Persaingan antar produsen, muncul ketika terdapat lebih dari satu produsen untuk suatu komoditi tertentu pada suatu pasar. Dengan asumsi terdapat jumlah konsumen yang terbatas untuk komoditi yang ditawarkan, maka produsen akan bersaing dengan produsen lainnya baik dalam kualitas maupun dalam harga untuk merebut konsumen yang ada. Persaingan antar produsen mengakibatkan naiknya posisi tawar konsumen.
- c. Persaingan antar konsumen dengan produsen, muncul sebagai akibat dari adanya perbedaan kepentingan antara konsumen dengan produsen. Konsumen selalu berusaha mendapatkan harga yang serendah mungkin dengan kualitas bagus, sedangkan produsen berusaha memperoleh harga yang tinggi semaksimal mungkin agar mendapatkan untung. Disinilah

⁴¹ Marshall C. Howard, *Legal Aspect Marketing*, (Massachusetts: McGraw-Hill, Inc, 1964), hal.23.

⁴² Asri Ernawati, “*Penetapan Harga dalam Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Studi Kasus Penetapan Tarif Bus Kota Patas AC di Wilayah DKI Jakarta*”, (Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2004), hal 22.

⁴³ *Ibid.*, hal. 22-23.

konsep penawaran dan permintaan terjadi. Jika konsumen meminta harga terlalu rendah, pihak produsen tidak akan bersedia untuk melepas barangnya. Demikian juga sebaliknya, jika produsen menawarkan harga yang terlalu tinggi, maka konsumen tidak akan bersedia untuk membelinya.⁴⁴

Strategi yang digunakan untuk menguasai pasar oleh pelaku usaha pada umumnya adalah memainkan harga di pasaran, karena harga mempunyai peran penting bagi pihak yang berminat membeli produk tersebut. Harga adalah pembayaran untuk barang atau jasa yang tidak hanya meliputi biaya pokok atau jasa, namun juga harus mencakup biaya tambahan seperti diskon atau penundaan pembayaran. Hal ini dilandasi kenyataan bahwa pembayaran sebagai imbalan untuk barang atau jasa sepenuhnya harus ditentukan oleh persaingan usaha yang bebas.⁴⁵

Struktur pasar juga menentukan potensi terjadinya perjanjian penetapan harga. Herbert Hoverkamp menjelaskan karakteristik pasar dan faktor-faktor yang mendukung terjadinya *price fixing*, yaitu:

a. *Market Concentration*.

Tingkat konsentrasi pasar dimana hanya terdapat sejumlah kecil perusahaan sejenis dan kesamaan kondisi dari masing-masing pelaku usaha, akan memperbesar kemungkinan terjadinya *price fixing*. Sebaliknya, apabila semakin besar perusahaan dalam sebuah pasar akan mempersulit kemungkinan terjadinya *price fixing*;

b. *Barriers to Entry*.

Hambatan masuk yang besar menyebabkan sulitnya pesaing untuk masuk sehingga barang substitusi tidak tersedia di pasar. Dalam kondisi ini, pemain lama di pasar yang bersangkutan (*incumbent*) berkemungkinan besar melakukan kolusi dengan perusahaan lain untuk menetapkan harga;

⁴⁴ Ayudha Prayoga D, dkk, ed. *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturinya di Indonesia*, (Jakarta, Proyek ELIPS, 1999), hal. 91.

⁴⁵ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 23.

c. *Sales Methods.*

Metode penjualan melalui proses pelelangan, memperbesar kemungkinan untuk timbulnya *price fixing* di kalangan pelaku usaha;

d. *Product Homogeneity.*

Homogenitas produk atau kesamaan produk yang tersedia di pasar akan memudahkan pelaku usaha untuk melakukan *price fixing* apabila barang yang tersedia di pasar beraneka macam, baik secara kuantitas dan kualitas, karena konsumen memiliki pilihan yang lebih banyak;

e. *Facilitation Device.*

Sarana yang dapat memfasilitasi terjadinya *price fixing* seperti standarisasi produk, integrasi vertikal, pengaturan harga penjualan oleh para pengecer dan pengumuman harga (secara eksplisit atau implisit), serta pengiriman harga pola dasar. Selain itu, sarana dalam asosiasi dagang yang menaungi kepentingan pelaku usaha juga dapat dijadikan fasilitas bagi pelaku usaha untuk melakukan perjanjian penetapan harga.⁴⁶

2.3.1 Pengertian Perjanjian Penetapan Harga

Penetapan harga (*price fixing*) adalah suatu istilah yang biasanya diterapkan pada berbagai tindakan yang diambil oleh para pesaing yang memiliki pengaruh langsung atas harga. Bentuk yang paling sederhana adalah suatu kesepakatan mengenai harga atau harga-harga yang akan dibebankan kepada sebagian atau semua pelanggan. Jika para pelanggan tidak mempunyai alternatif untuk produk yang dikartelkan dan tidak dapat dengan mudah mengurangi konsumsi mereka, maka kenaikan harga dapat menjadi sangat besar. Paling tidak, kartel pada umumnya akan menetapkan harga di atas harga produsen yang terkecil efisiensinya di pasar.⁴⁷

⁴⁶ A.M Tri Anggraini, "Perspektif Perjanjian Penetapan Harga Menurut Hukum Persaingan Usaha dalam Masalah-Masalah Hukum Kontemporer". Editor: Ridwan Khairandy, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 262-264.

⁴⁷ R.S Khemani, dkk. *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*, (Washington D.C. dan Paris: Bank Dunia dan OECD, 1999), hal.27.

Adapun yang dimaksud dengan perjanjian penetapan harga adalah perjanjian di antara para penjual untuk menaikkan atau menetapkan harga, guna membatasi persaingan antar perusahaan dan meraih keuntungan yang lebih tinggi. Perjanjian penetapan harga dibentuk oleh sekelompok perusahaan atau pelaku usaha dalam menjalankan usahanya untuk bertindak secara kolektif dalam suatu monopoli.⁴⁸

Penetapan harga dengan mudah dapat dilakukan di pasar tertentu dibandingkan dengan praktek-praktek lain, namun demikian sangat dimungkinkan bahwa penetapan harga tersebut tidak dapat berjalan sama sekali di pasar yang lain. Hal ini penting untuk diketahui, karena perjanjian tersebut biasanya merupakan perjanjian yang terselubung (*clandestine*) dan seringkali sangat sulit untuk dideteksi. Dibutuhkan naluri ekonomi yang baik guna menciptakan penegakan hukum di pasar terkait yang paling kondusif bagi terjadinya penetapan harga.⁴⁹

Penetapan harga (*price fixing*) yang terjadi secara vertikal maupun horizontal dianggap sebagai hambatan perdagangan (*restraint of trade*), yang membawa akibat buruk terhadap persaingan harga (*price competition*). Dengan kata lain, apabila *price fixing* dilakukan, kebebasan untuk menentukan harga secara independen menjadi berkurang.

Penetapan harga horizontal (*horizontal price fixing*), terjadi apabila lebih dari satu perusahaan yang berada pada tahap produksi yang sama, dengan demikian satu perusahaan dengan lainnya merupakan pesaing, menentukan harga jual produk mereka dalam tingkat yang sama.

Penetapan harga vertikal (*vertical price fixing*), terjadi apabila suatu perusahaan yang berada dalam tahap produksi tertentu, menentukan harga produk

⁴⁸ *Price fixing agreement is an agreement between sellers to raise or fix prices in order to restrict inter-firm competition and earn higher profits. Price fixing agreements are formed by firms in an attempt to collectively behave as a monopoly.* Lihat: RS Khemani and DM Shapiro, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, (Paris: OECD, 1996), hal. 44.

⁴⁹ A.M Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Per se Illegal atau Rule of Reason*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 306.

yang harus dijual oleh perusahaan lain yang berada dalam tahap produksi yang lebih rendah.

Selain kesepakatan yang sederhana mengenai harga yang akan dibebankan terdapat bentuk penetapan harga lainnya, yaitu kesepakatan kenaikan harga, kesepakatan rumus standar atas dasar mana harga-harga harus dihitung, kesepakatan untuk memelihara rasio yang diterapkan antara harga-harga produk yang bersaing namun tidak identik, kesepakatan untuk menghapuskan potongan harga atau menetapkan potongan seragam, kesepakatan jangka waktu kredit yang dapat diperpanjang bagi pelanggan, kesepakatan untuk menghilangkan produk-produk yang ditawarkan dengan harga rendah dari pasaran untuk membatasi penawaran dan menjada agar harga tetap tinggi, kesepakatan untuk tidak menurunkan harga tanpa memberitahukan anggota kartel yang lain, kesepakatan untuk tunduk kepada harga-harga yang telah diumumkan, kesepakatan untuk tidak menjual kecuali syarat-syarat harga yang telah disepakati dipenuhi, kesepakatan untuk menggunakan harga yang seragam sebagai titik awal negosiasi.⁵⁰

Beberapa macam permainan harga yang umumnya dilakukan oleh pelaku usaha antara lain: penetapan harga (*price fixing*), penetapan harga jual kembali (*resale price maintenance*), diskriminasi harga (*price discrimination*) dan harga predator (*predatory pricing*).

2.3.2 Praktek-Praktek Yang Dikategorikan Sebagai Penetapan Harga

1. Penetapan Harga (*price fixing*)

Penetapan harga dapat disebabkan oleh tiga kemungkinan. Pertama, adalah banyak penjual dan pembeli mempunyai pengetahuan yang sama-sama baik dalam jual beli di pasar. Hal tersebut menyebabkan penjual akan memasang harga yang sama. Kemungkinan kedua, apabila sekelompok kecil pedagang atau penjual percaya bahwa harga yang ditetapkan oleh suatu perusahaan besar adalah harga yang wajar sehingga pedagang atau penjual lain mengikuti harga tersebut (*price*

⁵⁰ R.S Khemani, dkk, *op. cit*, hal 27.

leadership). Kemungkinan ketiga, apabila para penjual memiliki keinginan untuk tidak bersaing dalam masalah harga.⁵¹

Terdapat dua jenis *price fixing*, yakni:

- a) *Price Fixing Horizontal*, terjadi apabila lebih dari satu perusahaan yang berada pada tahap produksi yang sama, dengan demikian sebenarnya satu perusahaan dengan perusahaan lainnya merupakan pesaing, melakukan persaingan misalnya dengan menentukan harga jual produk mereka dalam tingkat yang sama.⁵²
- b) *Price Fixing Vertikal*, terjadi apabila suatu perusahaan yang berada dalam tahap produksi tertentu, menentukan harga produk yang harus dijual oleh perusahaan lain yang berada dalam tahap produksi yang lebih rendah.⁵³

Larangan terhadap penetapan harga pada prinsipnya adalah larangan terhadap pelaku usaha untuk menetapkan harga sehingga mengurangi persaingan. Seharusnya para pelaku usaha tersebut bersaing satu sama lain secara wajar untuk mendapatkan keuntungan. Dengan adanya kesepakatan penetapan harga (*price fixing agreement*), maka persaingan tidak terjadi di antara pelaku usaha tersebut. Hal ini menciptakan iklim usaha yang tidak kondusif, karena pada hakekatnya persaingan adalah hal yang wajar dan mutlak bagi dunia usaha.⁵⁴

Di Amerika Serikat, ruang lingkup penetapan harga sangat luas, termasuk bentuk penetapan harga minimum atau maksimum, menstabilkan harga atau perbuatan penetapan harga dalam bentuk atau cara lainnya yang melanggar Pasal 1 dari *Sherman Act*. Adapun bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

⁵¹ Marshall C. Howard, *op. cit.*, hal. 31-32.

⁵² Tresna P. Soemardi, Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional, *Jurnal KPPU Edisi 2 Tahun 2009*, (Jakarta: KPPU RI, 2009), hal. 49.

⁵³ *Ibid.*,

⁵⁴ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal.28.

“Every contract, combination in the form of trust or a otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several states, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal.”⁵⁵

2. Penetapan Harga Jual Kembali (*resale price maintenance*)

Resale price maintenance merupakan praktek pemasaran dimana suatu perusahaan pengecer atas dasar perjanjian dengan distributor atau produsen setuju untuk menjual barang atau jasa dengan harga tertentu atau harga minimum tertentu.⁵⁶

Perjanjian penetapan harga jual kembali terjadi apabila pemasok secara khusus menetapkan harga minimum ataupun maksimum terhadap produk yang harus dijual kembali kepada pelanggan.⁵⁷ Perjanjian ini terjadi antara pemasok dan distributornya di mana pemasok menetapkan suatu harga terendah atau tertinggi dari suatu barang atau jasa dari pemasok yang akan dijual kembali kepada pembeli dan distributor-distributor tersebut dengan mentaati ketentuan tertentu.

Dari sudut ekonomi, penetapan harga semacam ini adalah suatu tipe praktek perdagangan restriktif (*restrictive trade practice*) di mana seorang pemasok menentukan harga pada tingkat di mana semua pengecer harus menjual produk kepada pembeli-pembeli terakhir.⁵⁸ Strategi penetapan harga semacam ini biasanya dilakukan untuk mengontrol distributor untuk tidak menjual di atas harga maksimum yang ditawarkan. Hasil akhir yang diharapkan melalui strategi ini adalah terkendalinya harga sesuai keinginan produsen sampai pada tingkat penjual eceran.⁵⁹

⁵⁵ Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001), hal. 36.

⁵⁶ Tresna P. Soemardi, *op.cit.*, hal. 49.

⁵⁷ *Resale Price Maintenance, a supplier specifying the minimum (or maximum) price at which the product must be re-sold to customers*. Lihat: Khemani and D.M. Shapiro, *op.cit.*, hal 49.

⁵⁸ Elyta Ras Ginting, *op.cit.*, hal. 42.

⁵⁹ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 29.

Perjanjian penetapan harga jual kembali ini dilarang oleh karena jelas-jelas mendiadakan persaingan antar pengecer di bidang harga eceran. Selain itu, tindakan dalam penetapan harga jual kembali juga mengandung unsur perbuatan penetapan harga vertikal (*vertical price fixing*).⁶⁰

3. Diskriminasi Harga (*price discrimination*)

Diskriminasi harga dapat terjadi apabila konsumen dalam segmen pasar yang berbeda diberikan harga yang berbeda untuk barang atau jasa yang sama, dengan alasan yang tidak berkaitan dengan biaya. Diskriminasi harga akan efektif apabila konsumen tidak dapat memperoleh keuntungan menjual kembali barang atau jasa tersebut kepada konsumen lainnya.⁶¹

Diskriminasi harga dapat dianggap menguntungkan apabila digunakan sebagai alat untuk mendorong produsen memproduksi dengan kapasitas penuh sehingga memungkinkan produksi ekonomi yang beskala besar untuk dicapai. Di sisi lain, diskriminasi harga mungkin digunakan sebagai suatu alat untuk memperbesar laba monopoli.⁶²

Dilihat dari sisi konsumen, praktek diskriminasi harga bisa menguntungkan apabila mereka termasuk sebagai konsumen yang dikenai harga yang lebih rendah. Namun, dilihat dari kondisi persaingan, praktek diskriminasi harga, terutama pemberian harga rendah bagi konsumen tertentu, bisa merupakan praktek persaingan yang tidak sehat.⁶³

Dengan kebijakan diskriminasi harga, barang atau jasa yang sama akan dikenakan harga yang berbeda. Dalam hal ini variasi harga dapat terjadi untuk pembeli yang sama, untuk pembeli yang berbeda atau untuk pembeli yang sama

⁶⁰ Elyta Ras Ginting, *op.cit.*, hal 42.

⁶¹ *Price discrimination occurs when customers in different market segments are charged different prices for the same good or service, for reasons unrelated to costs. Price discrimination is effective only if customers cannot profitably re-sell the goods or services to other customers.* Lihat: R.S. Khemani and D.M. Shapiro, *op.cit.*, hal 44.

⁶² Elyta Ras Ginting, *op.cit.*, hal 37.

⁶³ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2002), hal. 44.

dan berbeda. Dalam melakukan diskriminasi harga perbedaan bukan didasarkan pada perbedaan dalam biaya produksi.⁶⁴

Larangan diskriminasi harga dalam hukum persaingan secara bijak mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Kesamaan *marginal cost*.
- b. Kesamaan kualitas dan kuantitas barang yang dijual.
- c. Kesamaan biaya untuk memproduksi, menjual dan *delivery*.
- d. Tidak ada perubahan harga karena perubahan atau perbedaan waktu.
- e. *Marketability* dari barang tersebut harus sama.
- f. Komponen harga yang berbeda, termasuk juga jika ada *allowance*, bonus, atau kemudahan/jasa dari penjual yang diberikan berbeda-beda kepada satu pembeli dengan pembeli yang lain.⁶⁵

Dua kondisi diperlukan untuk diskriminasi harga yang berhasil. Penjual harus dapat mengidentifikasi pembeli yang mau membayar harga yang lebih tinggi dan pemisahan di antara kelompok-kelompok pembeli yang berbeda pastilah sulit. Hambatan terhadap keberhasilan diskriminasi harga melibatkan biaya tambahan yang berhubungan dengan penjualan kembali dan tindakan-tindakan yang diambil oleh penjual primer untuk mengidentifikasi dan mencegah atau menghukum kegiatan tersebut.⁶⁶

4. Penetapan Harga Pemangsa atau Jual Rugi (*predatory pricing*).

Penetapan harga semacam ini di satu sisi akan menguntungkan konsumen dalam jangka pendek, tetapi di lain pihak akan sangat merugikan produsen lain. Dalam praktek penetapan harga pemangsa, perusahaan yang berniat menguasai pasar bersedia untuk merugi sementara, dengan cara menjual produknya di bawah harga pesaing-pesaingnya, sehingga mengakibatkan bangkrutnya perusahaan-

⁶⁴ Sugiarto, dkk, *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*, (Jakarta: PT. Gramedia Media Utama, 2002), hal 381.

⁶⁵ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal 57.

⁶⁶ R.S Khemani, dkk., *op.cit.*, hal. 19.

perusahaan saingan. Setelah perusahaan saingannya tersebut bangkrut, maka perusahaan yang menerapkan strategi penetapan banting harga akan menguasai pasar, bahkan menetapkan harga *supracompetitive* atau harga yang tinggi, bertujuan menutupi kerugian sewaktu perusahaan itu menjual rugi, dengan harapan pesaing lainnya bangkrut.⁶⁷

Predatory pricing sebenarnya merupakan hasil dari perang harga yang tidak sehat antara pelaku usaha dalam rangka merebut pasar. Strategi yang tidak sehat ini pada umumnya beralasan bahwa harga yang ditawarkan merupakan hasil kinerja peningkatan efisiensi perusahaan. Oleh karena itu, tidak akan segera terdeteksi sampai pesaing dapat mengukur dengan tepat berapa harga terendah yang sesungguhnya dapat ditawarkan pada konsumen, dimana harga adalah sama dengan biaya marjinal.⁶⁸

Strategi ini akan menyebabkan produsen menyerap pangsa pasar yang lebih besar disebabkan berpindahnya konsumen kepada penawaran harga yang lebih rendah. Sementara produsen pesaing akan kehilangan pangsa pasarnya. Pada jangka yang lebih panjang, produsen pelaku *predatory pricing* akan dapat bertindak sebagai monopoli. Namun sebenarnya untuk melakukan penetapan harga semacam ini tidaklah mudah. Selain perusahaan predator harus benar-benar yakin mampu melaksanakan penetapan harga semacam ini, strategi ini memiliki resiko yang tinggi. Strategi ini tidak akan berhasil jika hambatan masuk sangat rendah. Perusahaan baru akan masuk ke dalam pasar dan menjadi pesaing perusahaan predator, sehingga tidak memungkinkan menerapkan harga *supracompetitive*. Strategi semacam ini juga dianggap sebagai strategi yang sangat irasional.⁶⁹

Terdapat pula beberapa variasi lain dari tindakan penentuan harga yakni *vertical maximum price fixing* dan *consignments*. *Vertical maximum price fixing* hampir mirip dengan *resale price maintenance*. *Vertical maximum price fixing*

⁶⁷ Asri Ernawati, "Penetapan Harga Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999". (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004), hal . 35.

⁶⁸ *Ibid.*,

⁶⁹ *Ibid.*,

terjadi dalam hal produsen atau distributor suatu produk membuat kesepakatan dengan pengecer yang mewajibkan pengecer itu untuk menjual produk di bawah harga maksimum yang ditetapkan oleh produsen atau distributornya. Sedangkan *consignments* (praktek penitipan atau konsinyasi) dalam konteks usaha, terjadi apabila suatu perusahaan pengecer menjual barang yang secara legal masih menjadi milik produsen dan sebagai imbalannya ia memperoleh komisi penjualan. Inti persoalan produsen adalah menentukan harga produk yang dititipkan.⁷⁰

5. Pengaturan Penetapan Harga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Mengenai perjanjian penetapan harga ini dibedakan dalam empat macam sebagaimana diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Bentuk pertama dari larangan penetapan harga dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yakni sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) *Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.*
- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:*
 - a. *Suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau*
 - b. *Suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.⁷¹*

Pasal tersebut mengatur mengenai perjanjian penetapan harga, yakni apabila adanya suatu pemaksaan harga yang diinginkan secara sepihak oleh produsen terhadap konsumen, dimana harga yang dipaksakan tersebut merupakan harga yang berada di atas kewajaran. Bila hal tersebut dilakukan oleh setiap pelaku usaha yang berada di dalam suatu pasar, konsumen tidak memiliki alternatif lain kecuali harus menerima barang dan harga yang ditawarkan oleh pelaku usaha tersebut.

⁷⁰ Tresna P. Soemardi, *op.cit.*, hal. 49.

⁷¹ Lihat ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menentukan larangan menyeluruh perjanjian penetapan harga horizontal dan peraturan ini melarang kartel harga yang telah lama dikenal. Ketentuan ini tidak mencakup perjanjian penetapan harga vertikal antara pelaku usaha pada tahap pasar yang berbeda-beda. Ketentuan ini tidak mencakup perjanjian penetapan harga antar pasar. Paradigma yang berlaku untuk Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah perjanjian antar produsen, dimana produsen menetapkan harga yang harus dibayar oleh penerima barang dan/atau jasa, yang diperdagangkan di pasar yang bersangkutan yang sama dari segi faktual dan geografis.⁷²

Berdasarkan rumusannya, ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mensyaratkan 3 (tiga) hal pokok, yaitu: adanya pelaku usaha dan pesaingnya, adanya perjanjian yang isinya menetapkan harga atas suatu barang atau jasa tertentu, adanya pasar bersangkutan yang sama.

Syarat pertama Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah adanya pelaku usaha dan pelaku usaha pesaingnya. Pengertian pelaku usaha dan pesaingnya di sini harus mengacu pada pengertian dalam Pasal 1 butir 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.⁷³

Syarat kedua Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah adanya perjanjian mengenai penetapan harga atas suatu barang atau jasa tertentu. Pengertian perjanjian berdasarkan pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis

⁷² Knud Hansen, *et.al.*, *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning of Monopolistic Practises and Unfair Bussiness Competition)*, cet.2, (Jakarta: GTZ bersama PT. Katalis, 2007), hal. 44

⁷³ Lihat ketentuan Pasal 1 butir 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

maupun tidak tertulis.⁷⁴ Untuk memenuhi ketentuan di atas, maka isi perjanjian harus secara jelas menyatakan adanya penetapan harga terhadap barang atau jasa tertentu yang harus dibayar konsumen.⁷⁵

Selanjutnya, pelaku usaha dan pesaingnya tersebut harus berada dalam suatu pasar bersangkutan yang sama. Artinya bahwa mereka berada di pasar dalam jangkauan daerah pemasaran tertentu atas barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang atau jasa dimaksud.⁷⁶

Ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya mengecualikan terhadap perjanjian penetapan harga horizontal yang dibuat dalam suatu usaha patungan dan/atau perjanjian penetapan harga horizontal yang didasarkan undang-undang yang berlaku.⁷⁷ Pengertian didasarkan pada undang-undang yang berlaku dimaksudkan agar perjanjian tersebut memang dibuat dalam undang-undang yang merupakan keinginan politik yang melibatkan pemerintah dengan DPR selaku wakil rakyat, sehingga dapat dikecualikan. Perjanjian yang hanya didasarkan pada produk perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang tidak dapat dikecualikan, karena produk perundang-undangan tersebut tidak melibatkan DPR selaku wakil rakyat.⁷⁸

Larangan penetapan harga sebagaimana dimaksud Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dikategorikan sebagai pasal larangan yang sifatnya *per se illegal*. Maksudnya, untuk menentukan adanya pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, pihak pengawas persaingan hanya

⁷⁴ Lihat ketentuan pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁷⁵ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal 38.

⁷⁶ Lihat ketentuan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁷⁷ Knud Hansen, dkk., *op.cit.*, hal 153. Sebagaimana dikutip oleh Asri Ernawati, *op.cit.*, hal 39. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memberikan definisi yang jelas mengenai “usaha patungan” dan tidak menentukan pihak yang boleh membuat perjanjian penetapan harga dalam “usaha patungan”, sehingga interpretasi dari pengecualian ini menjadi kabur. Namun demikian berdasarkan praktek internasional, pemahaman usaha patungan dapat diklasifikasikan ke dalam penggabungan usaha, sehingga tidak terdapat persaingan harga antara pihak-pihak yang melakukan perjanjian tersebut.

⁷⁸ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal 39.

memerlukan bukti adanya perjanjian mengenai penetapan harga baik berupa perjanjian tertulis maupun kesepakatan tidak tertulis yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pesaingnya dalam pasar bersangkutan yang sama.⁷⁹

Bentuk kedua dari larangan penetapan harga diatur dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yakni:

Pasal 6

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama.”

Pasal ini membahas mengenai perjanjian diskriminasi harga (*price discrimination agreement*) yakni, perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dimana untuk suatu produk yang sama dijual kepada setiap konsumen dengan harga yang berbeda-beda.

Menurut rumusannya, ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan larangan yang sifatnya *per se illegal*. Konsep larangan dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mensyaratkan adanya suatu perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha yang sisinya mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar berbeda dengan pembeli lainnya untuk barang atau jasa yang sama. Pengertian perjanjian maupun pelaku usaha di sini sesuai dengan pengertian dalam ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.⁸⁰

Ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang diskriminasi harga yang disepakati oleh penjual untuk merugikan masing-masing pembeli. Bagi pihak yang terkena diskriminasi, perbedaan harga menyebabkan kerugian besar. Praktek internasional pada dasarnya melarang tindakan diskriminasi harga yang dilakukan secara sepihak dan tidak menyinggung soal perjanjian yang mengakibatkan terjadinya diskriminasi harga. Oleh karenanya penerapan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 perlu ditafsirkan secara sistematis melalui perbandingan dengan larangan-larangan yang termuat dalam

⁷⁹ Lihat ketentuan Pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁸⁰ Lihat ketentuan Pasal 1 butir 5 dan butir 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

pasal-pasal lain seperti misalnya Pasal 5 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.⁸¹

Hubungan pihak-pihak yang melakukan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 seharusnya tidak berada dalam satu hubungan yang sama baik secara aktual maupun secara potensial, karena ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mencakup perjanjian yang sifatnya vertikal. Pihak-pihak yang membuat perjanjian misalnya antara produsen dengan distributor atau agen.⁸²

Bentuk ketiga dari larangan penetapan harga diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 7

*Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.*⁸³

Pasal ini membahas mengenai larangan dilakukannya perjanjian dengan pelaku usaha lainnya untuk melakukan *predatory pricing*, yakni salah satu strategi yang diterapkan oleh pelaku usaha untuk mengusir pesaing-pesaingnya dari pasar yang sama dengan menetapkan harga di bawah harga pasar.

Menurut rumusannya, ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan larangan yang sifatnya *rule of reason*. Perjanjian antar pelaku usaha yang menetapkan harga di bawah harga pasar tidak dilarang secara menyeluruh, hanya apabila perjanjian tersebut menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.⁸⁴ Ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mencoba

⁸¹ Knud Hansen, dkk., *op.cit.*, hal 159.

⁸² Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 41.

⁸³ Lihat ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁸⁴ Knud Hansen, dkk., *op.cit.*, hal 165-166. Sebagaimana dikutip oleh Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 42. Ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memuat larangan *per se* perjanjian harga di bawah harga pasar, namun merupakan larangan penyalahgunaan yang dimodifikasi. Tujuan ketentuan ini menjawab implikasi persaingan yang khusus dari perjanjian seperti ini, apabila diterapkan harga rendah, maka hal tersebut tidak langsung mengakibatkan

mempertahankan keseimbangan, dimana ketentuan tersebut tidak melarang secara umum kartel harga penjualan terendah, tetapi hanya dilarang apabila kartel tersebut mengganggu persaingan usaha.⁸⁵

Penekanan dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah adanya perjanjian yang menetapkan harga di bawah harga pasar yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Perjanjian kartel pada umumnya memang bertujuan untuk menetapkan harga di atas harga pasar. Oleh karenanya pemahaman di bawah harga pasar sebagaimana dimaksud Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 harus diartikan sebagai harga pasar rata-rata.⁸⁶ Sangat sulit untuk memahami secara harfiah, apabila harga pasar dimaksud adalah bukan harga rata-rata, mengingat sesuai definisi dari undang-undang harga pasar adalah bukan suatu nilai yang tetap, melainkan selalu berubah-ubah sesuai kesepakatan para pihak.⁸⁷

Hal-hal yang harus diperhatikan sebelum menduga suatu perusahaan telah melakukan tindakan *predatory pricing* adalah:

- a. Harus dibuktikan bahwa perusahaan tersebut menjual produknya dengan harga rugi (menjual di bawah harga rata-rata). Jika perusahaan menjual dengan harga yang rendah, namun tidak merugi, maka perusahaan tersebut bersaing secara sehat. Perusahaan itu dapat menjual dengan harga rendah karena lebih jauh efisien dari pesaing-pesaingnya.
- b. Jika perusahaan menjual dengan harga rugi, masih harus dibuktikan bahwa perusahaan tersebut telah memiliki kas yang memungkinkan untuk menjual rugi sampai pesaing-pesaingnya bangkrut.
- c. Telah ditunjukkan bahwa perusahaan hanya akan menerapkan *predatory pricing* jika perusahaan tersebut yakin akan dapat menutup

implikasi negatif terhadap pasar, karena persaingan harga yang mungkin tidak aktif selama ini hidup kembali sehingga timbullah keuntungan harga untuk pembeli.

⁸⁵ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 42.

⁸⁶ Lihat ketentuan Pasal 1 butir 14 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 43.

kerugiannya di tahap awal dengan menerapkan harga *supracompetitive*.⁸⁸

Bentuk keempat dari larangan penetapan harga diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berbunyi:

Pasal 8

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan atau jasa yang diterimanya dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Pasal ini melarang adanya suatu perjanjian penetapan harga jual kembali (*resale price maintenance – vertical price fixing*). Terdapat dua macam *resale price maintenance* yaitu penetapan harga secara maksimum (*maximum price pricing*) dan *minimum resale price maintenance (floor price)*. Dengan penetapan harga maksimum ini, maka sebenarnya masih terdapat persaingan antara pelaku usaha yang mungkin akan menguntungkan konsumen, karena yang diperjanjikan adalah larangan untuk menjual lebih mahal atau di atas harga maksimum yang disepakati, sehingga pelaku usaha masih bisa berkompetisi di harga jual sepanjang hal tersebut masih di atas harga predator. Jenis kedua adalah *minimum resale price maintenance (floor price)* yaitu kesepakatan antar pelaku usaha dimana pembeli akan menjual kembali barang yang dia beli pada harga dimana tidak boleh di bawah harga yang ditentukan. Dengan demikian, perjanjian *minimum resale price maintenance* yang telah dibuat sebelumnya oleh perusahaan manufaktur dengan perusahaan penyalurnya, mengakibatkan perusahaan penyalur tidak lagi memiliki kebebasan untuk menjual produk yang disalurkan tersebut dengan harga yang lebih rendah dari harga yang ditetapkan perusahaan penyalur lainnya.⁸⁹

⁸⁸ Ayudha Prayoga, *op.cit.*, hal. 18-19.

⁸⁹ Veronica G. Kayne, *et. al.*, *Vertical Restraints: Resale Price Maintenance Territorial and Customer Restraint*, (Practising Law Institute, 2007) , page 2.

Menurut rumusannya, ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan larangan yang sifatnya *rule of reason*. Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dipahami sebagai perjanjian harga vertikal. Penekanan Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 lebih kepada perjanjian penetapan harga, bukan pada hubungan pelaku usaha yang membuat perjanjian. Meskipun demikian, mengingat rumusan yang menyatakan adanya pemasok dan penerima, maka dapat diartikan bahwa hubungan antara pelaku usaha dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut adalah hubungan vertikal.⁹⁰

2.3.3 Dampak Negatif Penetapan Harga

Beberapa kerugian yang terjadi ketika pelaku usaha melakukan perjanjian penetapan harga adalah: pertama, harga yang dibayar oleh konsumen lebih tinggi dibanding harga pada saat pelaku usaha bersaing secara kompetitif. Kedua, pelaku usaha berpotensi untuk mengurangi jumlah *output* yang dapat menimbulkan kelangkaan. Ketiga, terjadi kerugian konsumen (*consumer loss*), karena pelaku *price fixing* mendapat keuntungan lebih besar dengan mengeksploitasi surplus konsumen. Keempat, terdapat total kerugian yang hilang (*dead weight loss*) dari jumlah surplus konsumen dan surplus produsen.⁹¹

Penetapan harga dilarang karena akan mengakibatkan dampak negatif terhadap persaingan harga (*price competition*). Adanya penetapan harga mengakibatkan kebebasan menentukan harga secara independen menjadi berkurang. Selain merugikan persaingan, tindakan penetapan harga juga merugikan konsumen dalam bentuk harga yang lebih tinggi dan jumlah barang yang tersedia akan semakin sedikit. Para ekonom dan praktisi hukum persaingan usaha menyatakan bahwa perjanjian penetapan harga memiliki akibat yang fatal

⁹⁰ Asri Ernawati, *op.cit.*, hal. 45.

⁹¹ Michael K. Vaska, "Conscious Parallelism and Price Fixing: Defining The Boundary", *University of Chicago Law Review*, (Vol.52, 1985), page. 508.

bagi persaingan dengan menaikkan harga di atas harga kompetitif dan sering disebut dengan “*naked agreement to eliminate competition*”.⁹²

2.3.4 Pendekatan *Rule of Reason* dan *Per Se Illegal* dalam Penetapan Harga

Dalam teori ilmu hukum, larangan terhadap tindakan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, dikenal dua teori, yakni:

- a. Teori *Per Se*, dimaksudkan bahwa pelaksanaan setiap tindakan yang dilarang akan bertentangan dengan hukum yang berlaku.
- b. Teori *Rule of Reason*, bahwa jika dilakukan suatu tindakan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, masih dilihat seberapa jauh hal tersebut merupakan praktek persaingan usaha tidak sehat atau akan berakibat kepada pengeangan persaingan pasar.

Rumusan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi bahwa: “*Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.*”

Apabila dilihat dari rumusan pasalnya maka pasal yang mengatur masalah *price fixing* ini dirumuskan secara *per se*, sehingga secara umum para penegak hukum dapat langsung menerapkan pasal ini kepada pelaku usaha yang melakukan perjanjian *price fixing* tanpa harus menunggu munculnya akibat dari perbuatan tersebut.⁹³ Dengan kata lain, perjanjian penetapan harga dilarang secara mutlak tanpa memerlukan pembuktian apakah perbuatan tersebut menimbulkan dampak negatif terhadap konsumen dan persaingan usaha. Dengan menggunakan pendekatan *per se* ini, dianggap lebih dapat memberikan kepastian hukum bagi

⁹² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung, 2001), hal. 34-35

⁹³ Ditha Wiradiputra, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, (Depok: FHUI 2003), sebagaimana dikutip dari Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Anti Monopoli*, cet 1, (Jakarta: Grafindo Persada, 1999), hal.23.

para pihak sehingga tidak perlu membuktikan kesalahan pelaku usaha terlebih dahulu.⁹⁴

Pendekatan *per se illegal*, menurut Sutisno Iwantono, dalam tulisannya yang berjudul “*Per se Illegal dan Rule of Reason*”, yang dimaksud dengan *per se* atau *per se illegal* adalah suatu perbuatan yang secara *inheren* bersifat dilarang atau *illegal*. Terhadap suatu perbuatan atau tindakan atau praktik yang bersifat dilarang atau *illegal* tanpa perlu pembuktian terhadap dampak dari perbuatan tersebut. Sedangkan pendekatan *Rule of Reason* yaitu penerapan hukum dengan mempertimbangkan alasan-alasan dilakukannya suatu tindakan atau suatu perbuatan oleh pelaku usaha.⁹⁵ Untuk menerapkan prinsip ini tidak hanya diperlukan pengetahuan ilmu hukum, tetapi juga penguasaan terhadap ilmu ekonomi. Dengan perkataan lain, melalui pendekatan *Rule Of Reason*, apabila suatu perbuatan dituduh melanggar hukum persaingan, maka tim pencari fakta harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut menghambat persaingan dengan menunjukkan akibat terhadap proses persaingan dan apakah perbuatan itu tidak adil atau mempunyai pertimbangan lainnya. Argumentasi yang perlu dipertimbangkan antara lain adalah aspek ekonomi, keadilan, efisiensi, perlindungan terhadap golongan ekonomi tertentu dan fairness.⁹⁶

Selain itu dalam hal tinggi atau rendahnya harga juga merupakan hal yang tidak relevan. Dengan demikian, meski efek negatif dari perjanjian penetapan harga terhadap persaingan usaha itu kecil, maka hal itu tetap saja dilarang. Hal ini sekaligus mengandung pengertian bahwa *market power* para pihak juga tidak begitu relevan untuk dipersoalkan walaupun kemungkinan terjadinya kenaikan harga lebih besar apabila *market share* pelaku usaha tersebut besar.⁹⁷

⁹⁴ Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: KPPU bersama GTZ, 2009), hal. 61.

⁹⁵ Hermansyah, *op.cit.*, hal. 78.

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 79

⁹⁷ Ayodha Prayoga, “*Persaingan Usaha dan Huum Yang Mengaturnya di Indonesia*”, (Jakarta: ELIPS, 1990), hal. 80-81.

Pendekatan *rule of reason* dimaksudkan sebagai upaya hukum untuk melarang suatu perjanjian atau kegiatan usaha apabila perjanjian atau kegiatan yang dimaksud mengurangi atau menghilangkan persaingan.⁹⁸ Sifat larangannya tidak mutlak karena tergantung kepada terpenuhi atau tidak terpenuhinya alasan yang ditetapkan oleh pembuat undang-undang.⁹⁹

Dalam pendekatan *rule of reason*, pelaku usaha pelapor dituntut untuk membuktikan bukan hanya keberadaan suatu perjanjian atau kegiatan bisnis seperti dalam pendekatan *per se rule* akan tetapi juga bukti yang cukup kuat yang menunjukkan bahwa perjanjian tersebut menimbulkan dampak terhadap persaingan.¹⁰⁰

Alasan yang digunakan di tiap negara untuk melarang suatu perjanjian atau kegiatan berbeda-beda karena melihat pada tujuan hukum persaingan yang berlaku. Alasan-alasan yang digunakan bisa secara *economic* maupun *non economic (public interest)*. Hukum persaingan setiap negara biasanya mengatur alasan-alasan tersebut dan hal itulah yang menentukan apakah suatu kegiatan atau perjanjian dianggap sebagai praktek bisnis atau usaha tidak sehat.¹⁰¹

Keunggulan *rule of reason* adalah menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan. Sebaliknya jika menerapkan *per se illegal*, maka tindakan pelaku usaha tertentu selalu dianggap melanggar undang-undang.¹⁰²

Kelemahan pendekatan *rule of reason* yaitu bahwa *rule of reason* digunakan oleh para hakim dan juri mensyaratkan pengetahuan tentang teori

⁹⁸ Syamsul Maarif, *Perjanjian Penetapan Harga dalam Perspektif UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, dalam Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hal. 161.

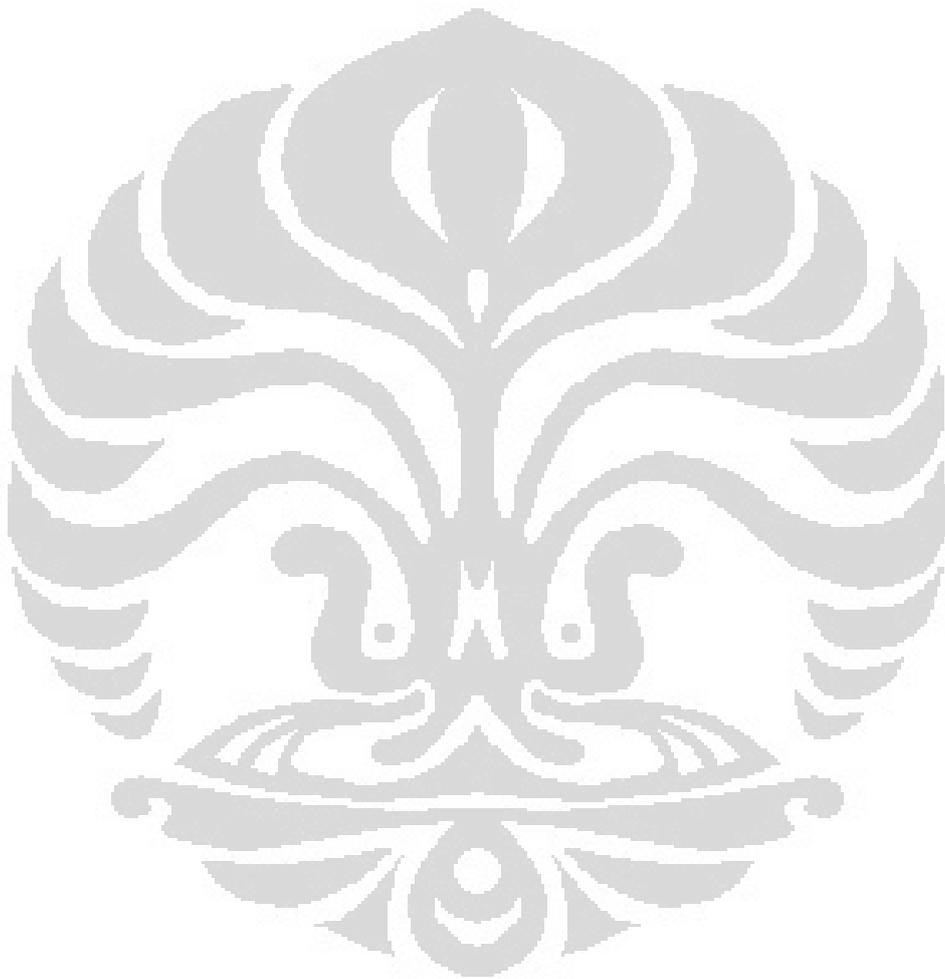
⁹⁹ Rahmawanti Miladia, "Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha", (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 79.

¹⁰⁰ *Ibid.*,

¹⁰¹ Rahmawanti Miladia, *op.cit.*, hal.80.

¹⁰² Rahmawanti Miladia, *op.cit.*, hal.81.

ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks, dimana mereka belum tentu memiliki kemampuan yang cukup untuk memahaminya untuk menghasilkan keputusan yang rasional.¹⁰³



¹⁰³ *Ibid.*,

BAB 3

PERKEMBANGAN PRAKTEK KARTEL DAN PERATURAN KARTEL DI INDONESIA

3.1 Kartel

Dalam dunia usaha, persaingan bukanlah hal yang baru lagi dilakukan, bahkan untuk memperebutkan pasar seringkali pelaku usaha menggunakan cara yang dapat menghambat persaingnya untuk masuk ke pasar yang bersangkutan. Biasanya hambatan dalam perdagangan dilakukan untuk mencegah terjadinya persaingan yang wajar, sehingga mengakibatkan kerugian dalam kegiatan usaha, terutama bagi para pihak yang berkaitan langsung dengan bidang usaha yang bersangkutan.¹⁰⁴

Pada dasarnya, terdapat dua jenis hambatan dalam perdagangan, yakni hambatan horizontal dan hambatan vertikal. Hambatan horizontal adalah suatu tindakan dimana ketika para pesaing dalam bidang usaha sejenis terlibat dalam perjanjian yang mempengaruhi perdagangan di wilayah tertentu.¹⁰⁵

Hambatan horizontal diartikan secara luas sebagai suatu perjanjian yang bersifat membatasi dan praktek konspirasi termasuk perjanjian yang secara langsung atau tidak langsung menetapkan harga dan atau persyaratan lainnya, seperti perjanjian menetapkan pengawasan atas produksi dan distribusi, pembagian kuota dan wilayah, atau pertukaran informasi dan data mengenai pasar, serta perjanjian menetapkan kerjasama dalam penjualan maupun pembelian secara terorganisir atau menciptakan hambatan masuk pasar (*entry barrier*).¹⁰⁶ Sementara itu, yang dimaksud dengan hambatan vertikal adalah hambatan

¹⁰⁴ Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law* (Westbury, New York: The Foundation Press, 1993), hal. 117.

¹⁰⁵ E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding and Its Economic Implication* (New York: Matthew Bender & Co., 1994), hal. 75.

¹⁰⁶ A.M Tri Anggraini, "*Perspektif Perjanjian Penetapan Harga Menurut Hukum Persaingan Usaha dalam Masalah-masalah hukum ekonomi Kontemporer*", diedit oleh Ridwan Khairandy, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan ekonomi, 2006), hal. 258.

perdagangan yang dilakukan oleh para pelaku usaha dari tingkatan yang berbeda dalam rangkaian produksi dan distribusi.¹⁰⁷

Praktek kartel dapat terjadi dalam beberapa bentuk, misalnya pelaku usaha menetapkan strategi yang dapat mempengaruhi harga dengan mengatur atau membatasi jumlah produksi mereka.¹⁰⁸ Jadi, terdapat asumsi apabila jumlah produksi di dalam pasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap jumlah produk yang bersangkutan tetap, berakibat kepada naiknya harga produk tersebut sehingga menguntungkan produsen. Dalam hal menangani penurunan harga yang disebabkan jumlah produk yang melimpah di dalam pasar, maka pelaku usaha melakukan suatu kerja sama horizontal (*pools*) untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Selain mempengaruhi harga dan mengatur jumlah produksi, bentuk kartel lainnya adalah penyesuaian kapasitas yang terkoordinasi, baik menghilangkan kapasitas yang berlebihan atau perluasan kapasitas dengan berdasarkan koordinasi, penetapan harga jual yang seragam.¹⁰⁹

Pada umumnya, terdapat beberapa karakteristik dari kartel. Pertama, terdapat konspirasi antara beberapa pelaku usaha. Kedua, melakukan penetapan harga. Ketiga, agar penetapan harga dapat efektif, maka dilakukan pula alokasi konsumen atau produksi dan wilayah. Keempat, adanya perbedaan kepentingan diantara pelaku usaha misalnya karena perbedaan biaya. Oleh karena itu adanya kompromi diantara anggota kartel misalnya dengan adanya kompensasi dari anggota kartel yang besar kepada mereka yang lebih kecil.¹¹⁰

Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal,

¹⁰⁷ Lawrence Anthony Sullivan, "*Antitrust*", (St. Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1977), hal 657. Lihat pula pendapat yang mengatakan bahwa hambatan vertikal adalah hubungan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha yang merupakan suatu jaringan proses produksi, yang dapat terjadi dalam suatu perusahaan maupun antara produsen dengan ditirbutor atau dealer, dalam Nigrum Natasya Sirait, "Pembuktian dalam Pelanggaran Hukum Persaingan", (Makalah disampaikan pada seminar KPPU dan JFTC-JICA, Karawaci, 30 Agustus 2006), hal.3.

¹⁰⁸ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 33.

¹⁰⁹ *Ibid.*,

¹¹⁰ Philip Areeda, *Antitrust Analysis, Problem, Text, Cases*, (Little Brown and Company, 1981), page 346-349.

kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu kita sadari bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Kartel akan memaksa konsumen membayar harga lebih mahal dari suatu produk, baik itu barang mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat seperti obat-obatan dan vitamin. Kartel akan merugikan perekonomian, karena para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga, seperti pembatasan jumlah produksi, yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi. Kartel juga dapat menyebabkan inefisiensi dalam produksi ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien, sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang atau jasa dalam suatu industri.¹¹¹

Perumusan kartel secara *rule of reason* oleh pembentuk undang-undang No. 5 Tahun 1999 dapat diartikan pelaku usaha **dapat** membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa *asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kartel merupakan salah satu bentuk hambatan dalam perdagangan yang bersifat horizontal. Oleh karena itu kebanyakan negara di dunia menganggap kartel sebagai pelanggaran persaingan usaha yang serius.

3.1.1 Pengertian Kartel

Kartel adalah kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan di atas tingkat keuntungan yang wajar.¹¹²

Kartel dapat didefinisikan secara sempit dan luas. Secara luas, kartel dapat didefinisikan sebagai tindakan bersama yang dilakukan oleh beberapa pemain

¹¹¹ KPPU RI, *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal.3.

¹¹² *Ibid*, hal.3.

yang mendominasi pasar yang bertujuan untuk memperkuat kedudukan ekonomi mereka dan meningkatkan keuntungan. Dengan melakukan kesepakatan tersebut mereka dapat membatasi tingkat produksi maupun tingkat harga di antara mereka. Dengan kata lain, pengertian kartel secara luas meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan dan menetapkan harga. Jenis kartel yang paling umum terjadi di kalangan penjual adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian pembagian wilayah pasar atau pelanggan, dan perjanjian pembatasan output.¹¹³ Sedangkan kartel yang sering terjadi di kalangan pembeli adalah penetapan harga, perjanjian alokasi wilayah, dan *bid rigging*.¹¹⁴

Pengertian kartel secara sempit adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya bersaing, namun mereka justru menyetujui satu sama lain untuk “menetapkan harga” guna meraih keuntungan monopoli.¹¹⁵

Dalam pandangan ekonomi, kartel adalah bentuk khusus oligopoli, suatu *extra-legal joint venture of business* yang dalam keadaan normal dan sendiri-sendiri, mereka saling bersaing dalam industri dan pasar yang sama.¹¹⁶

Black’s Law Dictionary memberikan pengertian kartel, yakni: “An Association of two or more legally independent entities that explicitly agree to coordinate their prices or output for the purposes of increasing their collective profits.”¹¹⁷ Adapun terjemahan bebasnya adalah “sebuah asosiasi dari dua atau lebih entitas hukum independen yang secara eksplisit setuju untuk mengkoordinasikan harga atau jumlah output mereka dengan tujuan meningkatkan keuntungan kolektif mereka.”

Kamus Hukum Ekonomi ELIPS mengartikan kartel sebagai persengkongkolan atau persekutuan diantara beberapa produsen produk sejenis

¹¹³ A.M Tri Anggraini, “*Perspektif Perjanjian Penetapan Harga Menurut Hukum Persaingan Usaha dalam Masalah-masalah hukum ekonomi Kontemporer*”, diedit oleh Ridwan Khairandy, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan ekonomi, 2006), hal. 262.

¹¹⁴ R. Shyam Khemani et.al., *A Framework for the Design and Implementation of competition Law and Policy* (Washington DC, Paris The World Bank: OECD, 1999), hal 20.

¹¹⁵ A.M Tri Anggraini, *op.cit.*, hal. 258.

¹¹⁶ Shepherd, W.G., *The Economics of Industrial Organization, Fourth Edition*, (New Jersey: Prentice Hall, 1997), hal 28,84,264-265, 366.

¹¹⁷ Ganner B.A, *Black’s Law Dictionary*. (St Paul Minn: West Group, 1999), hal 206.

dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga dan penjualannya serta untuk memperoleh posisi monopoli. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, dimana beberapa pelaku usaha (produsen) bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga dan atau wilayah pemasaran atas suatu barang dan/atau jasa, sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan.¹¹⁸

Kartel diatur dalam Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi:

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

Berdasarkan kata “mengatur produksi” dan/atau “pemasaran” serta “yang bertujuan untuk mempengaruhi harga”, Pasal 11 tersebut hanya mencakup produksi dan penjualan sehingga penelitian dan pengembangan atau pembelian tidak tercakup dalam pasal tersebut. Perjanjian kartel meniadakan kesempatan konsumen dalam pasar untuk memilih secara bebas di antara penawaran para anggota kartel, namun selama kegiatan koordinasi produksi serta pemasaran sering mempunyai manfaat persaingan sehingga pada konteks kebijakan persaingan usaha sering *ambivalen* di mana kegiatan koordinasi pemasaran yang murni selalu merupakan hambatan persaingan usaha yang serius.¹¹⁹

Hal utama dari praktek kartel ini adalah pengaturan jumlah produksi dan pemasaran secara bersama-sama dan sistematis dengan maksud untuk mempengaruhi harga demi keuntungan para anggota-anggota kartel. Konsekuensinya suatu perjanjian kartel secara tidak langsung membatasi persaingan usaha.¹²⁰

¹¹⁸ Erawaty, AF Elly, Badudu JS, *Kamus Hukum Ekonomi*. (Jakarta: ELIPS Project, 1996), hal. 15.

¹¹⁹ Knud Hansen, *et.al.*, *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning of Monopioistic Practices and Unfair Bussiness Competition)*, cet.2 (Jakarta: GTZ bersama PT. Katalis, 2007), hal. 207.

¹²⁰ Didik J. Rachbini, “Cartel and Merger in Control in Indonesia”, *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 19 Mei-Juni 2002), hal. 11-12.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:

- a. Kolusi eksplisit, dimana para anggota mengkomunikasikan kesepakatan mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai audit bersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis, data penjualan dan data-data lainnya.
- b. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Media yang biasanya dipakai adalah sebuah asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel dikamufleskan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% kartel melibatkan asosiasi.¹²¹

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:

- a. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha.
- b. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para Senior eksekutif inilah yang biasanya menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan.
- c. Umumnya menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka.
- d. Melakukan *price-fixing* (penetapan harga). Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi.
- e. Adanya ancaman atau sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel akan rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada anggota kartel lainnya.
- f. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada periode tertentu. Auditor akan

¹²¹ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal.4.

membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel.

- g. Adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sistem kompensasi ini tentu saja akan berhasil apabila para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan dengan apabila mereka melakukan persaingan. Hal ini akan membuat kepatuhan anggota kepada keputusan-keputusan kartel akan lebih terjamin.¹²²

Terdapat beberapa persyaratan agar suatu kartel dapat berjalan efektif, diantaranya:

- a. Jumlah pelaku usaha. Semakin banyak pelaku usaha di pasar, semakin sulit untuk terbentuknya suatu kartel. Kartel akan mudah dibentuk dan berjalan lebih efektif apabila jumlah pelaku usaha sedikit atau pasar terkonsentrasi.
- b. Produk di pasar bersifat homogen. Karena produk homogen, maka lebih mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga.
- c. Elastisitas terhadap permintaan barang. Permintaan akan produk tersebut tidak berfluktuasi. Apabila permintaan sangat fluktuatif, maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan baik mengenai jumlah produksi maupun harga.
- d. Pencegahan masuknya pelaku usaha baru ke pasar.
- e. Tindakan-tindakan anggota kartel mudah untuk diamati. Dalam suatu kartel terdapat kecenderungan bagi anggota untuk melakukan kecurangan. Apabila jumlah pelaku usaha tidak terlalu banyak, maka mudah untuk diawasi.
- f. Penyesuaian terhadap perubahan pasar dapat segera dilakukan. Kartel membutuhkan komitmen dari anggota-anggotanya untuk menjalankan kesepakatan kartel sesuai dengan permintaan dan penawaran di pasar. Kartel akan semakin efektif jika dapat dengan cepat merespon kondisi pasar dan membuat kesepakatan kartel baru jika diperlukan.

¹²² Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal. 4.

- g. Investasi yang besar. Apabila suatu industri untuk masuk ke pasarnya membutuhkan investasi yang besar, maka tidak akan banyak pelaku usaha yang akan masuk ke pasar. Oleh karena itu, kartel diantara pelaku usaha akan lebih mudah dilakukan.¹²³

Suatu kartel bisa berjalan secara efektif apabila setiap anggota kartel memenuhi persyaratan-persyaratan yakni:

- a. Anggota kartel harus setuju untuk mengurangi produksi barang dan kemudian menaikkan harganya atau membagi wilayah. Perjanjian kartel yang efektif dapat mengakibatkan kartel itu bertindak sebagai monopoli yang dapat menaikkan dan atau menurunkan produksi dan atau harga atau tanpa takut pangsa pasar dan keuntungannya berkurang.
- b. Diperlukan *monitoring* atau mekanisme hukuman bagi anggota kartel yang melakukan kecurangan. Hal ini disebabkan kartel rentan terhadap kecurangan dari anggota kartel untuk menjual lebih banyak dari yang disepakati atau menjual lebih murah dari harga yang telah ditetapkan dalam kartel.
- c. Perlu dilakukan langkah-langkah untuk mendorong anggota kartel untuk bekerja secara rahasia guna menghindari terungkapnya atau diketahuinya kartel oleh otoritas pengawas persaingan usaha, karena kartel pada prinsipnya melanggar undang-undang.
- d. Agar kelangsungan kartel dapat terjaga, maka para anggota kartel akan berupaya mencegah masuknya pelaku usaha baru yang tertarik untuk ikut menikmati harga kartel.¹²⁴

3.1.2 Macam Kartel

Istilah kartel sebenarnya merupakan istilah umum yang dipakai untuk setiap kesepakatan atau kolusi atau konspirasi yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Pemakaian istilah kartel juga dibagi dalam kartel yang utama dan kartel lainnya. Kartel utama terdiri dari kartel mengenai penetapan harga, kartel

¹²³ *Ibid.*, hal.4-5.

¹²⁴ *Ibid.*, hal. 5.

pembagian wilayah pemasaran, persengkongkolan tender dan pembagian konsumen. Suatu kartel dianggap sangat berbahaya karena para pelakunya sepakat melakukan konspirasi mengenai hal-hal yang sangat pokok dalam suatu transaksi bisnis yang meliputi harga, wilayah dan konsumen. Kartel juga sangat berbahaya karena dapat berperilaku seperti monopoli yang dapat menentukan tingkat harga yang sangat tinggi atau jumlah produksi sehingga akan menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Kartel akan menyebabkan kerugian bagi konsumen karena harga akan mahal dan terbatasnya barang atau jasa di pasar.¹²⁵

3.1.3 Indikasi Kartel

Secara teori, ada beberapa faktor yang dapat mendorong atau memfasilitasi terjadinya kartel baik faktor struktural maupun perilaku.

3.1.3.1 Faktor Struktural

1.) Tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan

Secara prinsip, kartel akan lebih mudah jika jumlah perusahaan tidak banyak. Dalam hal ini indikator tingkat konsentrasi pasar seperti misalnya jumlah pangsa pasar empat perusahaan terbesar (CR4) dan *Herfindahl-Hirschman Index* merupakan indikator yang baik untuk melihat apakah secara struktur, pasar tertentu mendorong eksistensi kartel.

2.) Ukuran perusahaan

Kartel akan lebih mudah terbentuk jika pendiri atau pelopornya adalah beberapa perusahaan yang mempunyai ukuran setara. Dengan demikian pembagian kuota produksi atau tingkat harga yang disepakati dapat dicapai dengan lebih mudah dikarenakan kapasitas produksi dan tingkat biaya produksi semua perusahaan tersebut tidak berbeda jauh.

¹²⁵ *Ibid.*, hal. 7.

3.) Homogenitas produk

Produk yang homogen, baik berupa barang atau jasa, menyebabkan preferensi konsumen terhadap seluruh produk tidak berbeda jauh. Hal ini menjadikan persaingan harga sebagai satu-satunya variabel persaingan yang efektif. Dengan demikian dorongan para pengusaha untuk bersepakat membentuk kartel akan semakin kuat untuk menghindari perang harga yang menghancurkan tingkat laba mereka.

4.) Kontrak multi-pasar

Pemasaran yang luas dari suatu produk memungkinkan terjadinya kontak multi-pasar dengan pesaingnya yang juga mempunyai sasaran pasar yang luas. Multi-pasar dapat diartikan persaingan di beberapa area pasar atau di beberapa segmen pasar. Kontak yang berkali-kali ini dapat mendorong para pengusaha yang seharusnya bersaing untuk melakukan kolaborasi, misalnya dengan alokasi wilayah atau harga. Selain itu, tidak ada insentif dalam kartel karena adanya kekhawatiran “tindakan balasan” dari anggota kartel di seluruh area atau segmen pasar sasaran.

5.) Persediaan dan kapasitas produksi

Persediaan yang berlebihan di pasar menunjukkan telah terjadi kelebihan penawaran (*overstock*). Begitu pula kapasitas terpasang yang berada di atas permintaan menunjukkan kemampuan pasokan berada di atas tingkat permintaan saat ini. Untuk mencegah persaingan harga yang merugikan, pada kondisi ini para pelaku usaha akan mudah terperangkap dalam perilaku kartel harga, yaitu menyepakati harga tertentu atau harga minimum. Selain itu, kelebihan pasokan yang tersedia cukup banyak untuk “menghukum” mereka yang menyimpang dengan membanjiri pasar sehingga harga akan jatuh dan pengusaha akan kesulitan memasarkan produknya. Data akan persediaan dan kapasitas produksi dapat dijadikan indikator awal untuk mengindikasikan terjadinya kartel.

6.) Keterkaitan kepemilikan

Keterkaitan kepemilikan baik minoritas terlebih lagi mayoritas mendorong pengusaha untuk mengoptimalkan laba melalui keselarasan perilaku di antara perusahaan yang mereka kendalikan. Pemegang saham dua atau lebih perusahaan yang semestinya bersaing cenderung memanfaatkan kepemilikan silang ini untuk memperkuat kartel dalam rangka mengoptimalkan keuntungan. Berbagai pengaturan kartel akan berlangsung lebih mudah dengan adanya kepemilikan silang ini.

7.) Kemudahan masuk pasar

Tingginya *entry barrier* sebagai hambatan bagi perusahaan baru untuk masuk pasar akan memperkuat keberadaan suatu kartel. Peluang pendatang baru untuk mengisi kekosongan pasar akibat harga kartel yang tinggi agak tertutup. Dengan demikian kartel akan dapat bertahan dari persaingan pendatang baru.

8.) Karakter permintaan, keteraturan, elastisitas dan perubahan

Permintaan yang teratur dan inelastis dengan pertumbuhan yang stabil akan memfasilitasi berdirinya kartel. Hal ini terjadi karena adanya kemudahan bagi para peserta kartel untuk memprediksi dan menghitung tingkat produksi serta tingkat harga yang dapat mengoptimalkan keuntungan mereka. Sebaliknya jika permintaan sangat fluktuatif, elastis dan tidak teratur akan menyulitkan terbentuknya kartel. Para peserta akan berebut order pada saat permintaan tinggi dan terpaksa bersaing menurunkan harga mengingat sifat permintaan yang elastis.

9.) Kekuatan tawar pembeli (*buyer power*)

Pembeli dengan posisi tawar yang kuat akan mampu melemahkan dan akhirnya membubarkan kartel. Dengan posisi ini, pembeli akan mudah mencari penjual yang mau memasok dengan harga rendah, yang berarti mendorong penjual untuk tidak mematuhi

harga kesepakatan kartel. Pada akhirnya kartel tidak akan berjalan secara efektif dan bubar dengan sendirinya.¹²⁶

3.1.3.2 Faktor Perilaku¹²⁷

1) Transparansi dan Pertukaran Informasi

Kartel akan mudah terbentuk apabila para pelaku usaha terbiasa dengan pertukaran informasi dan transparansi di antara mereka. Peran asosiasi yang kuat seringkali terlihat sebagai media pertukaran ini. Data produksi dan harga jual yang dikirimkan ke asosiasi secara periodik dapat digunakan sebagai sarana pengendalian kepatuhan terhadap kesepakatan kartel. Terlebih lagi jika ditemukan terjadinya pertukaran informasi harga dan data produksi tanpa melalui asosiasi, yang mana akan terlihat janggal jika sesama pelaku usaha saling memberikan harga dan data produksi di antara mereka tanpa tujuan tertentu sehingga kecurigaan akan eksistensi kartel akan menguat.

2) Peraturan Harga dan Kontrak

Beberapa perilaku pengaturan harga dan kontrak dapat memperkuat dugaan adanya kartel di suatu industri. Misalnya kebijakan *one price policy* dimana kesamaan harga di berbagai daerah akan menjadi alat monitoring yang efektif antar anggota kartel terhadap kesepakatan harga kartel. Begitu pula keharusan memperoleh harga yang sama seperti klausul *Most Favored Nations* atau *meet the competition* dalam suatu kontrak akan memudahkan kontrol terhadap anggota kartel yang menyimpang. Oleh karena itu, walaupun bukan merupakan syarat perlu maupun cukup dalam mengidentifikasi kartel, perilaku pengaturan harga dan kontrak patut dicermati oleh lembaga otoritas persaingan usaha sebagai bagian upaya identifikasi eksistensi kartel.

Menurut UNCTAD¹²⁸ dalam *Manual On The Formulation and Application of Competitive Law*, untuk mendeteksi adanya kartel terdapat beberapa hal yang dapat diamati, yaitu:

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 15-17.

¹²⁷ *Ibid.*, hal. 17-18.

¹²⁸ *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* adalah suatu badan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dibentuk dengan tujuan memajukan perdagangan

- a. Adanya kecenderungan untuk membuat perjanjian tertulis;
- b. Para peserta kartel akan secara bersama-sama mengurangi ataupun menaikkan harga, agar tercapai tingkat harga yang sama;
- c. Para pelaku usaha akan bekerjasama dengan pelaku usaha lainnya untuk melakukan serangkaian tindakan tertentu.¹²⁹

Kegiatan kartel juga dapat dideteksi dari bukti-bukti yang diperoleh dari konsumen, bukti-bukti dari *whistleblower*, bukti-bukti dari pelaku usaha atau pendatang baru atau pesaing potensial, bukti-bukti dari dokumentasi perjanjian dan perilaku pasar yang bersangkutan.¹³⁰

3.1.4 Kartel Sebagai Perjanjian yang Dilarang

Sebagai salah satu perjanjian yang dilarang, kartel umumnya diterjemahkan sebagai persetujuan untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan pemasaran suatu produk tertentu. Dasar pemikiran kartel muncul dalam model persaingan sempurna. Dalam persaingan sempurna, kepentingan konsumen dalam suatu pasar mengontrol bekerjanya persaingan.¹³¹

Terjadinya sebuah efisiensi pasar diartikan bahwa ketiadaan pengaturan jumlah unit produksi atau distribusi antar pesaing akan memperkuat posisi konsumen atau penjual tanpa menjadikan salah satu pihak merugi. Kesejahteraan sosial dalam hal ini menjadi maksimum, karena adanya pengutamaan sumber-

internasional, dengan maksud untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang; memformulasikan dan melaksanakan prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan perdagangan internasional dan masalah-masalah pembangunan ekonomi yang terkait; dsb.

¹²⁹ Wahyu Retno Dwi Sari, Kartel: Upaya Damai Untuk Meredam Konfrontasi Dalam Persaingan Usaha, Jurnal KPPU Edisi 1 Tahun 2009, http://www.kppu.go.id/docs/Jurnal_edisi_1th_09.pdf, diunduh pada 14 Januari 2011.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Produsen menanggapi selera konsumen dengan memproduksi pada apa yang diinginkan oleh pembeli dan dalam iklim persaingan satu dengan yang lainnya pada harga yang terendah, sebagaimana dikutip oleh Felix Marcel Tambunan dalam tesis berjudul “Kajian Pendekatan Hukum Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha”, (Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal 39.

sumber produksi dan optimalisasi produksi baik dalam hal kuantitas maupun kualitas. Keadaan seperti ini, teoritis dapat saja tercapai dengan asumsi-asumsi.¹³²

Gabungan beberapa perusahaan besar tersebut akan berusaha secara terselubung untuk mengendalikan dan mempengaruhi pasar di mana mereka bergerak. Cara-cara untuk mengendalikan pasar tersebut dapat dilakukan dengan cara:

- a. Penetapan harga pada suatu tingkat tertentu (*price fixing*) oleh beberapa perusahaan yang saling bersaing yang berbeda dengan tingkat harga yang terbentuk di pasar kompetitif, dan yang memberikan laba yang lebih besar ketimbang yang dapat diperoleh jika harga terbentuk pada tingkat yang semata-mata ditentukan oleh kekuatan pasar kompetitif;
- b. Pembagian pangsa pasar (*market division*), yaitu persetujuan (rahasia) di antara beberapa perusahaan yang saling bersaing untuk membagi pasar di antara mereka;
- c. Konspirasi dalam penawaran barang/jasa (*bid rigging*), yaitu suatu persetujuan (rahasia) di antara beberapa perusahaan yang saling bersaing untuk tidak bersaing menawarkan barang atau jasa kepada pihak pembeli (pada umumnya instansi pemerintah), tetapi menetapkan suatu harga penawaran yang lebih tinggi dibandingkan harga yang terbentuk di pasar kompetitif.¹³³

Dalam prakteknya sangat sukar dalam mengkoordinasikan suatu kartel. Digambarkan oleh Stigler, bahwa dalam mengkoordinasikan kartel melalui

¹³² Asumsi tersebut yakni dengan kondisi jumlah konsumen dan produsen cukup banyak, dimana jumlah produk yang dibeli pembeli dan dijual oleh penjual relative kecil dibandingkan dengan jumlah total produk yang diperdagangkan di pasar, produknya homogen sehingga tidak ada pembeli yang mengutamakan jumlah tertentu dan sebaliknya tidak ada penjual yang mengutamakan pembeli tertentu. Selain itu diperlukan adanya akses informasi yang mudah dan terbuka bagi semua pembeli dan maupun penjual mengenai harga dan keadaan produk yang dijual dan adanya kemudahan yang sempurna untuk memasuki dan meninggalkan pasar. Lihat Ernest Gellhorn dan William E.Kovacic, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, (St. Paul Minnesota: West Publishinh Co., 1994), hal. 33 sebagaimana dikutip oleh Felix Marcel Tambunan dalam tesis berjudul "*Kajian Pendekatan Hukum Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha*", (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal 40.

¹³³ Antitrust Division, *An Antitrust Primer for Federal Prosecutor*, (Washington DC: Department of Justice, February 1998), hal 4-8.

beberapa tahapan. Pertama, anggota kartel harus menyetujui ketentuan-ketentuan dalam kolaborasinya dan hal ini ternyata tidak mudah dilakukan. Kedua, para pihak harus menentukan produk apa yang akan dibuat, dibalik kekhawatiran bahwa para anggota menggunakan kualitas produk dan dalam bentuk penyajian yang berbeda untuk membedakan diri dari anggota lainnya. Ketiga, para anggota kartel juga harus menentukan produk kolektif apa yang akan dibuat dan dengan harga berapa mereka akan menjualnya. Dalam keadaan ini perusahaan yang telah mapan mungkin akan khawatir apabila mereka menaikkan keuntungan segera, produsen baru berminat untuk memasuki industri tersebut.¹³⁴

Dalam memelihara kartel diperlukan suatu hambatan untuk memasuki industri yang bersangkutan bagi pendatang baru (*barriers to entry*) atau bekerja sama dengan cara menerima mereka sebagai anggota kartel. Dengan pengambilan pilihan terakhir ini, terdapat sebuah konsekuensi bahwa anggota kartel harus rela mendapatkan pangsa pasar yang lebih kecil, atau output akan naik dan ini akan menurunkan harga.¹³⁵

3.1.5 Dampak Negatif Kartel

Secara umum para ahli sepakat bahwa kartel mengakibatkan kerugian baik bagi perekonomian suatu negara maupun bagi konsumen.¹³⁶

Kerugian bagi perekonomian suatu negara:

- a. Dapat mengakibatkan terjadinya inefisiensi alokasi.
- b. Dapat mengakibatkan terjadinya inefisiensi produksi.
- c. Dapat menghambat inovasi dan penemuan teknologi baru.
- d. Menghambat masuknya investor baru.
- e. Dapat menyebabkan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan tidak kondusif dan kurang kompetitif

¹³⁴ Felix Marcel Tambunan, "Tesis: Kajian Pendekatan Hukum Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha", (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal 41.

¹³⁵ Ayudha D Prayogo, *et.al.*, *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturnya di Indonesia*, (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2001), hal 69.

¹³⁶ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal. 18.

dibandingkan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem persaingan usaha yang sehat.¹³⁷

Kerugian bagi konsumen:

- a. Konsumen membayar harga suatu barang atau jasa lebih mahal daripada harga pada pasar yang kompetitif.
- b. Barang atau jasa yang diproduksi dapat terbatas baik dari sisi jumlah dan atau mutu daripada alau terjadi persaingan sehat diantara para pelaku usaha.
- c. Terbatasnya pilihan pelaku usaha.¹³⁸

Dengan kata lain, akibat yang ditimbulkan kartel adalah terciptanya praktek monopoli oleh pelaku kartel sehingga secara perekonomian makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya yang dicerminkan dengan timbulnya *deadweight loss*. Dari sisi konsumen, konsumen akan kehilangan hak atas pilihan harga, kualitas barang yang bersaing dan layanan purna jual yang baik.¹³⁹

Mekanisme kartel diawali dengan kondisi dimana setiap pelaku usaha berupaya mencari keuntungan yang maksimal dari setiap transaksi yang dilakukannya. Sebagaimana dikatakan dalam teori tentang harga bahwa perusahaan bermaksud mendapat keuntungan yang maksimum, untuk memaksimalkan keuntungan. Akibatnya, produsen selalu mengetahui biaya (*cost*) untuk memproduksi dalam menentukan keputusan untuk kapan, berapa banyak dan bagaimana memproduksinya.¹⁴⁰

Perilaku kartel yang dilakukan oleh para pelaku usaha sebagian besar didasari oleh alasan untuk menstabilkan harga di pasar. Kestabilan harga tersebut

¹³⁷ *Ibid.*,

¹³⁸ *Ibid.*,

¹³⁹ Didik J. Rachbini, "Cartel and Merger in Control in Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 19 Mei-Juni 2002), hal. 4.

¹⁴⁰ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, (Medan: Pustaka Bahasa Press, 2004), hal. 23 sebagaimana dikutip dari Buku Dennis W Carlton dan Jeffrey M Perloff, *Modern Industrial Organization* (Harper Collins Publisher, 1994), hal. 37 dan 66 yang mengatakan bahwa "A competitive firm's objective its profits its to maximize its profits or equivalently, minimize its losses."

dipicu oleh timbulnya perang harga di antara perusahaan-perusahaan yang bersaing sehingga perusahaan-perusahaan tersebut berupaya untuk mencapai kesepakatan harga, biasanya dalam bentuk tarif minimal. Kesepakatan ini pada umumnya kemudian dituangkan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pelaku usaha yang menyepakatinya.¹⁴¹ Jadi, dapat diketahui bahwa makna suatu kartel hampir sama dengan oligopoli dimana keduanya merupakan suatu bentuk perjanjian atau kerja sama antara beberapa pelaku usaha dengan produk sejenis, untuk mengatur tingkat harga dan/atau wilayah pemasaran produk mereka. Kartel juga sangat erat dengan *price fixing* (penetapan harga) dan *territorial restriction* (pembagian wilayah).¹⁴²

Kartel tidak memberikan profit yang luar biasa tetapi akan mengefektifkan suatu usaha bila persaingan tidak ada. Kartel merugikan dan berakibat buruk karena sumber alokasi sumber daya yang tidak maksimum sehingga akan merugikan masyarakat secara keseluruhan. Dengan kata lain, dengan menaikkan harga atau menghalangi pesaing baru memasuki pasar, kartel akan membuat alokasi sumber daya yang tidak efisien dan merugikan konsumen dari segi terbatasnya pilihan.¹⁴³

Kesuksesan dari kartel adalah tergantung pada jenis industri, caranya beroperasi dimana faktor utama penentunya adalah tergantung pada kerjasama di antara pesaing itu sendiri. Semakin besar jumlah pesaing yang ikut dalam perjanjian itu, maka akan semakin sulit untuk mengontrol atau mengawasi perjanjian ini. Bila anggota kartel merasa diperlakukan secara tidak sama atau tidak adil, maka mereka akan cenderung untuk mengkhianati perjanjian kartel tersebut. Akibatnya perjanjian kartel sering menjadi tidak stabil dan rentan akan kesetiaan anggotanya.¹⁴⁴

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 5

¹⁴² Tresna P. Soemardi, Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional, *Jurnal KPPU Edisi 2 Tahun 2009*, (Jakarta: KPPU RI, 2009).

¹⁴³ Marshall Sumantri, "Dugaan Praktek Kartel yang Dilakukan oleh Penyedia Jasa Telepon Selular dalam Penetapan Tarif SMS (*Short Message Service*) Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha", (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2009), hal. 32.

¹⁴⁴ *Ibid.*,

Kartel memang aktraktif bagi banyak pelaku usaha. Teori ekonomi Adam Smith dalam “*The Wealth of Nation*” menggambarkan betapa kartel menarik untuk dilaksanakan karena diyakini mampu menghasilkan keuntungan.¹⁴⁵ Tindakan bersama antara beberapa pelaku usaha dan pesaingnya membentuk oligopoli informal baru yang menghasilkan beberapa pemain yang mendominasi pasar dan selanjutnya menciptakan juga monopolis baru.¹⁴⁶

Seluruh produsen akan berupaya memperhitungkan bahan baku, biaya, harga, dan menentukan jumlah *output* sesuai dengan perhitungan keuntungan maksimum. Bila produsen bersama-sama setuju untuk menentukan harga dan *output*, maka kelompok mereka akan bertindak sebagaimana seorang monopolis. Industri akan menghadapi kendala karena jumlah *output* dibatasi, sementara kebutuhan dan permintaan konsumen lebih besar dari output. Harga akan menjadi lebih tinggi karena telah ditetapkan bersama dan tidak terdapat persaingan. Jenis perjanjian inilah yang disebut kartel.¹⁴⁷

Ada beberapa pihak yang berpendapat bahwa dengan terbentuknya kartel tidak selalu menimbulkan dampak buruk atau negatif dalam dunia perdagangan atau dunia usaha. Dalam beberapa kasus tertentu menurut mereka terbentuknya kartel justru menguntungkan. Menurut mereka, kartel dapat melindungi industri tertentu dari persaingan yang menghancurkan, dengan demikian memerlukan kemampuan untuk memeliharanya, terutama di mana biaya tetap mempunyai prosentase yang besar dari total biaya (misalnya industri kereta api). Jika dibebaskan dari tekanan persaingan tersebut maka perusahaan akan menjadi bebas untuk membiayai inovasi yang didambakan dan mengadakan penelitian, termasuk untuk melindungi kualitas produk agar tidak menurun.¹⁴⁸ Selain itu, kartel juga dapat membentuk stabilitas dan kepastian tingkat produksi, tingkat harga, dan

¹⁴⁵ Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Medan: Pustaka Bangsa Press: 2003), hal. 22. Sebagaimana dikutip dari Dennis W Carlton dan Jeffrey M Perloff, “*Modern Industrial Organization*” (Harper Collins, 1994), hal. 176 dari buku Adam Smith, *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. Edwin Cannan, (USA: The University of Chicago Press, 1976).

¹⁴⁶ *Ibid.*,

¹⁴⁷ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, *op.cit.*, hal. 79.

¹⁴⁸ Ayodha Prayoga, *et.al.*, *op.cit.*, hal. 66.

wilayah pemasaran (yang sama) di antara para pelaku usaha yang tergantung dalam asosiasi tertentu. Dengan sendirinya pasar menjadi tidak kompetitif lagi dan akan merugikan konsumen.¹⁴⁹

Dalam Kartel, ada beberapa macam bentuk koordinasi untuk menetapkan harga, antara lain perjanjian murni dan perjanjian terkait.¹⁵⁰ Koordinasi produksi dan/atau pemasaran yang murni apabila perjanjian tersebut tidak memuat ketentuan lain selain kegiatan produksi dan/atau pemasaran. Kasus yang terkait dengan perjanjian murni adalah sebagai berikut.

- a. Kartel kuota, yakni pembagian volume pasar di antara para pesaing usaha. Disini ditetapkan kuota produksi dan/atau pemasaran tertentu atau ditentukan batas maksimal untuk kuota produksi dan/atau pemasaran yang diperbolehkan, dan kuota tersebut umumnya diamankan melalui pemasokan atau pembayaran kompensasi apabila kuota produksi atau pemasaran yang telah ditetapkan dilampaui. Kartel kuota bertujuan untuk menaikkan harga.¹⁵¹
- b. Prosedur saling menginformasi mengenai data pasar, yakni prosedur yang ditetapkan atas dasar perjanjian di mana para pesaing saling menukar data yang berkaitan dengan persaingan usaha. Hal ini mengakibatkan terjadinya hambatan persaingan produksi dan atau pemasaran, kalau data di bidang produksi dan atau pemasaran yang berkaitan dengan persaingan usaha menjadi objek pertukaran informasi tersebut karena pada hakekatnya pertukaran informasi bertujuan untuk saling menginformasikan tentang parameter persaingan usaha, sehingga semua pihak yang terlibat dapat menyesuaikan perilakunya dengan perilaku pesaing, dengan demikian

¹⁴⁹ Tresna P. Soemardi, *Jurnal KPPU Edisi 2 Tahun 2009*, Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional (Jakarta: KPPU RI, 2009).

¹⁵⁰ Knud Hansen, *op.cit.*, hal 208-211.

¹⁵¹ Karl E. Case dan Ray C. Fair, *Prinsip-prinsip Ekonomi Mikro (Principles of Economic)*, diterjemahkan oleh Benyamin Molan (Jakarta: PT. Prenhallindo, 2002), hal. 384.

meniadakan persaingan usaha dengan tujuan menaikkan tingkat harga atau mencapai harga seragam yang tinggi.¹⁵²

- c. Alokasi pelanggan murni, yakni pelaku usaha yang sedang atau akan melakukan kegiatan di pasar bersangkutan yang sama, mengalokasikan pelanggan di antara mereka menurut kriteria lain daripada kriteria geografis atau produk. Pelaku usaha tersebut biasanya saling mewajibkan untuk tidak memasok barang atau jasa kepada pelanggan yang dialokasikan kepada mitranya menurut jenis industri, besar usaha, tahap dagang atau nama. Ini sama dengan kondisi dimana pelaku usaha mewajibkan menerima barang atau jasa hanya akan memasok barang atau jasa tersebut kepada pembeli tertentu saja. Pembagian pelanggan yang murni menghambat persaingan pemasaran, karena pembeli tertentu tidak diberi lagi kesempatan untuk memilih di antara produk anggota-anggota kartel sehingga kenaikan harga menjadi lebih mudah untuk dilakukan.¹⁵³
- d. Hambatan masuk pasar yang murni, terjadi apabila dua pelaku usaha yang melakukan kegiatan pada pasar bersangkutan yang menyepakati bahwa salah satu diantara mereka akan mengundurkan diri sama sekali dari pasar dan/atau tidak akan melakukan kegiatan di dalam pasar. Larangan masuk pasar yang murni merupakan peniadaan persaingan usaha secara menyeluruh di antara para anggota kartel, karena pembeli tidak dapat memilih lagi di antara produk anggota-anggota kartel, maka dalam hal ini pasti juga akan terjadi kenaikan harga.¹⁵⁴
- e. Kartel standar dan kartel tipe, adalah perjanjian yang dibuat antara para pelaku usaha mengenai standar, tipe, jenis, dan ukuran tertentu yang harus ditaati. Perjanjian tersebut mengakibatkan pembatasan produksi karena pelaku usaha dihalangi untuk menggunakan standar atau tipe lain. Perjanjian tersebut umumnya tidak hanya menghambat persaingan

¹⁵² Knud Hansen, *op.cit.*, hal. 208.

¹⁵³ *Ibid.*, hal. 209.

¹⁵⁴ *Ibid.*,

kualitas, melainkan secara tidak langsung juga mempengaruhi persaingan harga di antara para anggota kartel.¹⁵⁵

- f. Kartel Kondisi, yakni perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha mengenai standarisasi ketentuan perjanjian, yang tidak berkaitan langsung atau tidak langsung dengan harga, tetapi berkaitan dengan unsur lain dalam perjanjian bersangkutan. Perjanjian tersebut bertujuan untuk menghambat pemasaran, karena anggota kartel tidak dimungkinkan membuat perjanjian bentuk lain. Setiap kondisi perjanjian mempengaruhi harga, misalnya terdapat mekanisme pasar atau melalui kalkulasi pembagian resiko (tanggung jawab dan jaminan) serta melalui syarat-syarat tambahan (pengemasan, pengiriman, servis).¹⁵⁶

Koordinasi produksi dan/atau pemasaran yang terkait terjadi apabila koordinasi tersebut diakibatkan oleh ketentuan tambahan dari perjanjian kompleks yang tujuan utamanya tidak melanggar hukum persaingan usaha. Kasus-kasus penting yang masuk kategori perjanjian pendamping atau perjanjian terkait adalah sebagai berikut.

- a. Alokasi pelanggan sebagai kondisi tambahan. Hal ini terkadang terkandung dalam perjanjian distribusi yang dibuat oleh produsen yang sedang atau akan memasarkan sendiri produk masing-masing dengan distributor yang diberi kuasa untuk memasarkan produk mereka. Dalam hal ini produsen masih tetap berhak untuk memasok sendiri barang atau jasa di daerah pemasaran yang dialokasikan kepada distributor tersebut.¹⁵⁷
- b. Larangan masuk pasar yang merupakan kondisi pendamping. Hal ini termuat dalam perjanjian distribusi dan perjanjian jual beli perusahaan. Dalam perjanjian jual beli yang dibuat oleh produsen dengan distributor yang diberi kuasa untuk memasarkan barang atau jasa produsen, selalu memuat kewajiban bahwa produsen tidak akan memasarkan sendiri produk di pasar bersangkutan tempat usaha distributor yang diberi kuasa untuk

¹⁵⁵ Knud Hansen, *op.cit.*, hal. 210.

¹⁵⁶ *Ibid.*,

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal. 213.

memasarkan barang produsen, di lain pihak memuat kewajiban distributor tidak akan memulai atau akan menghentikan atau tidak meneruskan di masa mendatang produksi barang yang bersaing dengan barang produsen. Perjanjian jual beli perusahaan juga umumnya memuat ketentuan agar pihak penjual selama jangka waktu tertentu tidak melakukan kegiatan persaingan usaha di pasar bersangkutan.¹⁵⁸

- c. Perjanjian usaha patungan. Koordinasi produksi dan/atau pemasaran dapat diakibatkan oleh perjanjian *joint venture* yang relevan dengan hukum persaingan usaha, tanpa memperhatikan apakah perjanjian tersebut merupakan perjanjian penggabungan perusahaan atau tidak, sedangkan koordinasi produksi dan pemasaran justru dapat dilakukan atas dasar perjanjian *joint venture*, yang bertujuan untuk melakukan produksi dan/atau distribusi bersama produk tertentu, namun bukan merupakan perjanjian penggabungan badan usaha, melainkan apa yang dinamakan usaha patungan kerja sama.¹⁵⁹

Karakteristik pasar yang memiliki kartel antara lain:

- a. Ada sedikit perusahaan atau hanya ada beberapa perusahaan yang penting;
- b. Perusahaan-perusahaan serupa dalam struktur biaya, proses, tujuan, tingkat integrasi vertikal atau jumlah produk yang diproduksi;
- c. Produk yang relevan sifatnya homogen, seperti terigu, gula atau semen; dalam pasar demikian, kesepakatan harga dapat relatif sederhana;
- d. Produk tidak memiliki pengganti dekat. Jika ada, kenaikan harga dapat mendorong pelanggan beralih ke penggantinya;
- e. Para pelanggan tidak akan atau tidak dapat secara signifikan mengurangi jumlah produk yang mereka beli, meskipun harganya naik;
- f. Informasi mengenai transaksi penjualan, yaitu siapa yang telah menjual, berapa banyak, kepada siapa, berapa harganya, secara luas tersedia. Semakin banyak informasi yang tersedia, maka semakin mudah untuk mengawasi suatu kartel;

¹⁵⁸ Knud Hansen, *op.cit.*, hal. 214.

¹⁵⁹ *Ibid.*, Hal. 211

g. Suatu proses pelelangan terlibat. Pasar dengan pelelangan sering mempunyai kartel manipulasi lelang, barangkali karena proses pelelangan sering melibatkan beberapa perusahaan serupa dengan informasi yang tersedia mengenai penjualan mereka.¹⁶⁰

Kartel dalam prakteknya diwujudkan melalui apa yang disebut asosiasi-asosiasi. Asosiasi-asosiasi ini menjadi wadah bagi para pelaku usaha untuk berkomunikasi di antara pelaku usaha dalam industri yang sama dan berpengaruh dalam penentuan kebijakan anggota dan industri mereka.¹⁶¹ Asosiasi pada dasarnya merupakan wadah berkumpulnya para pesaing dalam suatu industri atau usaha yang sama antara anggotanya dan tindakan serta keputusannya rentan terhadap aturan dalam hukum persaingan¹⁶² karena dapat bersifat anti persaingan dan pada akhirnya bahkan mampu mendistorsi pasar.¹⁶³ Distorsi pasar juga ditambah dengan peran serta para birokrat dan juga melemahnya pengawasan dalam menegakkan kepastian hukum.

Pengawasan tindakan pelaku pasar melalui asosiasi mereka di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dilakukan melalui komisi pengawas independen yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI). Pada kenyataannya, sulit bagi KPPU untuk menentukan apakah sebuah asosiasi dalam perilakunya melakukan suatu tindakan yang dianggap melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, karena tidak terdapat ukuran yang mengatur apakah telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh asosiasi atau tidak. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* yang menentukan apakah suatu

¹⁶⁰ Khemani *et.al.*, *op.cit.*, hal. 33.

¹⁶¹ Rahmawanti Miladia, “*Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha*”, (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 52.

¹⁶² Natasya Sirait, *op.cit.*, dalam Timothy J. Waters *et.al.*, *Antitrust And Trade Association How Trade Regulation Laws Apply to Trade and Professional Association, Section of Antitrust Law* (American Bar Association, 1996), hal. 2-3, sebagaimana dikutip oleh Rahmawanti Miladia dalam tesis berjudul “*Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha*”, (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 53.

¹⁶³ *Ibid.*, dalam George D. Webster *et.al.*, *The Law of Association* (tanpa kota: Lexis Publishing, June 2000) sebagaimana dikutip oleh Rahmawanti Miladia dalam tesis berjudul “*Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha*”, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 52-53.

perbuatan pelaku usaha telah melanggar undang-undang persaingan usaha atau tidak. Selain menggunakan kedua pendekatan tersebut, penegak hukum juga memerlukan pertimbangan dan pembuktian apakah terdapat pembenaran dalam hal yang telah dilakukan oleh pelaku usaha, baik dari segi ekonomi dan sosial.

3.1.6 Pendekatan *Rule of Reason* dan *Per Se Illegal* dalam Kartel

Kartel di berbagai negara dianggap sebagai tindakan yang hanya akan merugikan konsumen, sehingga penegakan hukumnya dengan menerapkan prinsip *per se illegal*. “*Per se*” berasal dari bahasa Latin yang berarti *by itself; in itself; taken alone; by means of itself; through itself; inherently; in isolation; unconnected with other matters, simply as such; in its own nature without reference to its relation*.¹⁶⁴ Maksud dari prinsip ini apabila suatu aktifitas adalah jelas maksudnya dan berakibat merusak, hakim tidak perlu harus mempersalahkan masuk akal tidaknya peristiwa yang sama (dengan peristiwa yang akan diadili) sebelum menentukan bahwa peristiwa yang bersangkutan merupakan pelanggaran hukum persaingan.¹⁶⁵ Sedangkan pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, mengadopsi prinsip *rule of reason*. Perumusan kartel sebagai suatu yang diperiksa menurut prinsip *rule of reason* sudah sesuai dengan perkembangan penegakan hukum persaingan yang cenderung untuk melihat dan memeriksa alasan-alasan dari pelaku usaha melakukan suatu perbuatan yang dianggap melanggar hukum persaingan usaha. Dengan demikian KPPU harus dapat membuktikan bahwa alasan-alasan dari pelaku usaha tersebut tidak dapat diterima (*unreasonable*).¹⁶⁶

Kartel dikategorikan sebagai *rule of reason*, dengan melihat dari bunyi atau kalimat pasal kartel itu sendiri. Di dalam pasal yang masuk dalam kategori *per se rule* bisanya terdapat kata “dilarang” **tanpa** ada frase “*patut diduga*” atau “*yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*”.

¹⁶⁴ Ayudha D. Prayoga, *et.al.*, hal 62 dalam Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1990), hal. 1142.

¹⁶⁵ *Ibid.*, dalam Gellhorn, *et.al.*, Has Antitrust Outgrown Dual Enforcement? A Proposal for Rationalization, *The Antitrust Impulse*, Volume 1 (London: ME Sharpe, tanpa tahun), hal 388.

¹⁶⁶ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, Hal. 8.

¹⁶⁷ Sementara itu, pasal *rule of reason* biasanya **terdapat** frase “dapat mengakibatkan” atau “patut diduga” menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Adanya frase tersebut menunjukkan perlunya pengkajian apakah tindakan tersebut akan menimbulkan suatu dampak negatif bagi masyarakat luas dan dunia persaingan usaha dan dampak itu sendiri.

Setelah diperoleh bukti-bukti yang cukup untuk menganalisa, maka langkah selanjutnya adalah melakukan pembuktian apakah benar-benar telah terjadi kartel yang dapat dipersalahkan antara pelaku usaha. Sesuai dengan perumusan pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang bersifat *rule of reason*, maka dalam rangka membuktikan apakah telah terjadi kartel yang dilarang perlu dilakukan pemeriksaan secara mendalam mengenai alasan-alasan para pelaku usaha melakukan kartel. Penegak hukum persaingan usaha harus memeriksa apakah alasan-alasan para pelaku usaha melakukan kartel ini dapat diterima (*reasonable restraint*) atau tidak dapat diterima (*unreasonable restraint*). Suatu kartel atau kolaborasi dapat diketahui antara lain dari hal-hal berikut:

- a. Apakah terdapat tanda-tanda adanya pengurangan produksi barang dan atau jasa atau adanya kenaikan harga? Jika tidak ada, maka perbuatan para pelaku usaha tidak bertentangan dengan hukum persaingan usaha.
- b. Apakah perbuatan tersebut *naked* (semata-mata langsung bertujuan untuk mengurangi atau mematikan persaingan) atau bersifat *ancillary* (bukan tujuan dari kolaborasi melainkan hanya akibat ikutan). Apabila kolaborasi bersifat *naked*, maka akan melawan hukum.
- c. Bahwa kartel mempunyai *market power*. Apabila kartel mempunyai pangsa pasar (*market power*) yang cukup, maka mereka mempunyai kekuatan untuk menyalahgunakan kekuatan tersebut. Akan tetapi apabila tidak ada *market power*, maka kemungkinan kecil kartel akan dapat mempengaruhi pasar.

¹⁶⁷ Lihat AM Tri Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Per Se Illegal atau Rule of Reason* (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2003), hal. 8, lihat juga Syaamsul Maarif, “*Persaingan Usaha dalam Perspektif Hukum*”, makalah dalam seminar Anti Monopoli dan Persaingan Usaha, diselenggarakan oleh Asosiasi Advokat Indoneisa (AAI)-Komisi Pengawas Peraingan usaha, Jakarta: 21 April 2005.

- d. Terdapat bukti yang kuat bahwa kartel menghasilkan efisiensi yang cukup besar, sehingga melebihi kerugian yang diakibatkannya. Apabila tidak membawa efisiensi berarti kartel hanya membawa kerugian.
- e. Adanya *reasonable necessity*. Artinya tindakan para pelaku kartel tersebut memang secara akal sehat perlu dilakukan. Dengan kata lain untuk mencapai keuntungan-keuntungan yang pro persaingan yang ingin dicapai, maka perbuatan kartel tersebut perlu dilakukan dan tidak terdapat cara lain atau alternatif lain yang seharusnya terpikirkan oleh pelaku usaha.
- f. *Balancing test*. Setelah faktor-faktor lainnya diperiksa, selanjutnya perlu dilakukan pengukuran terhadap keuntungan yang diperoleh melalui kartel dengan kerugian yang diakibatkannya. Apabila keuntungan yang diperoleh lebih besar dibandingkan dengan kerugian yang diakibatkannya, maka perbuatan atau tindakan para pelaku usaha tersebut dapat dibenarkan.¹⁶⁸

Jadi, dalam memeriksa suatu perkara secara *rule of reason*, maka perlu ditempuh langkah-langkah tersebut sebelum menyatakan suatu perbuatan tersebut sebagai sesuatu yang dapat diterima (*reasonable restraint*) atau tidak dapat diterima (*unreasonable restraint*).

3.2 Leniency Programs Sebagai Salah Satu Cara Menangani Kartel

Pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha sangat berbeda dengan hukum lainnya, misalnya pada hukum pidana pada umumnya. Suatu dugaan adanya penetapan harga, sulit untuk dibuktikan, karena berdasarkan teori ekonomi maka terdapat kecenderungan para pelaku usaha yang bersaing akan mengenakan harga yang sama, baik pada pasar yang kompetitif maupun dalam kartel, sehingga adanya harga yang sama tidak dapat dianggap sebagai adanya indikasi pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha. Berdasarkan kondisi tersebut, maka pada umumnya suatu kartel dapat diketahui bukan hasil dari investigasi dari penegak hukum, melainkan karena adanya anggota kartel yang melaporkan atau mengakui adanya perbuatan tersebut.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal 19-20.

¹⁶⁹ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal 22-23.

Mengingat sulitnya mengungkap kartel, maka penegakan hukum persaingan usaha menggunakan berbagai metode untuk mengungkap adanya kartel. Penegak hukum persaingan usaha berusaha mencari kelemahan dari dalam kartel itu sendiri. Dalam hal ini terdapat dua strategi, yaitu dengan mendapatkan pengakuan dari perusahaan yang menjadi anggota kartel dan dengan mendapatkan pengakuan dari agen dari suatu perusahaan yang menjadi anggota kartel. Dengan demikian suatu program *leniency* dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu program *leniency* kepada perusahaan dan program *leniency* untuk individu.

a. Program *leniency* kepada perusahaan

Suatu perusahaan yang mengakui atau bekerjasama dengan institusi penegak hukum tentang adanya kartel, maka mereka dapat menikmati program *leniency*. Melalui program ini, perusahaan mendapatkan diskon atas denda yang akan diberikan. Besarnya diskon ini tergantung dari besar ringannya peran dan seberapa besar kerjasama yang dilakukan untuk diketahuinya kartel, sehingga diskon yang akan diberikan pun bervariasi mulai dari 10% sampai dengan 100% atau diberikan amnesti. Sebagai suatu contoh, dapat kita lihat program *leniency* bagi mereka yang mengaku sebelum penyelidikan dilakukan dan 7 (tujuh) syarat dimana suatu perusahaan memenuhi syarat diberikan program *leniency*.

170

Sebelum Penyelidikan dimulai	Syarat Alternatif
Divisi <i>Antitrust</i> belum menerima informasi mengenai aktifitas yang melanggar hukum;	Perusahaan adalah yang pertama melaporkan dan memenuhi syarat untuk mendapatkan <i>leniency</i> ;

¹⁷⁰ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal. 23-24.

	Divisi Antitrust belum mempunyai bukti yang untuk melakukan penuntutan;
Perusahaan setelah ditemukan adanya aktifitas yang ilegal, segera menghentikan keterlibatannya dalam aktifitas tersebut;	Perusahaan setelah ditemukan adanya aktifitas yang ilegal, segera menghentikan keterlibatannya dalam aktifitas tersebut;
Perusahaan melaporkan perbuatan yang melanggar hukum dengan sungguh-sungguh dan bekerjasama secara total serta berkelanjutan dengan Divisi <i>Antitrust</i> dalam menyelidikannya;	Perusahaan melaporkan perbuatan yang melanggar hukum dengan sungguh-sungguh dan bekerja sama secara total serta berkelanjutan dengan Divisi <i>Antitrust</i> dalam menyelidikannya;
Pengakuan tentang perbuatan yang salah adalah benar-benar perbuatan perusahaan, sebagai lawan dari pengakuan individual dari individu eksekutif atau karyawan;	Pengakuan tentang perbuatan yang salah adalah benar-benar perbuatan perusahaan;
Dimana memungkinkan, perusahaan memberikan restitusi kepada pihak-pihak yang dirugikan; dan	Dimana memungkinkan, perusahaan memberikan restitusi kepada pihak-pihak yang dirugikan; dan
Perusahaan tidak menekan pihak lainnya untuk ikut serta dalam perbuatan melawan hukum dan bukan merupakan pemimpin atau	

pencetus dari aktifitas tersebut.	
	Divisi <i>Antitrust</i> menentukan bahwa pemberian <i>leniency</i> akan berlangsung secara fair bagi yang lainnya, sehubungan dengan perbuatan melawan hukum tersebut, peran dari perusahaan yang mengaku, dan kapan perusahaan tersebut melaporkan atau mengaku. ¹⁷¹

b. Program *leniency* untuk individu

Dalam setiap perusahaan yang menjadi anggota kartel mempunyai beberapa karyawan (agen) baik yang mempunyai jabatan tinggi yang biasanya merupakan tokoh utama maupun karyawan yang lebih bawah atau karyawan biasa yang terlibat dalam kartel. Dengan kata lain kartel melibatkan agen-agen dalam suatu perusahaan mulai dari yang memutuskan kesepakatan-kesepakatan, menghadiri pertemuan, menegosiasikan hal-hal yang akan disepakati, sampai mereka yang melaksanakannya. Setiap karyawan yang terlibat dalam suatu kartel adalah pelaku suatu kejahatan. Mengungkap kartel dari tokoh utama pada umumnya jauh lebih sulit daripada mereka yang berada pada tingkat yang lebih rendah. Penegak hukum persaingan dapat memanfaatkan karyawan-karyawan atau agen ini untuk mengungkap suatu kartel. Setiap agen dalam suatu perusahaan yang menjadi anggota kartel yang mengetahui tentang kartel haruslah diberikan insentif yang berarti untuk membuka aktifitas kartel. Terhadap mereka ini haruslah diterapkan pendekatan *leniency* program.¹⁷²

Melalui program *leniency* ini dapat diterapkan hal-hal berikut:

¹⁷¹ Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal. 23.24.

¹⁷² Lihat KPPU RI, *op.cit.*, Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010, hal. 24-25.

- a. Agen yang ikut serta melaksanakan kartel haruslah diberikan hukuman yang berat termasuk hukuman penjara, khususnya bagi mereka yang tidak segera bekerjasama dengan penegak hukum.
- b. Sebaliknya agen yang melaporkan adanya kartel haruslah diberi hadiah yang berarti, termasuk program *leniency* dari tuntutan pidana, kekebalan dari tanggung jawab pribadi (pengampunan) dan uang insentif yang cukup besar.
- c. Meyakinkan agen untuk tidak mempercayai atasannya. Mereka ini berada pada posisi yang lemah, oleh karena itu, perlu diberikan insentif untuk menerima karyawan tersebut pada waktu proses pemeriksaan. Melalui program ini diharapkan agen akan berusaha menjadi yang pertama melakukan pengakuan atau melaporkan kepada penegak hukum akan adanya kartel. Tentu hal ini akan efektif apabila keuntungan melaporkan atau melakukan pengakuan lebih besardaripada kerugian apabila mereka tertangkap.
- d. Untuk mengurangi terjadinya kartel, maka perlu dilakukan program yang bertujuan meningkatkan kepatuhan agen/karyawan terhadap hukum persaingan usaha melalui program-program pelatihan, penerbitan buku-buku ataupun brosur atau penggunaan teknologi.¹⁷³

¹⁷³ *Ibid.*,

BAB 4

ANALISIS KASUS TERKAIT DUGAAN PENETAPAN HARGA DAN KARTEL YANG MENIMBULKAN PERSAINGAN USAHA YANG TIDAK SEHAT

KASUS KARTEL SEMEN PUTUSAN KPPU NO. 01/KPPU-I/2010

4.1 Kasus Posisi

Kasus dugaan penetapan harga dan kartel oleh kedelapan perusahaan semen di Indonesia, diawali dengan dugaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap industri semen nasional telah melakukan praktek oligopoli. Menteri Perindustrian Fahmi Idris menyatakan, kondisi industri semen memang memiliki kecenderungan melakukan praktek tersebut, karena pemain yang terbatas dan hampir semuanya dikuasai asing.¹⁷⁴ Beliau juga mengutarakan bahwa, kecuali Semen Gresik, seluruh pemain industri semen mayoritas sahamnya berasal dari asing, bahkan ada yang 100 persen asing. Kepemilikan asing ini menyebabkan kebijakan pemasaran sesuai dengan keinginan asing. Mereka mempunyai kebijakan memilah daerah pemasaran sendiri, misalnya Holcim, berdasarkan kebijakan internasional hanya boleh untuk daerah dan wilayah tertentu saja. Menurut Fahmi, suatu saat akan terjadi perang harga atau kompetisi sehingga harga bisa terkontrol naik. Dugaan oligopoli diperkuat dengan adanya pengendalian pasar semen secara internasional.¹⁷⁵

Menurut KPPU, struktur industri semen di Indonesia cenderung mengarah pada persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini bisa terlihat pada hambatan pasokan yang menyebabkan kelangkaan dan tingginya harga jual. ketiga grup produsen semen, yakni Semen Gresik (*Holding*), Holcim dan Indocement

¹⁷⁴ Hadi Suprpto dan Elly Setyo Rini, "Industri Semen Diduga Lakukan Oligopoli", http://bisnis.vivanews.com/news/read/42909industri_semen_diduga_lakukan_oligopoli diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁷⁵ *Ibid.*,

cenderung mengarah pada struktur oligopoli dengan kisaran penguasaan kapasitas produksi mencapai plus minus 89% dari total kapasitas produksi nasional. Menurut data Departemen Perindustrian justru mengindikasikan utilisasi produksi yang rendah selama 2007-2008, kurang lebih hanya sekitar 49%. Fenomena kenaikan harga terus terjadi secara sistematis sejak 2007. Berdasarkan data tersebut, harga semen diprediksi akan kembali naik antara 5-10% pada semester dua 2009.¹⁷⁶

Berdasarkan data harga semen internasional pada tahun 2007, KPPU membandingkan harga semen Indonesia yang senilai US\$ 83,8 per ton dengan negara lain seperti Malaysia (US\$62,6/ton), Filipina (US\$84,5/ton), Vietnam (US\$57,75/ton), dan Thailand (US\$67,87/ton). Harga semen Filipina, lebih tinggi dibandingkan Indonesia. Sebab, Filipina sebagian besar impor semen dari Indonesia. Namun pergerakan harga semen Indonesia tidak menunjukkan suatu bentuk kompetisi antara satu pabrikan dengan yang lain.¹⁷⁷

KPPU berusaha memantau dan mengumpulkan informasi mengapa terjadi harga tinggi pada semen. Apakah karena biaya produksi besar, apakah karena mengambil margin keuntungan yang besar, atau karena pembentukan harga akibat kartel. Pemantauan pun berlanjut pada proses penyelidikan. Direktur Komunikasi KPPU, Achmad Junaidi mengatakan, KPPU juga melihat pabrik semen kemudian menjadi raja di daerah setempat. Asosiasi dan pelaku usaha, Achmad Junaidi berargumen bahwa pabrik semen semisal Bosowa bisa berjaya di Makassar karena memiliki titik keunggulan akibat rendahnya biaya distribusi. Namun, juga terdapat argumen bahwa terjadi suatu pembagian pasar.¹⁷⁸

Asosiasi Semen Indonesia (ASI) membantah terjadi praktik bisnis curang dalam industri semen nasional sehingga merugikan konsumen. Namun, Ketua

¹⁷⁶ Heri Susanto, Agus Dwi Darmawan, "KPPU: Struktur Pasar Semen Mengarah Oligopoli", http://bisnis.vivanews.com/news/read/29276kppu_struktur_pasar_semen_mengarah_oligopoli diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁷⁷ Antique dan Elly Setyo Rini, "KPPU Pantau Delapan Perusahaan Besar", http://bisnis.vivanews.com/news/read/47364kppu_pantau_8_perusahaan_besar_diunduh_pada_tanggal_30_maret_2011.

¹⁷⁸ *Ibid.*, KPPU Pantau Delapan Perusahaan Besar.

Umum ASI, Urip Trimuryo, tidak membantah jika praktik bisnis industri semen bersifat oligopoli. "Industri semen memang seperti itu, hanya sembilan pabrik pabrik di Indonesia yang menguasai suplai nasional," katanya di Jakarta, Selasa, 17 Februari 2009. Beliau menekankan kondisi penguasaan pasar seperti itu tidak dilarang. Urip Trimuryo menilai industri semen baru masuk kategori persaingan tidak sehat jika terjadi kerjasama untuk tentukan harga dan pangsa pasar.¹⁷⁹

Dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi Perindustrian dan Perdagangan DPR, Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Benny Pasaribu mengatakan industri semen masuk kategori persaingan usaha tidak sehat. Hal ini disebabkan dari *kenaikan harga yang sistematis dan kelangkaan yang mengontrol harga jual*. Hal tersebut diindikasikan dari tiga pemain besar produsen semen, yakni Semen Gresik, Indocement, dan Holcim, yang menguasai 89 persen pangsa pasar nasional. Namun, Ketua Umum ASI Urip Trimuryo, mengelak tuduhan tiga produsen tersebut melakukan praktik curang. Alasannya, menurutnya, pada kenyataannya produksi ketiga perusahaan memang banyak dan bisa menguasai pangsa pasar lebih dari delapan puluh persen. Selain itu, harga semen di pasar bervariasi dan naik turunnya harga berbeda-beda tergantung kondisi perusahaan. Beliau mengungkapkan bahwa produsen yang memiliki stok banyak maka otomatis akan menurunkan harga semen yang dijual.¹⁸⁰

Harga semen di Indonesia selama 2006-2008 naik 66,7%. Kenaikan harga tidak disertai kenaikan biaya produksi. Padahal, biaya produksi kelompok industri ini pada 2008 justru menurun sebesar 30% dibanding harga pokok produksi (HPP) 2006. Komponen terbesar pada biaya produksi industri semen berupa energi mix batubara-listrik. KPPU menemukan persentase penggunaan energi *mix* (batubara-listrik) khusus untuk komponen batubara pada PT. SB13,2%, I26% dan SG 35,4%. KPPU juga menemukan kenaikan harga semen tidak memenuhi hukum permintaan dan pasokan. Kemampuan pasok industri semen sesungguhnya

¹⁷⁹ Heri Susanto dan Elly Setyo Rini, "Industri Semen Akui Praktik Oligopoli", http://bisnis.vivanews.com/news/read/30873-industri_semen_akui_praktik_oligopoli, diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁸⁰ *Ibid.*, Industri Semen Akui Praktik Oligopoli

sanggup memenuhi permintaan pasar, namun ditemukan ke delapan industri semen tersebut terus berusaha mempertahankan kapasitas *idle* untuk menjaga agar suplai semen tetap ketat. Dari tiga industri semen terbesar di Indonesia pemegang pangsa pasar terbesar dengan total ketiganya 69%, kapasitas *idle* yang dijaga oleh mereka selama 2006-2008 berturut-turut H sebesar 50%, I (30%), dan SG (38%). KPPU juga menemukan indikasi industri semen bersepakat menciptakan kondisi kelangkaan pasokan yang semakin besar.¹⁸¹

Asosiasi Semen Indonesia menolak dugaan kartel yang ditujukan kepada industri semen di Indonesia karena harga semen yang beredar di pasaran ditentukan oleh pasar dan masing-masing produsen. Ketua Asosiasi Semen Indonesia Urip Trimuryono mengungkapkan bahwa tidak ada perjanjian bersama tertulis maupun tidak tertulis tentang penetapan harga. Harga pokok semen salah satunya ditentukan juga oleh harga batu bara. Namun, kontrak pembelian batu bara dilakukan dalam jangka waktu panjang sehingga harga tidak otomatis turun seiring turunnya harga batu bara. Sebagai perbandingan saat harga minyak melonjak tahun lalu, harga semen tidak otomatis melonjak tinggi karena masih terikat kontrak lama. Urip menambahkan, enam puluh persen komponen pembentukan harga semen ditentukan oleh biaya listrik dan batu bara sedangkan sisanya berupa tenaga kerja dan biaya distribusi. Ia meminta kalangan pengembang yang keberatan dengan tingginya harga semen melakukan negosiasi langsung ke pabrik untuk mendapatkan penurunan harga. Hal tersebut berkaitan dengan pasar bebas sehingga harga tidak ditentukan pemerintah.¹⁸²

Dugaan kartel yang dilayangkan sejumlah pihak itu langsung dibantah produsen dan asosiasi semen. Ketua Asosiasi Semen Indonesia (ASI) Urip Timuryono menandakan, industri semen menganut persaingan bebas. Tidak ada

¹⁸¹ NN, "KPPU Proses Dugaan Kartel Semen",

<http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=996&encodurl=01%2F25%2F10%2C01%3A01%3A31> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁸² Venni Melyani, "Asosiasi Semen Tolak Dugaan Kartel",

<http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2009/06/04/brk.20090604-180049.id.html> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

kongkalikong sesama produsen semen untuk mengatur harga jual, sistem distribusi, maupun pembagian wilayah. Berdasarkan pasal 4 ayat 2 UU No. 5 Tahun 1999, pelaku usaha patut diduga secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang/jasa, apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar. Namun menurut Direktur Komunikasi KPPU, Achmad Junaidi, penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% bisa disebut kartel. Beliau mengutarakan bahwa biasanya praktik kartel merupakan kombinasi antara pengaturan harga oleh beberapa produsen, pembagian area pemasaran, atau pengaturan produksi dan pemasaran. Berdasarkan data Asosiasi Semen Indonesia (ASI), pada 2008, tiga produsen besar semen menguasai 89,4% pasar semen, yakni Semen Gresik Group sebesar 43,7%, Indocement 31,6%. dan Holcim Indonesia 14,1%. Bahkan di Jawa, tiga produsen itu menguasai 98,7% pangsa pasar. Sedangkan di luar Jawa, ketiga produsen papan atas itu menguasai 78,2% pangsa pasar. Junaidi menegaskan, penyelidikan dugaan kartel semen merupakan prioritas KPPU. Menurut beliau, selama ini produsen semen cenderung mendominasi pasar di kawasan lokasi berdirinya pabrik. "KPPU akan menyelidiki apakah cara demikian murni atas pertimbangan efisiensi ekonomi atau bukan," ujarnya. Di Indonesia, sejumlah industri semen dikuasai asing. Heidelberg (German) menguasai 65.14% saham Indocement, Holcim menguasai 77.3% saham Holcim Indonesia (dulu bernama PT Semen Cibinong), dan Lafarge asal Prancis menguasai saham PT Semen Andalas. Total penjualan semen di pasar domestik pada 2008 mencapai 38,08 juta ton, naik 11,5% dari 34.17 juta ton pada 2007. Sedangkan ekspor mencapai 5 juta ton, turun dibanding 2007 sebanyak 7,77 juta ton. Kapasitas terpasang industri semen nasional saat ini sebesar 46 juta ton.¹⁸³

Asosiasi Semen Indonesia (ASI) mengusulkan sebaiknya harga semen diserahkan ke mekanisme pasar. Apabila harga semen diatur oleh pemerintah, dapat memicu terjadinya persengkongkolan. Menurut CEO Bosowa Group, Erwin Aksa, pasar semen tergantung pada permintaan dan pasokan. Sementara itu,

¹⁸³ Damiana Ningsih dan Hari Gunarto, "KPPU Usut Kartel Semen", <http://www.bosowa.co.id/content/view/124/38/lang,indonesia/>, diunduh tanggal 30 Maret 2011.

dalam dua hingga tiga tahun sebelumnya, produsen semen di Indonesia tidak dalam kondisi *menggenjot* investasi dan ekspansi. Sehingga, cenderung terlambat dan mempengaruhi pasokan dan permintaan yang tidak seimbang. Di sisi lain, konsumsi semen di Indonesia masih rendah. Jadi, menurutnya alangkah lebih baik jika harga semen diserahkan ke mekanisme pasar.¹⁸⁴

Data Asosiasi Semen Indonesia (ASI) menunjukkan, tiga produsen semen besar menguasai 89% pasar semen Indonesia. Ketiganya adalah Semen Gresik Group (43,7%), Indocement 31,6%, dan Holcim Indonesia 14,1%, di Jawa, Gresik menguasai 40,3%, Indocement 37,7%, dan Hokam 20,7%. Jika ketiganya membentuk kartel, kekuatan mereka mencapai 99%. Lebih dari cukup untuk mendikte pasar. Di luar Jawa, Semen Gresik Group (melalui Semen Tonasa dan Semen Padang) menguasai 51,4%, Indocement 21%, dan Andalas 9,2%. Bila tiga produsen ini bergabung atau membentuk kartel, pangsa pasar mereka mencapai 78%. Dari berbagai informasi yang dihimpun harian *Bosowa* ini, terdapat kesimpulan bahwa kartel sudah terjadi di pasar semen Indonesia. Dikhawatirkan bahwa keberpihakan pada rakyat yang tinggal di rumah tidak layak dan pembangunan ekonomi nasional dikalahkan oleh kepentingan bisnis individu perusahaan semen. Apalagi tiga produsen semen besar dikuasai oleh asing. Heidelberg dari Jerman menguasai 65,14% saham Indocement, Holcim memiliki 77,3% saham Holcim Indonesia (dahulu Semen Cibinong), dan Lafarge dari Perancis menguasai Andalas. Peta pasar semen di Indonesia sudah jelas melanggar pasal 4 ayat (2) UU No 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Beberapa perusahaan menguasai lebih dari 75% pasar semen di suatu wilayah. Tahun lalu, laba bersih Gresik, Indocement, dan Holcim melesat di atas 40%. Lebih mencengangkan lagi, harga semen di Eropa pun lebih murah dari Indonesia. Harga semen dalam negeri yang terus melambung membuat kita tak habis pikir. Indonesia, negeri yang memiliki bahan baku semen berlimpah, membayar tenaga kerja jauh lebih murah dibanding

¹⁸⁴ Sandra Karina, "Pasar Sebaiknya Atur Harga Semen",

<http://economy.okezone.com/read/2010/05/14/320/332421/pasar-sebaiknya-atur-harga-semen>

diunduh tanggal 30 Maret 2011.

negara maju, menghasilkan produk yang pasti lebih murah dibanding negara maju, harus membayar lebih mahal harga semen buatannya sendiri.¹⁸⁵

Menurut para pengembang, harga semen terus membubung dan tidak wajar. Namun, kalangan produsen semen membantah tudingan kartel tersebut. Ketua Dewan Pimpinan Pusat Real Estat Indonesia (REI) Teguh F. Satria mempertanyakan produsen semen yang berdalih bahwa kenaikan harga semen selama ini dipicu oleh tingginya harga minyak mentah. Namun, setelah harga minyak merosot tajam, produsen semen enggan menurunkan harga jual itu sebabnya, dia mendesak KPPU menyelidiki ketidakwajaran harga semen. Harga eceran semen kemasan 50 kg produksi Semen Gresik dan Indocement saat ini berkisar Rp 53.000-55.000. Harga ini lebih tinggi dibanding terakhir kali pemerintah menaikkan harga BBM tahun lalu. Rata-rata kenaikan harga semen mencapai 15-20% per tahun dalam beberapa waktu terakhir.¹⁸⁶

Dugaan adanya praktik kartel yang dilaporkan beberapa produsen semen di Indonesia akhirnya berlanjut ke tahap pemeriksaan pendahuluan. Sejak April 2009 yang lalu, akhirnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyatakan dugaan kartel yang dilakukan oleh produsen semen bisa masuk pada tahap pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan akan dimulai pada 14 Januari 2009 hingga 30 hari kerja, sesuai dengan batas waktu yang diberikan undang-undang kepada KPPU. Ada delapan produsen semen yang diduga melanggar Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Mereka adalah PT Semen Andalas Indonesia, PT Semen Padang, PT Semen Baturaja, PT Indocement Tunggul Prakarsa, PT Holcim Indonesia Tbk, PT Semen Gresik (Persero) Tbk, PT Semen Tonasa, dan PT Semen Bosowa Maros.¹⁸⁷

¹⁸⁵ NN, "Kartel Semen Rugikan Rakyat",

<http://www.bosowa.co.id/content/view/123/38/lang.english/> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁸⁶ Damiana Ningsih dan Hari Gunarto, KPPU Usut Kartel Semen,

<http://www.bosowa.co.id/content/view/124/38/lang.indonesia/> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁸⁷ NN, "KPPU: Indikasi Kartel di Industri Semen Makin Kuat",

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b4fdfc37b2db/kppu-indikasi-kartel-di-industri-semen-makin-kuat> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memantau delapan perusahaan produsen semen besar Indonesia terkait dugaan pelanggaran dalam bentuk kartel. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mulai memproses perkara dugaan kartel harga dan suplai semen dengan nomor perkara 1/KPPU/I/2010. Kepala Biro Humas KPPU, Achmad Junaidi, menjelaskan kasus kartel semen ini masuk ditahap pemeriksaan pendahuluan sejak 14 Januari 2010 hingga 14 Februari 2010. Proses pemeriksaan pendahuluan diperkirakan tidak terjadi perpanjangan waktu seperti pada kasus-kasus kartel terdahulu dikarenakan seluruh bukti dugaan kartel semen relatif lengkap. Kasus kartel semen ini merupakan perkara temuan inisiatif KPPU.¹⁸⁸

Pengawas Persaingan masih melakukan pemantauan terhadap delapan perusahaan semen yang diduga melakukan kartel dalam pembentukan harga. Bukti yang diserahkan Persatuan Perusahaan *Real Estate* Indonesia dan Kamar Dagang dan Industri Indonesia hampir sama dengan yang telah dimiliki Pengawas Persaingan sebelumnya. Ketua Umum Persatuan Perusahaan *Real Estate* Indonesia Teguh Satria mengatakan, pihaknya segera menyerahkan bukti tambahan yang akan menguatkan dugaan kartel semen. Harga semen untuk komoditas ekspor berkisar antara US\$ 50 hingga 55 per ton sementara harga semen dalam negeri mencapai US\$ 91 per ton dengan kisaran nilai tukar kurs Rp 10.200. Persatuan Perusahaan Realestat Indonesia (REI) serta Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin) mengadakan dugaan kartel semen kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dugaan ditujukan untuk pemain utama pabrik semen antara lain Semen Padang, Semen Gresik, Semen Tiga roda dan Holcim. Harga semen meningkat terus menerus setiap tahun, meski harga bahan bakar dan energi turun drastis. Pada Januari 2009 harga semen per 50 kilogram mencapai Rp 51.750 naik Rp 5.000 dari harga Desember yakni Rp 46.750. Padahal harga batu bara--salah satu komponen untuk menentukan kenaikan harga

¹⁸⁸ NN, "KPPU Proses Dugaan Kartel Semen",

<http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=996&encodurl=01%2F25%2F10%2C01%3A01%3A31> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

semen di pasar internasional turun dari US\$ 60 per ton menjadi US\$ 57 per ton pada Januari tahun ini.¹⁸⁹

Terdapat tiga hal mendasar yang ditemukan KPPU dan memperkuat indikasi bahwa kedelapan produsen semen tersebut melakukan praktik kartel. **Pertama**, berdasarkan tren kapasitas dan volume penjualan, terdapat indikasi bahwa perusahaan semen seolah-olah menahan diri untuk mensuplai semen, padahal permintaan akan semen semakin meningkat. Ada kesengajaan yang diciptakan oleh produsen semen membiarkan kelebihan kapasitas (*idle capacity*). Hal ini terlihat dari data KPPU, dimana kapasitas produksi kedelapan perusahaan tersebut mencapai 56 juta ton untuk tahun 2008, sedangkan konsumsi nasional hanya 38 juta ton per tahun dan volume penjualan 35 juta ton. Sehingga ada permintaan yang tidak terpenuhi sebesar 2,6 juta ton. "Artinya ada *over demand*. Ada konfigurasi yang anomali dimana suplai banyak, penjualan stabil," ujar Junaidi. **Kedua**, ditinjau dari biaya produksi. Seperti diketahui industri semen menggunakan bahan baku utama batu bara. Dari hasil temuan KPPU, ketika harga batu bara turun, harga semen kendati naik. **Ketiga**, jika dibandingkan dengan negara-negara lain, harga semen di Indonesia relatif tinggi. Junaidi mencontohkan, harga semen di Malaysia hanya AS\$75 per ton, China AS\$75 per ton, Pakistan AS\$89 per ton dan India sebesar AS\$67 per ton. Sedangkan di Indonesia, harga semen Rp51.000-Rp52.000 untuk semen yang berkapasitas 40 kilogram.¹⁹⁰

Selain faktor-faktor tersebut, KPPU juga menemukan ada dua perusahaan semen yang menaikkan harga pada hari yang bersamaan di wilayah Sumatera. Hal lain yang mengejutkan dari hasil temuan KPPU adalah harga semen di sekitar pabrik jauh lebih tinggi dari pada di luar daerah pabriknya. Anehnya ketika ada pesaing yang masuk ke wilayah tersebut, harganya sama. Ketua Asosiasi Semen Indonesia Urip Timuryono membantah adanya kartel di industri semen. Menurut

¹⁸⁹ Venni Melyani, "Pengawas Persaingan Tunggu Bukti Tambahan Dugaan Kartel Semen", <http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2009/06/04/brk,20090604-180120.id.html> diunduh tanggal 30 Maret 2011.

¹⁹⁰ NN, *op.cit.*, KPPU: Indikasi Kartel di Industri Semen Makin Kuat.

Urip, perilaku yang dapat dikatakan kartel adalah jika ada perundingan dari pelaku usaha untuk mengatur harga dan pasar.¹⁹¹

Didiek Achmadi, komisioner KPPU menyebutkan sejumlah bukti berhasil dihimpun KPPU dan cukup kuat mengindikasikan berlangsungnya kartel semen selama bertahun-tahun. Tim monitoring KPPU menghimpun analisis ekonomi kartel semen pada periode waktu pergerakan harga selama 2006-2008 terhadap delapan perusahaan semen yakni PT. Semen Andalas Indonesia (SA), PT. Semen Padang (SP), PT. Semen Baturaja (SB), PT. Indocement (I), PT. Holcim (H), PT. Semen Gresik (SG), PT. Semen Tonasa (ST), dan PT. Semen Bosowa (S Bo).¹⁹²

Dalam kasus ini, para produsen memproduksi semen abu-abu dalam bentuk curah. Semen ini biasanya digunakan untuk pembangunan atau pembuatan struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan. Dalam pertimbangan putusan majelis komisi berpendapat, ada empat parameter yang harus dipenuhi sebagai petunjuk ada tidaknya kartel. **Pertama**, harga paralel (*price parallelism*). Dari temuan KPPU, menunjukkan terjadi harga paralel di empat belas provinsi yaitu Sumatera Utara, Jambi, Kepulauan Riau, Bengkulu, Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. **Kedua**, adanya *excessive price* atau harga yang eksekif. Mengenai parameter ini, majelis menyatakan KPPU tidak memiliki cukup bukti apakah terlapor menetapkan harga yang eksekif. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa, harga semen yang ditentukan terlapor juga dihitung berdasarkan biaya-biaya produksi yang dikeluarkan oleh terlapor. Parameter selanjutnya mengenai dugaan adanya pengaturan produksi dan pemasaran. Majelis komisi menyatakan tidak ada pengaturan produksi dan pemasaran yang dilakukan oleh terlapor. Menurut majelis para terlapor terus melakukan produksi seiring dengan permintaan terhadap semen yang semakin meningkat. Jadi tak ada upaya para terlapor untuk membatasi produksi maupun pemasaran. Lalu **keempat**, keuntungan yang eksekif (*excessive profit*) dimana majelis komisi menyatakan, keuntungan para terlapor masih dalam kewajaran. Hal itu dapat dijelaskan dari

¹⁹¹ NN, *op.cit.*, KPPU: Indikasi Kartel di Industri Semen Makin Kuat.

¹⁹² NN, *op.cit.*, KPPU Proses Dugaan Kartel Semen.

Return of Investment (RoI) para terlapor rata-rata kurang dari 20 persen. Hanya satu perusahaan dengan RoI sebesar 20,8 persen yaitu PT Semen Gresik Tbk. Menurut keterangan manajemen PT Semen Gresik Tbk, hasil RoI ini dikarenakan adanya peningkatan efisiensi faktor produksi.

KPPU menyatakan bahwa Asosiasi Semen Indonesia (ASI) memfasilitasi terjadinya kartel. Hal ini dikarenakan, dalam ASI biasanya para pengusaha semen memberikan data-data realisasi industri perusahaan dalam rapat ASI. Berdasarkan data tersebut, para pesaing bisa mendapatkan data harga lawan usahanya. Sedangkan ASI merupakan wadah koordinasi perilaku pelaku usaha. Hal ini terbukti dari notulensi rapat tahunan dan akhir tahun ASI. Majelis komisi tak menemukan petunjuk perjanjian pengaturan harga, perjanjian pengaturan pemasaran dan perjanjian kartel dalam kasus ini. Karena itu, majelis berpendapat, kendati ASI memfasilitasi perilaku koordinasi antar pelaku usaha, koordinasi ini bukan untuk menetapkan harga. Tetapi, majelis berdasarkan pasal 35 huruf e UU No 5 Tahun 1999 merekomendasikan pemerintah untuk membubarkan ASI karena dapat memfasilitasi terjadinya pengaturan harga, produksi, dan pemasaran dalam industri semen. Selanjutnya, tugas dan fungsi asosiasi dapat ditangani pemerintah. KPPU juga merekomendasikan kepada pemerintah untuk menetapkan harga eceran tertinggi guna melindungi konsumen. Serta menjaga ketersediaan pasokan semen di seluruh Indonesia.¹⁹³

4.2 Analisis Kasus

Berdasarkan kasus di atas, maka hal yang perlu ditekankan adalah dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adapun bunyi dari Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

¹⁹³ NN, "KPPU: Produsen Semen Tak Terbukti Kartel", <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4c6c8576674af/produsen-semen-tak-terbukti-kartel> diunduh tanggal 30 Maret 2011. Lihat juga: Putusan KPPU Republik Indonesia No.01/KPPU-I/2010, hal 423-425.

- (3) *Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.*
- (4) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:*
- c. Suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau*
 - d. Suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.¹⁹⁴*

Sementara itu, bunyi pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”¹⁹⁵

Apabila diteliti lebih lanjut, Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa terdapat larangan adanya perjanjian di antara para pesaing yang berisi pengaturan terhadap produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang ditujukan untuk mempengaruhi harga, yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

4.2.1 Uraian Pasal 5

Berdasarkan uraian tersebut di atas, unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 adalah:

1. Pelaku Usaha

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah:

“Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbetuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui

¹⁹⁴ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, *op.cit.*, Pasal 5.

¹⁹⁵ Undang-undang No. 5 Tahun 1999, *op.cit.*, Pasal 11.

perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi."¹⁹⁶

Dari isi pasal tersebut, uraian unsur-unsur dari Pasal 1 angka 5 adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap orang perorangan atau badan usaha

Pada unsur ini, semua Terlapor merupakan badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas, sehingga semua terlapor memenuhi unsur ini.¹⁹⁷

- 2) Baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum

Bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah **Terlapor I PT Indocement Tunggal Perkasa, Tbk. (ITP)** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 16 Januari 1985 dengan nama PT Inti Cahaya Manunggal yang kemudian berubah menjadi PT Indocement Tunggal Prakarsa sesuai Risalah Rapat tanggal 11 Juni 1985 yang dibuat oleh Notaris Benny Kristianto; **Terlapor II, PT Holcim Indonesia Tbk**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 15 Juni 1971 dengan nama PT Semen Tjibinong, yang kemudian pada tanggal 26 April 2005, nama Perseroan diubah menjadi PT Holcim Indonesia, Tbk; **Terlapor III, PT Semen Baturaja (Persero)** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 14 November 1974; **Terlapor IV, PT Semen Gresik (Persero) Tbk**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 24 Oktober 1969 dengan nama Perseroan PT Semen Gresik (Persero); **Terlapor V, PT Lafarge Cement Indonesia (Lafarge)**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang dahulu bernama PT Semen Andalas Indonesia; **Terlapor VI, PT Semen Tonasa**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Sulawesi Selatan; **Terlapor VII, PT Semen Padang**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 18 Maret 1910 oleh swasta Belanda dengan nama *NV Nederlandsch Indische Portland*

¹⁹⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, *op.cit.*, Pasal 1 angka 5

¹⁹⁷ Putusan KPPU Republik Indonesia No.01/KPPU-I/2010, hal. 381-383.

Sement Maatschappij, yang kemudian pada tahun 1971 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1971 ditetapkan statusnya menjadi PT (Persero) berdasarkan Akta Notaris Nomor 5 tanggal 4 Juli 1972 dan berdasarkan Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 5-326/M.K.016/1995, Pemerintah melakukan konsolidasi atas 3 (tiga) pabrikan semen milik Pemerintah yaitu PT Semen Tonasa, PT Semen Padang dan PT Semen Gresik yang terealisasi pada tanggal 15 September 1995, sehingga saat ini Terlapor VII berada di bawah PT Semen Gresik (Terlapor IV); dan **Terlapor VIII, PT Semen Bosowa Maros**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum di Sulawesi Selatan.¹⁹⁸ Yang dimaksud pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing dalam perkara *a quo* adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian, unsur pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing terpenuhi.

- 3) Didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia

Bahwa **Terlapor I** dalam menjalankan usaha berkedudukan serta berkantor pusat di Wisma Indocement, Jl. Jenderal Sudirman Ka. 70-71 Jakarta 12910, Indonesia; **Terlapor II**, dalam menjalankan usahanya berkedudukan di Menara Jamsostek, North Building 15th floor, Jalan Gatot Subroto, No. 38 Jakarta, Indonesia; **Terlapor III** merupakan badan usaha yang berkedudukan dan berkantor pusat di Jalan Abikusno Cokrosuyoso Kertapati, Palembang, Sumatera Selatan, Indonesia; **Terlapor IV** merupakan badan usaha berbentuk hukum yang berkedudukan dan berkantor pusat di Gedung Utama Semen Gresik, Jalan Veteran Gresik, Surabaya Jawa Timur; **Terlapor V** merupakan badan usaha berbentuk hukum yang berkedudukan di Jalan Imam Bonjol No. 42A, Medan Sumatera Utara, Indonesia; **Terlapor VI** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Biringere-Pangkep Sulawesi Selatan 90651, Indonesia; **Terlapor VII** merupakan badan usaha

¹⁹⁸ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 381-383.

berbentuk hukum berkedudukan di Indarung Padang, Sumatera Barat 25237, Indonesia; dan **Terlapor VIII** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Menara Bosowa, lantai 19, Jalan Jenderal Sudirman No. 5 Makassar, Sulawesi Selatan. Berdasarkan uraian tersebut maka unsur ini terpenuhi.

4) Baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian

Telah dijelaskan bahwa masing-masing Terlapor merupakan badan usaha berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang didirikan dengan akte pendirian. Para terlapor masing-masing secara mandiri melakukan kegiatan usaha dalam industri semen. Dengan demikian unsur ini terpenuhi.

5) Menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi

Para Terlapor terbukti melakukan kegiatan usaha antara lain menjalankan usaha dalam bidang industri pada umumnya, termasuk tetapi tidak terbatas untuk mendirikan pabrik semen dan bahan bangunan, industri kimia, industri makanan dan minuman, industri kertas dan industri telekomunikasi.¹⁹⁹ Terlapor terbukti memiliki kegiatan usaha antara lain mengusahakan pabrik semen serta melakukan segala sesuatu yang berguna yang bertalian dengan usahanya tersebut, misalnya menambang atau menggali dan atau mengolah bahan-bahan mentah tertentu menjadi bahan pokok yang diperlukan guna pemuatan semen atau produk lainnya, mengolah bahan-bahan pokok tersebut menjadi berbagai semen serta mengolah berbagai macam semen atau produk lainnya atau lebih lanjut menjadi barang-barang yang bermanfaat. Dengan demikian unsur “menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi” terbukti.

2. Perjanjian

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa perjanjian adalah:

¹⁹⁹ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 381.

“Suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, **baik tertulis maupun tidak tertulis.**”²⁰⁰

Yang dimaksud dengan perjanjian dalam perkara *a quo* bukan merupakan suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan atau suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku. Dengan diketahuinya informasi mengenai data realisasi produksi masing-masing Terlapor sebagaimana dapat dibuktikan berdasarkan notulen rapat ASI dan Laporan Tahunan ASI, maka secara individual, masing-masing Terlapor dengan difasilitasi oleh ASI, dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per Propinsi dari Terlapor lain yang merupakan pesaingnya dan Pemerintah, sehingga berdampak pada terjadinya perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*). Adanya perilaku yang terkoordinasi tersebut dilakukan bukan dalam rangka menetapkan harga. Dengan demikian, unsur perjanjian tidak terpenuhi. Penulis sejalan dengan pendapat KPPU dimana tidak terdapat kesepakatan lisan antara pelaku usaha sehingga tidak terbukti telah adanya perjanjian secara tidak tertulis. Berdasarkan uraian tersebut, unsur perjanjian dalam hal ini tidak terpenuhi.

Dengan tidak terpenuhinya salah satu unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 maka tidak perlu menguraikan unsur-unsur lainnya. Hal ini disebabkan unsur-unsur dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 bersifat kumulatif, bukan alternatif, sehingga apabila salah satu unsur dalam pasal tersebut tidak terpenuhi maka tuduhan pelanggaran terhadap Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 menjadi tidak terbukti. Namun, penulis akan menguraikan unsur-unsur lainnya dengan tujuan memperjelas bahwa unsur-unsur lainnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.

3. Pelaku Usaha Pesaing

Pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada di dalam satu pasar bersangkutan.²⁰¹ Definisi pasar bersangkutan, dapat dilihat dalam Peraturan

²⁰⁰ Undang-undang No. 5 Tahun 1999, *op.cit.*, Pasal 1 angka 7.

²⁰¹ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 400.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009, tanggal 1 Juli 2009 mengenai Pedoman Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan. Sesuai dengan Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan 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.*”

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasar Bersangkutan KPPU, cakupan pengertian pasar bersangkutan dapat dikategorikan dalam dua perspektif, yakni pasar berdasarkan produk terkait dengan kesamaan atau kesejeningan dan/atau tingkat substitusinya, sedangkan pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran.²⁰²

Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut²⁰³

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. Analisis pasar geografis bertujuan untuk menjelaskan di area mana saja pasar produk yang telah didefinisikan saling bersaing satu sama lain. Terdapat 31 (tiga puluh satu) wilayah pemasaran yang dapat dijangkau oleh semua Terlapor tanpa adanya pembatasan regulasi. Wilayah pemasaran tersebut adalah Nangro Aceh Darusalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bangka-Belitung, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah,

²⁰² Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 387.

²⁰³ *Ibid.*,

Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Gorontalo, Bali, NTB, NTT, Maluku, Maluku Utara, dan Papua.²⁰⁴

Menurut KPPU, pasar produk dalam perkara ini adalah pasar produk kategori semen, tidak dibedakan antara semen jenis *Ordinary Portland Cement* (OPC), *Portland Pozolan Cement* (PPC) maupun *Portland Composite Cement* (PCC). Pasar geografis untuk produk semen mencakup wilayah propinsi, di mana produsen semen berdasarkan pertimbangannya, dapat memasarkan dan menjual semennya pada lebih dari satu propinsi. Jadi, pasar bersangkutan pada saat ini adalah pasar semen dengan jenis *Ordinary Portland Cement*, *Portland Pozolan Cement*, dan *Portland Composite Cement* yang dijual dalam cakupan propinsi di seluruh wilayah Indonesia.

Menurut Pedoman Kartel, pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian kartel harus lebih dari dua pelaku usaha. Agar kartel sukses, kartel membutuhkan keterlibatan sebagian besar pelaku usaha pada pasar bersangkutan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing dalam perkara *a quo* adalah sesuai dengan Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian, Unsur Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaing terpenuhi.

4. Menetapkan Harga

Dengan diketahuinya informasi mengenai data realisasi produksi masing-masing Terlapor sebagaimana dapat dibuktikan berdasarkan notulen rapat ASI dan Laporan Tahunan ASI, maka secara individual, masing-masing Terlapor dengan difasilitasi oleh ASI, dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per Propinsi dari Terlapor lain yang merupakan pesaingnya dan Pemerintah, sehingga berdampak pada terjadinya perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*). Penulis sejalan dengan pendapat KPPU bahwa adanya perilaku yang terkoordinasi tersebut dilakukan bukan dalam rangka menetapkan harga. Dengan demikian, unsur menetapkan harga tidak terbukti.

²⁰⁴ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 390-391.

5. Barang dan/atau Jasa

Bahwa bidang usaha yang dilakukan oleh para Terlapor adalah di bidang barang, yakni semen. Jenis semen dalam perkara *a quo* yang merupakan substitusi yang saling bersaing satu sama lain adalah jenis semen *Ordinary Portland Cement* (OPC) Tipe I, II, III, IV dan V, semen jenis *Portland Pozolan Cement* (PPC) dan semen jenis *Portland Composite Cement* (PCC) yang digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton.²⁰⁵ Dari aspek karakteristik, ketiga semen tersebut memiliki karakteristik yang mirip yang terdiri dari campuran *klinker*, *gypsum* dan *material pozzolan*. Dari aspek harga, ketiga jenis semen tersebut memiliki harga yang relatif sama per satuan berat. Penulis sependapat dengan pendapat KPPU bahwa meskipun terdapat beberapa jenis semen, namun yang menjadi pasar produk dalam perkara ini adalah semen abu-abu dalam bentuk curah, digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton, dan sebagainya yang diproduksi oleh para Terlapor tanpa membedakan jenis *OPC*, *PPC*, *PCC*. Dengan demikian unsur barang dan/atau jasa terpenuhi. Penulis sependapat dengan pendapat KPPU tersebut.

6. Harga yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan

Dalam Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas dinyatakan bahwa harga yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah harga yang harus dibayar oleh konsumen. Konsumen yang dimaksud dalam hal ini adalah konsumen akhir atau pengguna. Para Terlapor tidak menetapkan harga jual secara langsung kepada konsumen akhir. Para Terlapor menjual semen hingga tingkat distributor, sehingga distributorlah yang akan menetapkan harga jual secara independen kepada konsumen akhir. Dengan demikian unsur ini tidak terbukti.

²⁰⁵ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 387-389.

7. Pada pasar bersangkutan yang sama

Berdasarkan pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, pasar bersangkutan diartikan sebagai:

“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.”

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasar Bersangkutan KPPU, cakupan pengertian pasar bersangkutan dapat dikategorikan dalam dua perspektif, yakni pasar berdasarkan produk terkait dengan kesamaan atau kesejenesan dan/atau tingkat substitusinya, sedangkan pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran.²⁰⁶

Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut²⁰⁷

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. Analisis pasar geografis bertujuan untuk menjelaskan di area mana saja pasar produk yang telah didefinisikan saling bersaing satu sama lain. Terdapat 31 (tiga puluh satu) wilayah pemasaran yang dapat dijangkau oleh semua Terlapor tanpa adanya pembatasan regulasi. Wilayah pemasaran tersebut adalah Nangro Aceh Darusalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bangka-Belitung, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah,

²⁰⁶ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 387.

²⁰⁷ *Ibid.*,

Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Gorontalo, Bali, NTB, NTT, Maluku, Maluku Utara, dan Papua.²⁰⁸

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penulis sependapat dengan KPPU bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah pasar produk kategori semen, tidak dibedakan antara semen jenis *Ordinary Portland Cement* (OPC), *Portland Pozolan Cement* (PPC) maupun *Portland Composite Cement* (PCC). Pasar geografis untuk produk semen mencakup wilayah propinsi, di mana produsen semen berdasarkan pertimbangannya, dapat memasarkan dan menjual semennya pada lebih dari satu propinsi. Jadi, pasar bersangkutan pada saat ini adalah pasar semen dengan jenis *Ordinary Portland Cement*, *Portland Pozolan Cement*, dan *Portland Composite Cement* yang dijual dalam cakupan propinsi di seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian, unsur pangsa pasar yang bersangkutan yang sama terpenuhi.

4.2.2 Uraian Pasal 11

Unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 11 adalah sebagai berikut:

1. Pelaku Usaha

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah:

*“Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbetuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”*²⁰⁹

Dari isi pasal tersebut, uraian unsur-unsur dari Pasal 1 angka 5 adalah sebagai berikut:

- 1.) Setiap orang perorangan atau badan usaha

²⁰⁸ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 390-391.

²⁰⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, *op.cit.*, Pasal 1 angka 5

Pada unsur ini, semua Terlapor merupakan badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas, sehingga semua terlapor memenuhi unsur ini.²¹⁰

2.) Baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum

Bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah **Terlapor I PT Indocement Tunggal Perkasa, Tbk. (ITP)** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 16 Januari 1985 dengan nama PT Inti Cahaya Manunggal yang kemudian berubah menjadi PT Indocement Tunggal Prakarsa sesuai Risalah Rapat tanggal 11 Juni 1985 yang dibuat oleh Notaris Benny Kristianto; **Terlapor II, PT Holcim Indonesia Tbk**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 15 Juni 1971 dengan nama PT Semen Tjibinong, yang kemudian pada tanggal 26 April 2005, nama Perseroan diubah menjadi PT Holcim Indonesia, Tbk; **Terlapor III, PT Semen Baturaja (Persero)** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 14 November 1974; **Terlapor IV, PT Semen Gresik (Persero) Tbk**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 24 Oktober 1969 dengan nama Perseroan PT Semen Gresik (Persero); **Terlapor V, PT Lafarge Cement Indonesia (Lafarge)**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang dahulu bernama PT Semen Andalas Indonesia; **Terlapor VI, PT Semen Tonasa**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Sulawesi Selatan; **Terlapor VII, PT Semen Padang**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 18 Maret 1910 oleh swasta Belanda dengan nama *NV Nederlandsch Indische Portland Sement Maatschappij*, yang kemudian pada tahun 1971 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1971 ditetapkan statusnya menjadi PT (Persero) berdasarkan Akta Notaris Nomor 5 tanggal 4 Juli 1972 dan berdasarkan Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 5-326/M.K.016/1995, Pemerintah melakukan konsolidasi atas 3 (tiga)

²¹⁰ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 381-383.

pabrikasi semen milik Pemerintah yaitu PT Semen Tonasa, PT Semen Padang dan PT Semen Gresik yang terealisasi pada tanggal 15 September 1995, sehingga saat ini Terlapor VII berada di bawah PT Semen Gresik (Terlapor IV); dan **Terlapor VIII, PT Semen Bosowa Maros**, merupakan badan usaha berbentuk badan hukum di Sulawesi Selatan.²¹¹ Yang dimaksud pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing dalam perkara *a quo* adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian, unsur pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing terpenuhi.

3.) Didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia

Bahwa **Terlapor I** dalam menjalankan usaha berkedudukan serta berkantor pusat di Wisma Indocement, Jl. Jenderal Sudirman Ka. 70-71 Jakarta 12910, Indonesia; **Terlapor II**, dalam menjalankan usahanya berkedudukan di Menara Jamsostek, North Building 15th floor, Jalan Gatot Subroto, No. 38 Jakarta, Indonesia; **Terlapor III** merupakan badan usaha yang berkedudukan dan berkantor pusat di Jalan Abikusno Cokrosuyoso Kertapati, Palembang, Sumatera Selatan, Indonesia; **Terlapor IV** merupakan badan usaha berbentuk hukum yang berkedudukan dan berkantor pusat di Gedung Utama Semen Gresik, Jalan Veteran Gresik, Surabaya Jawa Timur; **Terlapor V** merupakan badan usaha berbentuk hukum yang berkedudukan di Jalan Imam Bonjol No. 42A, Medan Sumatera Utara, Indonesia; **Terlapor VI** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Biringere-Pangkep Sulawesi Selatan 90651, Indonesia; **Terlapor VII** merupakan badan usaha berbentuk hukum berkedudukan di Indarung Padang, Sumatera Barat 25237, Indonesia; dan **Terlapor VIII** merupakan badan usaha berbentuk badan hukum yang berkedudukan di Menara Bosowa, lantai 19, Jalan

²¹¹ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 381-383.

Jenderal Sudirman No. 5 Makassar, Sulawesi Selatan. Berdasarkan uraian tersebut maka unsur ini terpenuhi.

4.) Baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian

Telah dijelaskan bahwa masing-masing Terlapor merupakan badan usaha berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang didirikan dengan akte pendirian. Para terlapor masing-masing secara mandiri melakukan kegiatan usaha dalam industri semen. Dengan demikian unsur ini terpenuhi.

5.) Menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi

Para Terlapor terbukti melakukan kegiatan usaha antara lain menjalankan usaha dalam bidang industri pada umumnya, termasuk tetapi tidak terbatas untuk mendirikan pabrik semen dan bahan bangunan, industri kimia, industri makanan dan minuman, industri kertas dan industri telekomunikasi.²¹² Terlapor terbukti memiliki kegiatan usaha antara lain mengusahakan pabrik semen serta melakukan segala sesuatu yang berguna yang bertalian dengan usahanya tersebut, misalnya menambang atau menggali dan atau mengolah bahan-bahan mentah tertentu menjadi bahan pokok yang diperlukan guna pemuatan semen atau produk lainnya, mengolah bahan-bahan pokok tersebut menjadi berbagai semen serta mengolah berbagai macam semen atau produk lainnya atau lebih lanjut menjadi barang-barang yang bermanfaat. Dengan demikian unsur “menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi” terbukti.

2. Membuat Perjanjian

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa perjanjian adalah:

²¹² Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 381.

“Suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, **baik tertulis maupun tidak tertulis.**”²¹³

Yang dimaksud dengan perjanjian dalam perkara *a quo* bukan merupakan suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan atau suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku. Dengan diketahuinya informasi mengenai data realisasi produksi masing-masing Terlapor sebagaimana dapat dibuktikan berdasarkan notulen rapat ASI dan Laporan Tahunan ASI, maka secara individual, masing-masing Terlapor dengan difasilitasi oleh ASI, dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per Propinsi dari Terlapor lain yang merupakan pesaingnya dan Pemerintah, sehingga berdampak pada terjadinya perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*). Adanya perilaku yang terkoordinasi tersebut dilakukan bukan dalam rangka menetapkan harga. Dengan demikian, unsur perjanjian tidak terpenuhi. Penulis sejalan dengan pendapat KPPU dimana tidak terdapat kesepakatan lisan antara pelaku usaha sehingga tidak terbukti telah adanya perjanjian secara tidak tertulis. Berdasarkan uraian tersebut, unsur perjanjian dalam hal ini tidak terpenuhi.

Dengan tidak terpenuhinya salah satu unsur Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 maka tidak perlu menguraikan unsur-unsur lainnya. Hal ini disebabkan unsur-unsur dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 bersifat kumulatif, bukan alternatif, sehingga apabila salah satu unsur dalam pasal tersebut tidak terpenuhi maka tuduhan pelanggaran terhadap Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 menjadi tidak terbukti. Namun, penulis akan menguraikan unsur-unsur lainnya dengan tujuan memperjelas bahwa unsur-unsur lainnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.

3. Pelaku usaha pesaingnya

Sebagaimana telah dijelaskan dalam uraian pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada di dalam satu pangsa pasar

²¹³ Undang-undang No. 5 Tahun 1999, *op.cit*, Pasal 1 angka 7.

bersangkutan.²¹⁴ Adapun definisi pasar bersangkutan disini adalah pasar semen dengan jenis *Ordinary Portland Cement*, *Portland Pozolan Cement*, dan *Portland Composite Cement* yang dijual dalam cakupan propinsi di seluruh wilayah Indonesia. Penulis sependapat dengan hasil pemeriksaan dari KPPU bahwa para Terlapor berada dalam pasar bersangkutan yang sama, sehingga akan saling bersaing antara satu dengan yang lain dan masing-masing mencari keuntungan. Dengan demikian unsur pelaku usaha pesaing terpenuhi.

4. Yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi suatu barang dan atau jasa

Telah diketahui bahwa bidang usaha yang dilakukan oleh para Terlapor adalah di bidang barang, yakni semen. Tidak terdapat kesepakatan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis untuk mengatur produksi dan/atau pemasaran semen antara Terlapor dengan terlapor lainnya selaku pelaku usaha pesaing. Dengan demikian unsur “untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi suatu barang dan atau jasa” tidak terpenuhi.

5. Yang dapat menyebabkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat

Praktek Monopoli menurut Pasal 1 angka 2 adalah “*pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat.*”

Berdasarkan ketentuan di atas, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam menentukan adanya praktek monopoli, yaitu:

1. Terdapat pemusatan kekuatan ekonomi

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1999, “*pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan nyata atas suatu pasar*

²¹⁴ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 400.

bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa.”

2. Mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran

Dengan tidak terpenuhinya unsur terdapat pemusatan kekuatan ekonomi, maka unsur “mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran” tidak terbukti.

3. Menimbulkan persaingan usaha tidak sehat

Hal ini sulit dibuktikan. Namun, apabila tidak terdapat praktek atau kegiatan usaha yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat unsur ini tidak terpenuhi.

4. Merugikan kepentingan umum.

Tidak terdapat tindakan yang merugikan kepentingan umum atau konsumen, misalnya memaksa konsumen untuk membeli semen yang diproduksi oleh terlapor dengan harga yang tidak wajar. Konsumen sepenuhnya mempunyai kebebasan untuk memilih semen yang diproduksi oleh pelaku usaha pesaingnya.

Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah *persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara yang tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”*

Dengan kartel, maka produksi dan pemasaran atas barang dan atau jasa akan dikuasai oleh anggota kartel. Tujuan akhir dari kartel adalah untuk mendapatkan keuntungan yang besar bagi anggota kartel, maka hal ini akan menyebabkan kerugian bagi kepentingan umum. Kartel adalah suatu kolusi atau kolaborasi dari pelaku usaha. Oleh karena itu, segala manfaat kartel hanya ditujukan untuk kepentingan para anggotanya saja. Kadangkala tindakan-tindakan mereka ini dilakukan secara tidak sehat dan tidak jujur misalnya dengan mengurangi produksi atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha, misalnya dengan penetapan harga atau pembagian wilayah. Namun, tidak semua perjanjian atau kesepakatan di antara pesaing merugikan persaingan. Banyak kegiatan bersama bermanfaat secara kompetitif, dimana kegiatan-kegiatan tersebut dapat mengembangkan efisiensi, mengurangi resiko, menciptakan produk

atau metode distribusi baru. Bentuk kerjasama positif lain dapat memperbaiki arus informasi, dengan kata lain juga dapat berfungsi meningkatkan daya kompetitif di pasar tertentu. Sebagai contoh, para pesaing pelaku usaha secara bersama-sama membangun suatu instalasi baru atau mengadakan riset untuk mengembangkan teknologi di bidang industrinya.²¹⁵

Pendekatan secara umum dipakai dalam kasus kartel adalah “*rule of reason*”, yang oleh pembentuk Undang-undang No. 5 Tahun 1999 diartikan bahwa pelaku usaha yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan menetapkan produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa diizinkan asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, lembaga otoritas pengawas persaingan usaha dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, harus memeriksa secara mendalam alasan-alasan para pelaku usaha juga mengumpulkan alat-alat bukti yang berkaitan dengan kartel. Tidak semua perjanjian kartel dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, misalnya perjanjian kartel dalam bentuk pengisyratan produk-produk tertentu harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu sehingga konsumen dapat terlindungi dari produk yang tidak layak atau dapat membahayakan keselamatan konsumen, sehingga tidak bertujuan menghambat persaingan dan dapat ditolerir.²¹⁶

Kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 merupakan salah satu perjanjian yang dilarang. Kartel dilarang yakni apabila para pelaku usaha yang tergabung dalam suatu kartel memperoleh keuntungan di atas harga kompetitif, yang merupakan hasil pengaturan jumlah produksi para anggota kartel, sehingga akan berpengaruh terhadap harga barang di pasar. Melalui kartel, para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan seperti perusahaan yang memonopoli suatu pasar. Namun, disisi lain, kartel dapat merugikan perekonomian suatu bangsa karena

²¹⁵ Felix Marcel Tambunan, “*Kajian Pendekatan Hukum Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha*”, (Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal.29.

²¹⁶ Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *op.cit.*, hal. 108.

akan menyebabkan inefisiensi alokasi dan inefisiensi produksi. Kartel juga dapat merugikan konsumen, karena konsumen dipaksa membayar suatu barang atau jasa lebih mahal dari harga pasar, bahkan dapat menyebabkan sebagian konsumen tidak mampu membeli suatu barang atau jasa tersebut.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam untuk memutuskan apakah suatu kartel merupakan praktek persaingan yang tidak sehat adalah sebagai berikut:

1. Anti persaingan

Persaingan adalah suatu keadaan bersaing antara 2 pelaku usaha (minimal) atau lebih untuk dapat memperoleh keuntungan bagi masing-masing pelaku usaha.²¹⁷ Dengan terdapatnya suatu perjanjian tertulis atau tidak tertulis mengenai peraturan harga maupun peraturan produksi merupakan bentuk anti persaingan yang harus dihindari. Dengan terjadinya pengaturan harga dan produksi, pelaku usaha masing-masing akan memiliki jumlah kuota tertentu. Hal ini tentu saja membatasi pelaku usaha untuk bersaing secara sehat dan merugikan konsumen karena pilihan akan pasokan semen terbatas. Dapat terjadi penurunan kualitas atas semen akibat produksi yang tidak efisien. Namun, berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penulis menyimpulkan bahwa tidak terdapat suatu anti persaingan dalam perkara ini.

2. Merugikan konsumen

Harga murah, kualitas tinggi, dan pelayanan yang baik adalah hal fundamental bagi konsumen. Hal ini dapat terwujud apabila terdapat suatu persaingan yang sehat di antara pelaku usaha. Namun, apabila terjadi kartel, harga akan semakin mahal dan belum tentu diimbangi dengan kualitas tinggi. Disinilah diperlukan keberadaan hukum persaingan usaha dan hukum perlindungan konsumen. Apabila tidak

²¹⁷ *“Competition; contest between two rivals. The effort of two more parties acting independently, to secure the bussiness of a third party by the offer of the most favourable terms; also the relation between different buyer or different seller which result from this effort”*, Henry Campbell Black, *op.cit.*, page 484.

terdapat harga yang bervariasi, konsumen akan kehilangan pilihannya untuk mendapatkan produk baik barang dan/atau jasa yang bermutu dengan harga yang kompetitif. Konsumen akan membayar harga suatu barang atau jasa lebih mahal daripada harga pada pasar yang kompetitif. Barang atau jasa yang diproduksi pun dapat terbatas baik dari sisi jumlah dan atau mutu dibandingkan apabila terjadi persaingan yang sehat di antara para pelaku usaha.

3. Merugikan pelaku usaha

Kartel akan merugikan pelaku usaha apabila tidak berjalan secara efektif. Pelaku usaha melakukan kartel dengan tujuan memperoleh keuntungan hasil dari pendapatan sama rata dan sama besar (adil). Namun, apabila kartel tidak berjalan efektif, pelaku usaha akan mendapatkan kerugian, yakni apabila suatu produsen semen dapat menghasilkan kuota semen yang tinggi dan efisien, namun kuota tersebut harus beralih kepada produsen semen kompetitor lainnya yang tergabung dalam kartel sehingga produksi tidak berjalan secara efisien. Kartel juga dapat menghambat inovasi dan penemuan teknologi baru, masuknya investor baru, dan inefisiensi lokal maupun inefisiensi produksi.

4. Memberikan keuntungan besar untuk pelaku usaha

Dengan adanya suatu penetapan harga dan jumlah kuota semen yang terbatas, yang sudah ditentukan oleh masing-masing produsen semen, maka terdapat kemungkinan tinggi akan keuntungan besar yang diperoleh produsen.

Berdasarkan pedoman kartel, terdapat empat parameter yang harus dipenuhi sebagai petunjuk ada tidaknya kartel, yakni harga paralel (*price parallelism*), harga yang eksekif (*excessive price*), pengaturan produksi dan pemasaran dan keuntungan yang eksekif (*excessive profit*). Berdasarkan pemeriksaan oleh KPPU diketahui bahwa terdapat variasi harga yang paralel (*price parallelism*) di 14

propinsi Indonesia.²¹⁸ Penulis sependapat dengan pendapat KPPU bahwa tidak cukup alasan untuk menyatakan terdapat petunjuk adanya kartel.

Untuk membuktikan telah terjadi kartel yang menyebabkan persaingan tidak sehat dalam suatu industri, lembaga otoritas pengawas persaingan usaha harus berupaya memperoleh satu atau alat bukti. Bahwa menurut Pedoman Kartel, surat dan/atau dokumen yang dapat menjadi bukti terjadinya kartel antara lain dapat berupa:

- a. Dokumen atau rekaman kesepakatan harga, kuota produksi atau pembagian wilayah pemasaran;
- b. Dokumen atau rekaman daftar harga (*price list*) yang dikeluarkan oleh pelaku usaha secara individu selama beberapa periode terakhir;
- c. Data perkembangan harga, jumlah produksi dan jumlah penjualan di beberapa wilayah pemasaran selama beberapa periode terakhir;
- d. Data laporan keuangan perusahaan untuk masing-masing anggota yang diduga terlibat selama beberapa periode terakhir;
- e. Data pemegang saham setiap perusahaan yang diduga terlibat beserta perusahaannya.²¹⁹

Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan (LHPL), diketahui bahwa rapat-rapat Asosiasi Semen Indonesia secara rutin mengagendakan antara lain evaluasi mengenai distribusi semen di setiap daerah pemasaran berkaitan dengan masalah kelancaran pasokan dan stok serta evaluasi pengadaan semen dengan penyampaian data realisasi.²²⁰ Namun, tidak terdapat dokumen mengenai pengaturan produksi maupun harga secara eksplisit yang dilakukan oleh para Terlapor. Penulis sependapat dengan pendapat KPPU bahwa dengan diketahuinya informasi mengenai data realisasi produksi masing-masing Terlapor sebagaimana dapat dibuktikan berdasarkan notulen rapat ASI dan Laporan Tahunan ASI, maka

²¹⁸ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 408-410.

²¹⁹ Pedoman Kartel, *op.cit.*, hal. 19.

²²⁰ Putusan KPPU RI, *op.cit.*, hal. 418-419.

secara individual, masing-masing Terlapor dengan difasilitasi oleh ASI, dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per Propinsi dari Terlapor lain yang merupakan pesaingnya dan Pemerintah, sehingga berdampak pada terjadinya perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*). Penulis juga sependapat dengan pendapat KPPU bahwa pelaku usaha wajib memberikan informasi kepada pemerintah terkait dengan kegiatan usahanya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1984, disampaikan langsung kepada pemerintah tanpa melalui ASI.

Semua pasal yang didugakan kepada para Terlapor yakni pelanggaran terhadap pasal 5 dan pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 **tidak terbukti** setelah diuraikan unsur-unsurnya. Atas dasar inilah, penulis sependapat dengan putusan dari KPPU, yang memutuskan bahwa ke delapan produsen semen tidak terbukti bersalah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Pemenuhan unsur disini sifatnya kumulatif, jika terbukti seluruh unsurnya maka Terlapor baru dapat dinyatakan bersalah.

BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis, maka penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut.

- 1) Berdasarkan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, kartel dapat didefinisikan sebagai suatu kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing dengan membuat suatu perjanjian untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan di atas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel merupakan bentuk persaingan usaha tidak sehat dan dilarang oleh hukum persaingan usaha karena memaksa konsumen membayar lebih mahal suatu produk, merugikan perekonomian, apabila para pelaku usaha anggota kartel melakukan suatu kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga misalnya pembatasan jumlah produksi yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi maupun inefisiensi dalam produksi, misalnya ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang atau jasa dalam suatu industri. Untuk menentukan apakah sebuah kartel dilarang atau tidak, merugikan atau tidak, terdapat empat hal yang perlu dicermati, yakni apakah kartel tersebut anti persaingan, apakah kartel merugikan pelaku usaha dan konsumen, dan apakah kartel tersebut memberikan keuntungan yang besar bagi si pelaku usaha.
- 2) Berdasarkan analisis yang dilakukan penulis, **tidak terdapat adanya bukti dokumen** (*direct evidence*) mengenai peraturan produksi maupun harga yang secara eksplisit yang dilakukan oleh para Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, Terlapor VI, Terlapor VII dan terlapor VIII. Dengan diketahuinya informasi mengenai data realisasi produksi masing-masing Terlapor yang tercatat dalam notulen rapat dan laporan tahunan Asosiasi

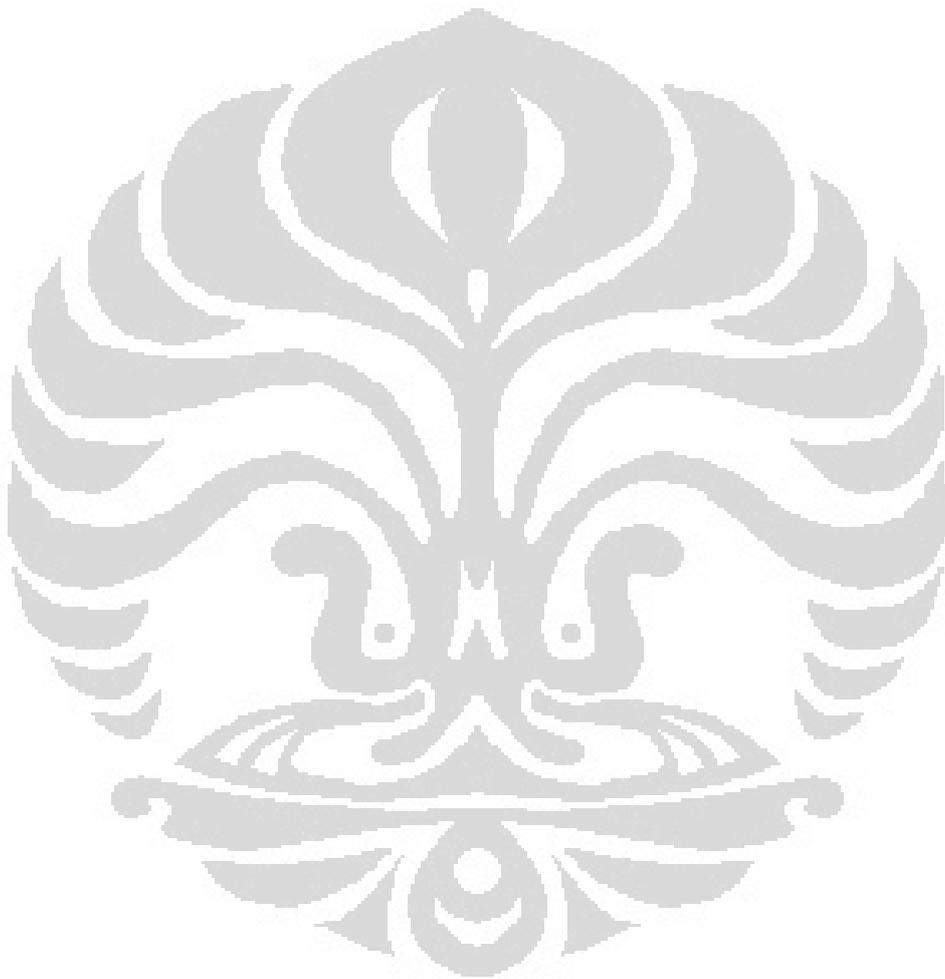
Semen Indonesia, maka secara individual, masing-masing Terlapor dengan difasilitasi oleh Asosiasi Semen Indonesia, dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per propinsi dari Terlapor lain. Hal ini mengakibatkan terjadinya suatu perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*). KPPU tidak dapat membuktikan bahwa para Terlapor telah melanggar Pasal 5 dan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Dengan tidak terpenuhinya salah satu unsur dalam kedua pasal tersebut dan tidak adanya *direct evidence* mengenai kartel dan penetapan harga, maka dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat cukup alasan untuk menyatakan bahwa terdapat suatu praktek kartel dan penetapan harga yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, berikut ini adalah saran-saran yang dapat disampaikan oleh penulis :

- 1) Pelarangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun masih terdapat peluang terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam hal ini kartel dan penetapan harga. Diperlukan adanya suatu penyempurnaan Pedoman Kartel, dalam hal penegakan hukum acara kartel, peraturan-peraturan mengenai hukum acara penetapan harga, penggunaan prinsip *rule of reason* serta peraturan-peraturan hukum persaingan usaha lainnya mengenai hukum persaingan usaha sehubungan dengan kegiatan dunia usaha yang sangat dinamis dan selalu berkembang. Hal ini dilakukan demi terciptanya suatu sistem persaingan usaha yang sehat dan perekonomian yang kuat.
- 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai salah satu otoritas lembaga dalam dunia persaingan di Indonesia harus mengadakan pelatihan-pelatihan khusus bagi para tim pemeriksa KPPU dalam hal penegakan hukum acara kartel dan penggunaan *rule of reason* dalam menangani dugaan terjadinya

praktik kartel. Hal ini dilakukan agar terciptanya suatu alasan dan pembuktian yang tepat dalam memutuskan suatu perkara kartel.



DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Anggraini, A.M Tri, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Per se Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2003.
- Anggraini, A.M Tri. *Perspektif Perjanjian Penetapan Harga Menurut Hukum Persaingan Usaha” dalam Masalah-masalah hukum ekonomi Kontemporer*. Editor Ridwan Khairandy. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi. 2006.
- Areeda, Philip. *Antitrust Analysis, Problem, Text, Cases*. Little Brown and Company. 1981.
- Boediono. *Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No.1 Ekonomi Mikro Edisi 2*. Yogyakarta: BPFE. 2002.
- Carlton, Dennis W dan Jeffrey M Perloff. *Modern Industrial Organization*. Harper Collins Publisher. 1994.
- Case, Karl E. dan Ray C. Fair. *Prinsip-prinsip Ekonomi Mikro (Principles of Economic)*. Terj: Benyamin Molan . Jakarta: PT. Prenhallindo. 2002.
- Division, Antitrust. *An Antitrust Primer for Federal Prosecutor*. Washington DC: Department of Justice, February 1998.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 1999.
- Gellhorn, Ernest dan William E.Kovacic. *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishinh Co. 1994.
- Ginting, Elyta Ras. *Hukum Anti Monopoli Indonesia, Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 2001.
- Hansen, Knud, *et.al. Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning of Monopolistic Practises and Unfair Bussiness Competition*. Cet.2. Jakarta: GTZ bersama PT. Katalis. 2007.
- Hansen, Knud, *et.al. Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning of Monopoistic Practices and Unfair Bussiness Competition)*. Cet.2. Jakarta: GTZ bersama PT. Katalis. 2007.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana. 2008.
- Howard, Marshall C. *Legal Aspect Marketing*. Massachusets: McGraw-Hill, Inc. 1964.

- Kayne, Veronica G., et. al. *Vertical Restraints: Resale Price Maintenance Territorial and Customer Restraint*. Practising Law Institute. 2007.
- Khemani, R.S, dkk. *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*. Washington D.C dan Paris: Bank Dunia dan OECD. 1999.
- Khemani, R. Shyam et.al. *A Framework for the Design and Implementation of competition Law and Policy* . Wahington DC, Paris The World Bank: OECD. 1999.
- Khemani, RS and DM Shapiro. *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*. Paris: OECD. 1996.
- Lubis, Andi Fahmi, et.al. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia bersama GTZ. 2009.
- Mamudji, Sri, et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet.1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*. Cet. II. Yogyakarta: Liberty. 2001.
- Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. (Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung. 2001.
- Prayoga, Ayodha. *Persaingan Usaha dan Huum Yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: ELIPS. 1990.
- Prayoga, Ayudha D, et.al. *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: Partnership for Business Competition. 2001.
- Prayoga, Ayudha, dkk. ed. *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: Proyek ELIPS. 1999.
- Ross, Stephen F. *Principles of Antitrust Law*. Westbury, New York: The Foundation Press. 1993.
- Sirait, Ningrum Natasya. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Medan: Pustaka Bahasa Press. 2004.
- Sirait, Ningrum Natasya. *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Medan: Pustaka Bangsa Press: 2003.
- Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia. 2002.
- Smith, Adam. *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, ed*. Edwin Cannan. USA: The University of Chicago Press. 1976.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Cet.1. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Press. 2008.

- Sugiarto, dkk. *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*. Jakarta: PT. Gramedia Media Utama. 2002.
- Sullivan, E. Thomas dan Jeffrey L. Harrison. *Understanding and Its Economic Implication*. New York: Matthew Bender & Co. 1994.
- Usman, Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama). 2004.
- W.G, Shepherd. *The Economics of Industrial Organization. Fourt Edition*. New Jersey: Prentice Hall. 1997.
- Waters, Timothy J. *et.al. Antitrust And Trade Association How Trade Regulation Laws Apply to Trade and Professional Association, Section of Antitrust Law*. American Bar Association. 1996.
- Webster, George D. *et.al. The Law of Association*. Tanpa Kota: Lexix Publishing. 2000.
- Wiradiputra, Ditha. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia*. Depok: FHUI. 2003.
- Yani , Ahmad dan Gunawan Widjaja, *Anti Monopoli*, cet 1. Jakarta: Grafindo Persada. 1999.

KAMUS

- AF Elly, Erawaty dan Badudu JS, *Kamus Hukum Ekonomi*. .ELIPS Project. 1996.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition. St. Paul Minn: West Publishing Co. 1997.
- Ganner, B.A. *Black's Law Dictionary*. St Paul Minn: West Group. 1999.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*, 8th edition. West Publishing Co. 2004.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary, Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co. 1990.

SKRIPSI

- Sumantri, Marshall, “Dugaan Praktek Kartel yang Dilakukan oleh Penyedia Jasa Telepon Selular dalam Penetapan Tarif SMS (*Short Message Service*) Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha”. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok, 2009.
- Tondy, Cicilia Julyani. “Analisis Yuridis Praktek Kartel dan Penetapan Harga Berdasarkan Undang-undang Persaingan Usaha Dalam Hal Pemeriksaan Kesehatan Calon Tenaka Kerja Indonesia ke Timur Tengah oleh Klinik-klinik Anggota GAMCA”. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

TESIS

Ernawati Asri. “Penetapan Harga dalam Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Studi Kasus Penetapan Tarif Bus Kota Patas AC di Wilayah DKI Jakarta” . Tesis Pascasarjana FHUI. Jakarta, 2004.

Miladia, Rahmawanti. “Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha”. Tesis: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2006.

Tambunan, Felix Marcel. “Kajian Pendekatan Hukum Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha”. Tesis: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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

KPPU RI. *Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1999*, KPPU No. 05/KPPU/KEP/IX/2000.

_____. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2010.

Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU*. Perma No. 3 Tahun 2005.

PUTUSAN

Putusan KPPU Republik Indonesia No.01/KPPU-I/2010.

MAKALAH

Maarif, Syamsul. “Perjanjian Penetapan Harga dalam Persepektif UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, dalam Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum. 2004.

Maarif, Syamsul. “*Persaingan Usaha dalam Perspektif Hukum*”, makalah dalam Seminar Anti Monopoli dan Persaingan Usaha, diselenggarakan oleh Asosiasi Advokat Indoneisa (AAI)- Komisi Pengawas Peraingan usaha. Jakarta, 21 April 2005.

Sirait, Ningrum Natasya. "Pembuktian dalam Pelanggaran Hukum Persaingan", (Makalah disampaikan pada seminar KPPU dan JFTC-JICA. Karawaci, 30 Agustus 2006.

ARTIKEL DAN JURNAL

KPPU RI, *Press Release*: KPPU Mengeluarkan Peraturan Komisi Mengenai Kartel, Jakarta: 12 Agustus 2010.

Krisanto, Yakub Adi. "Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Kartel", *Jurnal Hukum Bisnis* (Maret-April 2005), hal. 40.

Pasaribu, Benny. "Kebijakan Industri Versus Kebijakan Persaingan", *Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia*, Edisi 2 (November 2009), hal. 6.

Rachbini, Didik J. "Cartel and Merger in Control in Indonesia". *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 19 Mei-Juni 2002), hal 11-12.

Sardjono, Agus. "Pentingnya Sistem Persaingan Usaha yang Sehat dalam Upaya Memperbaiki Sistem Perekonomian", *Newsletter* No. 34 Tahun IX, Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum. 1998. hal. 26-27.

Sjahdeini, Sutan Remy. "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli". *Jurnal Hukum Bisnis* Vol 19 (Mei-Juni 2002), hal.8.

Soemardi, Tresna P. Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional. *Jurnal KPPU* Edisi 2 Tahun 2009. Jakarta: KPPU RI. 2009. Hal 41-71.

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

Vaska, Michael K. "Conscious Parallelism and Price Fixing: Defining The Boundary", *University of Chicago Law Review*. Vol.52,1985. Page 508.

Wahyu Retno Dwi Sari, Kartel: Upaya Damai Untuk Meredam Konfrontasi Dalam Persaingan Usaha, *Jurnal KPPU* Edisi 1 Tahun 2009, http://www.kppu.go.id/docs/Jurnal_edisi_1th_09.pdf, diunduh pada 14 Januari 2011.

Wiranti, Retno, "Leniency Programs dalam Perang Melawan Kartel (Sebuah Wawasan)," *Kompetisi* Edisi 22 (2010), hal. 21.

INTERNET

Antique dan Elly Setyo Rini. KPPU Pantau Delapan Perusahaan Besar, http://bisnis.vivanews.com/news/read/47364kppu_pantau_8_perusahaan_besar diunduh pada Pukul 09.33 WIB, tanggal 30 Maret 2011.

- Karina, Sandra, “Pasar Sebaiknya Atur Harga Semen”,
<http://economy.okezone.com/read/2010/05/14/320/332421/pasar-sebaiknya-atur-harga-semen> diunduh 30 Maret 2011.
- Melyani Venni. “Asosiasi Semen Tolak Dugaan Kartel”,
<http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2009/06/04/brk,20090604-180049.id.html> diunduh pada 30 Maret 2011.
- Melyani,Venni. “Pengawas Persaingan Tunggu Bukti Tambahan Dugaan Kartel Semen”,<http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2009/06/04/brk,20090604-180120.id.html> diunduh 30 Maret 2011.
- Ningsih, Damiana dan Hari Gunarto. “ KPPU Usut Kartel Semen,”
<http://www.bosowa.co.id/content/view/124/38/lang,indonesia/> diunduh 30 Maret 2011.
- NN. “Kartel Semen Rugikan Rakyat”,
<http://www.bosowa.co.id/content/view/123/38/lang,english/> diunduh 30 Maret 2011.
- NN. “KPPU: Indikasi Kartel di Industri Semen Makin Kuat”,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b4fdfc37b2db/kppu-indikasi-kartel-di-industri-semen-makin-kuat> diunduh 30 Maret 2011.
- NN. “KPPU: Produsen Semen Tak Terbukti Kartel”,
<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4c6c8576674af/produsen-semen-tak-terbukti-kartel> diunduh 30 Maret 2011.
- NN. “KPPU Proses Dugaan Kartel Semen”,
<http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=996&encodurl=01%2F25%2F10%2C01%3A01%3A31> diunduh 30 Maret 2011.
- Suprpto, Hadi dan Elly Setyo Rini. “Industri Semen Diduga Lakukan Oligopoli”,
http://bisnis.vivanews.com/news/read/42909industri_semen_diduga_lakukan_oligopoli diunduh 30 Maret 2011.
- Susanto, Heri dan Agus Dwi Darmawan. KPPU: Struktur Pasar Semen Mengarah Oligopoli,http://bisnis.vivanews.com/news/read/29276kppu_struktur_pasar_semen_mengarah_oligopoli diunduh 30 Maret 2011.
- Susanto, Heri dan Elly Setyo Rini. “ Industri Semen Akui Praktik Oligopoli”,
http://bisnis.vivanews.com/news/read/30873-industri_semen_akui_praktik_oligopoli diunduh pada 30 Maret 2011.