



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI PERAN
KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA DAN PENGADILAN
DALAM TUGAS PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
(STUDI KASUS KARTEL INDUSTRI DI INDONESIA)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional
Kekhususan Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana
Universitas Indonesia**

**MUHAMMAD MIFTAKHUL IKHSAN
0806449090**

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEGIK INTELIJEN
JAKARTA
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Muhammad Miftakhul Ikhsan

NPM : 0806449090

Tanda Tangan : 

Tanggal : 12 Januari 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Muhammad Miftakhul Ikhsan

NPM : 0806449090

Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Intelijen

Judul Tesis : Implementasi Peran Kepolisian Republik Indonesia dan Pengadilan dalam Tugas Penegakan Hukum Persaingan Usaha
Komisi Pengawas Persaingan Usaha
(Studi Kasus Kartel Industri di Indonesia)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dra. F. Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si. ()

Pembimbing : Prof. DR. Ir. Tresna P. Soemardi, M.Si. ()

Penguji : Irjen Pol (Purn) Djatmiko ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 23 Desember 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhusuan Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. DR. Ir. Tresna P. Soemardi, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) pihak Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (3) orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
- (4) sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Januari 2011

Penulis

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

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

Nama : Muhammad Miftakhul Ikhsan

NPM : 0806449090

Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen

Departemen :

Fakultas : Program Pascasarjana

Jenis Karya : Tesis

demikian 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 :

Implementasi Peran Kepolisian Republik Indonesia dan Pengadilan dalam Tugas Penegakan Hukum Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Studi Kasus Kartel Industri di Indonesia)

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 memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 12 Januari 2011

Yang menyatakan



(Muhammad Miftakhul Ikhsan)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
ABSTRAK	x
1. PENDAHULUAN	1
Latar Belakang Masalah	1
Dinamika Ancaman	5
Perumusan Masalah	7
Pertanyaan Penelitian	8
Tujuan Penelitian	9
Hipotesis	9
Metodologi Penelitian	10
Batasan Masalah	12
Sistematika Penelitian	12
2. KERANGKA TEORI	14
Tingkah Laku (<i>Conduct</i>) Pelaku Usaha dalam Konsep Persaingan Usaha	14
Teori Kerja Sama	23
Peran Polri dalam Penegakan Hukum	27
Teori Uji Hipotesis	29
3. FENOMENA KARTEL INDUSTRI DI INDONESIA	33
Fenomena Persaingan Usaha	33
Kartel Industri di Indonesia	45
Tingkah Laku (<i>Conduct</i>) Pelaku Usaha dalam Kartel Industri di Indonesia	65
Kapasitas Kelembagaan KPPU	97
Peran Polri dan Pengadilan dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha	105
4. ANALISIS	110
Analisis <i>Cooperativeness</i> Para Terlapor dalam Perkara Kartel	110
Implementasi Peran Kepolisian Republik Indonesia dalam Memperkuat Tugas Penegakan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha	120
Sinergi antara KPPU dan Pengadilan dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha	132

5. PENUTUP	141
Kesimpulan	141
Saran	143
DAFTAR REFERENSI	146



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Kinerja KPPU 2000-2010	4
Tabel 3.1. Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi	80
Tabel 3.1. Perhitungan Kerugian Konsumen	81
Tabel 3.1. Jumlah Suplai CPO Dunia	84
Tabel 3.1. Tarif PE CPO menurut SK Menteri Pertanian Nomor 339/Kpts/PD.300/5/2007	88
Tabel 4.1. Tingkat Kehadiran Terlapor dan Saksi	114
Tabel 4.1. Tingkat Kekooperatifan Terlapor	115

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.3. Kekuatan-kekuatan yang Mempengaruhi Persaingan Industri	49
Gambar 3.2. Siklus Kondisi Pasar	104



ABSTRAK

Nama : Muhammad Miftakhul Ikhsan
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen
Judul : Implementasi Peran Kepolisian Republik Indonesia dan Pengadilan dalam Tugas Penegakan Hukum Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha
(Studi Kasus Kartel Industri di Indonesia)

Tesis ini membahas tingkah laku para pelaku usaha sebagai terlapor dalam perkara kartel oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang merupakan salah satu bentuk persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia, terutama pasca reformasi. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif dilengkapi dengan analisis kuantitatif (statistik) sederhana. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa terdapat resistensi atau ketidakkooperatifan para terlapor selama proses pemeriksaan di KPPU. Oleh karena itu, mengingat KPPU memiliki keterbatasan kewenangan, maka diperlukan penguatan kelembagaan, khususnya dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Pengadilan.

Kata kunci:

Kartel, persaingan usaha, kooperatif, penguatan kelembagaan

ABSTRACT

Name : Muhammad Miftakhul Ikhsan
Study Program: Kajian Stratejik Intelijen
Title : Implementation of Kepolisian Republik Indonesia and Pengadilan's Role in Competition Law Enforcement Duties of Komisi Pengawas Persaingan Usaha
(Case Study Industrial Cartels in Indonesia)

This thesis describes the conduct of businesses as reported in a cartel case by the Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), which is one form of unfair business competition in Indonesia, especially after reformasi. The study was a descriptive qualitative research design equipped with simple quantitative analysis (statistics). The result of this study show that there is resistance of uncooperativeness the defendant during the examination process at KPPU. Therefore, given KPPU has limited authority, the necessary institutional strengthening, especially with Kepolisian Republik Indonesia (Polri) and Pengadilan.

Key words:

Cartel, business competition, cooperative, institutional strengthening

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional di bidang perekonomian harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.¹ Di sisi lain, sistem demokrasi di bidang ekonomi juga menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Oleh karena itu, setiap orang yang menjalankan usahanya di wilayah hukum Indonesia harus berada dalam situasi persaingan usaha yang sehat dan wajar sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok pelaku usaha tertentu. Hal ini tentunya dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah diimplementasikan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa terakhir dalam kenyataannya belum menjadikan seluruh elemen masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Perkembangan sektor usaha swasta selama periode itu, di satu sisi, diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan pemerintah yang kurang tepat sehingga mengakibatkan terjadinya distorsi pasar. Di sisi lain, perkembangan di sektor usaha swasta itu dalam kenyataannya sebagian besar merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat.

Fenomena di atas telah berkembang dan didukung oleh adanya hubungan yang saling terkait antara pengambil kebijakan dan para pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga semakin memperburuk keadaan.

¹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 2008, halaman 5.

Dalam hal ini, penyelenggaraan perekonomian nasional terlihat kurang mengacu pada amanat Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan memperoleh berbagai bentuk kemudahan usaha secara berlebihan sehingga kemudian turut memperlebar jurang kesenjangan sosial di tengah-tengah masyarakat. Selain itu, bermunculannya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kelas atas yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati menjadi salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan ekonomi nasional menjadi sangat rapuh dan berdaya saing sangat rendah.

Oleh karena itu, keberadaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjadi titik dasar dalam penegakan peraturan hukum dan upaya memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha dalam rangka menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Undang-undang ini dinilai mampu memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum.

Undang-undang ini disusun berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta berasaskan pada demokrasi ekonomi dengan memperhatikan pola keseimbangan antara kepentingan kalangan pelaku usaha dan kepentingan umum.² Secara umum, diberlakukannya Undang-undang ini memiliki tujuan antara lain untuk menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen; menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya kondisi persaingan usaha yang sehat dan menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk melakukan kegiatan usaha; mencegah terjadinya praktek-praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha untuk meningkatkan efisiensi perekonomian nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

² Profil KPPU: Persaingan Sehat, Sejahteraan Rakyat, 2010, halaman 5.

Sebagai langkah implementasi peraturan perundang-undangan itu, maka dibentuklah suatu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) supaya peraturan pelaksanaannya dapat berjalan secara efektif serta sesuai dengan asas dan tujuannya. Komisi ini merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah maupun pihak-pihak lainnya yang berwenang untuk melakukan kegiatan pengawasan terhadap persaingan usaha sekaligus menjatuhkan sanksi kepada pihak-pihak yang berperkara.³ Sanksi dalam hal ini ialah berupa tindakan administratif, sementara sanksi yang berbentuk pidana merupakan kewenangan dari institusi peradilan.

Khusus mengenai kartel, perilaku kartel usaha di Indonesia sebagai salah satu bentuk aktivitas persaingan usaha yang tidak sehat, tidak terlepas dari perkembangan pada lingkup tataran global. Proses globalisasi dan liberalisasi pasar perekonomian dunia telah mengakibatkan munculnya sebuah isu persaingan yang baru.⁴ Dalam pada ini, permasalahan kartel telah lama menjadi perhatian bagi para regulator ekonomi dan bisnis di seluruh dunia. Khusus di Amerika Serikat pada sekitar tahun 1940 hingga 1950, riset berkembang secara cepat yang mayoritas mengkaji perihal kekuatan monopoli, struktur, perilaku, dan kegagalan pasar yang tengah terjadi.⁵ Akan tetapi, para pelaku usaha masih menilai bahwa pengertian praktek pengkartelan usaha dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 masih dianggap bersifat umum.⁶ Oleh karena itu, beberapa pihak memandang perlu adanya panduan yang jelas bagi pengusaha untuk menghindarkan KPPU dari menyalahkan pelaku usaha atas praktek usaha yang belum tentu termasuk ke dalam kategori perilaku kartel.

Sementara itu, kinerja KPPU dari tahun 2000 hingga 2010 dapat dilihat dari kegiatan monitoring terhadap pelaku usaha, penanganan laporan dan

³ *Ibid*, halaman 6.

⁴ Tresna P. Soemardi dalam Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 2 Tahun 2009, halaman 43.

⁵ Sheperd W.G., 1997, *The Economics of Industrial Organization Fourth Eds.*, halaman 28. Lihat juga Frank Fiswick, 1993, *Making Sense of Competition Policy*.

⁶ <http://www.informasi-training.com/kartel-perdebatan-antara-teks-dan-konteks-menggagas-kembali-kesepahaman-antara-kppu-pemerintah-dan-pelaku-usaha>, 28 September 2010.

penanganan perkara.⁷ Kegiatan monitoring terhadap pelaku usaha yang dilakukan oleh KPPU adalah untuk memantau pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999. Selain upaya penegakan hukum, monitoring pelaku usaha dilakukan melalui pendekatan persuasif agar pelaku usaha secara sukarela bersedia melakukan perubahan perilaku terhadap kegiatan yang melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999. Hingga Mei 2010, KPPU telah melakukan 139 monitoring pelaku usaha. Jumlah laporan yang diterima oleh KPPU hingga Mei 2010 mengalami peningkatan. Hingga Mei 2010, KPPU menerima 3.043 (tiga ribu empat puluh tiga) laporan, yang masih didominasi oleh laporan mengenai dugaan persekongkolan tender. Laporan lainnya berkaitan dengan permasalahan monopoli, diskriminasi, persekongkolan, penetapan harga, dan beberapa dugaan pelanggaran lain. Penanganan perkara KPPU juga terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, dan tampaknya akan terus bertambah mengingat bahwa laporan yang diterima oleh KPPU terus meningkat jumlahnya.

Kinerja KPPU 2000-2010

Tahun	Monitoring Pelaku Usaha	Penanganan Laporan	Penanganan Perkara
2000	-	7	2
2001	8	34	5
2002	4	49	8
2003	10	65	9
2004	8	87	9
2005	14	191	22
2006	12	498	18
2007	30	556	31
2008	14	707	68
2009	35	730	35
2010 (hingga Mei)	22	202	30

⁷ Profil KPPU: Persaingan Sehat, Sejahteraan Rakyat, *op.cit*, halaman 18-19.

Namun demikian, dalam implementasinya, masih terdapat permasalahan dalam penegakan hukum persaingan di Indonesia. Dari sisi KPPU menilai bahwa posisi lembaga ini masih dianggap kurang kuat dalam hal melakukan pengawasan usaha, khususnya kartel. Beberapa kekurangan posisi KPPU untuk menjalankan tugasnya adalah:

- Tidak dapat mendatangkan secara paksa para terlapor yang tidak mau hadir setelah dipanggil secara patut.
- Tidak dapat melakukan pemaksaan permintaan data atau informasi dalam proses pemeriksaan atau investigasi apabila terlapor tidak bersedia memberikan data atau informasi tersebut dengan berbagai alasan, meskipun data atau informasi tersebut dijamin kerahasiaannya oleh undang-undang.
- Tidak dapat melakukan pengeledahan untuk mengambil secara paksa dokumen yang diperlukan dalam rangka proses pemeriksaan atau investigasi.

Peraturan terkait kartel di Indonesia belum kuat karena kartel tidak masuk sebagai tindak pidana. Sementara itu, di Amerika Serikat, kartel dapat dikategorikan sebagai tindak pidana. Selain itu, dalam proses investigasi terhadap perilaku kartel industri, juga terdapat kesulitan berupa memperoleh barang bukti. Kecuali bukti tertulis, sangat sulit untuk menemukan bukti-bukti pengaturan kartel lainnya, seperti rapat, pertemuan, atau perjanjian. Dalam hal ini, KPPU membutuhkan bantuan dari pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang memiliki kewenangan yang lebih jauh dalam proses investigasi. Untuk itu, diperlukan studi lebih lanjut mengenai permasalahan ini.

1.2. Dinamika Ancaman

Dalam bidang hukum persaingan usaha, kartel dianggap sebagai dosa terberat pelaku usaha yang tidak saja merugikan konsumen tapi juga mencederai

alokasi efisiensi sumber daya nasional.⁸ Hampir tidak ada perdebatan di antara para akademisi hukum persaingan mengenai kartel dan kerugian yang diakibatkannya. Amerika Serikat bahkan memandang perilaku kartel sebagai tindak pidana sehingga pelakunya dapat dijatuhi hukuman penjara.

Kartel pada dasarnya adalah perjanjian satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan di antara keduanya. Secara klasik, kartel dapat dilakukan melalui tiga hal, yaitu harga, produksi dan wilayah pemasaran. Akibat yang ditimbulkan adalah terciptanya praktek monopoli oleh para pelaku kartel sehingga secara perekonomian makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya yang dicerminkan dengan timbulnya *deadweight loss*. Dari sisi konsumen, konsumen akan kehilangan pilihan harga, kualitas barang yang bersaing dan layanan purna jual yang baik.

Dalam beberapa kasus kartel yang ditangani oleh KPPU, pelaku usaha mendasarkan perilaku kartelnya atas dasar untuk menstabilkan harga di pasar. Ketidakstabilan harga dipicu oleh timbulnya perang harga di antara perusahaan-perusahaan yang bersaing sehingga perusahaan-perusahaan tersebut berupaya untuk mencapai kesepakatan harga, biasanya dalam bentuk kesepakatan tarif minimal. Kesepakatan-kesepakatan ini pada umumnya terang-terangan dituangkan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pelaku usaha yang menyepakatinya. Pelaku usaha menghindari banting-bantingan harga yang terjadi dengan dalih demi menyelamatkan kelangsungan usahanya. Para pelaku usaha tidak menyadari bahwa perang tarif atau banting-bantingan harga menunjukkan adanya situasi persaingan yang menguntungkan bagi konsumen dan merupakan ide dasar dari hukum persaingan usaha. Pelaku usaha tidak seharusnya menghindari situasi tersebut tetapi tetap terpacu untuk semakin efisien dan inovatif sehingga dapat memenangkan persaingan di pasar dengan menawarkan produk yang termurah namun dengan kualitas yang terbaik. Perilaku kartel jelas-jelas menjauhkan dan menghalangi tercapainya kondisi tersebut.

⁸ Farid Nasution dan Retno Wiranti dalam Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, halaman 4.

Seiring dengan perkembangan jaman, metode kesepakatan yang dibuat oleh beberapa pelaku usaha dalam kasus kartel juga mengalami kemajuan. Pada awalnya, kesepakatan kartel biasanya dituangkan dalam bentuk tertulis. Pada kondisi sekarang, seiring dengan semakin besarnya resiko *blow up* dalam bentuk perjanjian hitam di atas putih, maka kesepakatan yang dibentuk tidak lagi secara tertulis. Dengan demikian, KPPU sebagai pelaksana utama dalam penegakan hukum persaingan usaha juga dituntut untuk semakin maju dalam hal penegakan hukumnya. Apabila keberadaan KPPU yang masih memiliki beberapa kelemahan dalam kewenangannya ini tidak diukti dengan penguatan kelembagaan dan koordinasi antarlembaga yang baik, dikhawatirkan akan berimbas pada penurunan daya saing di sektor perekonomian Indonesia. Pada akhirnya, lemahnya daya saing nasional ini dapat menjadi variabel ancaman bagi Indonesia mengingat persaingan globalisasi ekonomi yang semakin meningkat pula.

1.3. Perumusan Masalah

Kondisi persaingan usaha yang sehat dapat dilihat setidaknya dari tiga parameter, yaitu diversifikasi (kualitas) produk yang mencerminkan banyaknya pilihan (*option*) yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat, inovasi produk sebagai tindak lanjut dari perusahaan dalam rangka menjaga eksistensinya, dan faktor harga yang relatif kompetitif di pasaran. Di lain pihak, praktek persaingan usaha yang tidak sehat (dalam kasus ini, kartel) pada dasarnya akan merusak mekanisme pasar mengingat salah satu dampak yang paling terlihat adalah variabel (kualitas dan kuantitas) produk yang dihasilkan akan bersifat tak-kompetitif, selain membentuk penghalang (*barrier*) bagi kalangan masyarakat yang berkeinginan untuk memasuki sektor industri yang sejenis. Pada akhirnya, masyarakat luaslah yang akan menderita kerugian terbesar akibat praktek persaingan usaha yang tidak sehat ini. Oleh karena itu, upaya untuk mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia perlu diimplementasikan oleh seluruh elemen bangsa

dalam rangka mencapai tujuan negara untuk menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam upaya mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat ini, KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha di Indonesia memiliki tugas pokok dan fungsi untuk menegakkan hukum persaingan di Indonesia. Namun sayangnya, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk memaksa pihak-pihak yang sedang berperkara dalam kasus perkartelan. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak mengisyaratkan adanya hak paksa bagi KPPU sebagai pelaksana, seperti pemanggilan paksa, penggeledahan terhadap data atau informasi secara paksa, penyadapan, dan lain-lain. Di lain pihak, proses pembuktian pelanggaran kartel memiliki karakteristik yang relatif sangat sulit untuk diketemukan –selain memang karena faktor kemajuan jaman dan teknologi yang turut semakin “memajukan” tingkat kualitas dan kuantitas para pelaku usaha yang bersekongkol dalam permasalahan ini. Oleh karena itu, tepatlah apabila KPPU menggandeng Polri melalui sebuah *memorandum of understanding* (MoU), mengingat kepolisianlah yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang bersifat lebih jauh di dalam suatu penyidikan perkara kartel yang tengah ditangani.

1.4. Pertanyaan Penelitian

Dengan demikian, lingkup pembahasan penulisan tesis ini akan dibatasi oleh beberapa pertanyaan penelitian berikut ini:

- 1.4.1. Sejauh mana tingkah laku (*conduct*) para pelaku usaha yang terlibat dalam kasus kartel di Indonesia?
- 1.4.2. Sejauh mana implementasi peran Polri dalam memperkuat tugas penegakan hukum persaingan usaha KPPU, khususnya dalam perkara kartel?
- 1.4.3. Sejauh mana KPPU dan Pengadilan bersinergi dalam upaya penegakan hukum persaingan di Indonesia, khususnya dalam perkara kartel?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan di atas, maka tujuan dari penulisan tesis ini adalah untuk menggambarkan kondisi sektor perekonomian nasional terkait dengan perilaku kartel yang dipraktekkan oleh beberapa sektor industri di Indonesia, termasuk di dalamnya adalah variabel penanganan masalah tersebut sehingga tidak merusak iklim persaingan usaha yang sehat. Adapun manfaat dari penulisan ini adalah:

- 1.5.1. Secara teori, penulisan tesis ini dapat memperkaya referensi mengenai gambaran tingkah laku (*conduct*) para pelaku usaha yang terlibat dalam kasus kartel di Indonesia.
- 1.5.2. Secara praktis, untuk mencari bentuk implementasi peran Polri dalam memperkuat tugas penegakan hukum persaingan yang utamanya diemban oleh KPPU, termasuk bentuk sinergi yang optimal antara KPPU dan Pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.
- 1.5.3. Selain itu, penulisan tesis ini juga merupakan salah satu kewajiban yang harus ditunaikan sebagai syarat kelulusan pada Program Studi (Prodi) Kajian Stratejik Intelijen (KSI) – Universitas Indonesia (UI).

1.6. Hipotesis

Salah satu ciri khas dari kasus kartel adalah para pelaku usaha yang dengan kuat memegang kesepakatan kartel tersebut sehingga relatif sulit untuk dibongkar. Bahkan setelah kasusnya tercium, para terlapor pun terkesan masih menutup-nutupi perkaranya. Hal ini dapat dilihat dari ketidakhadiran maupun ketidakkoooperatifannya beberapa terlapor dalam proses pemeriksaan atau investigasi, baik dalam hal memenuhi panggilan secara patut maupun penyerahan dokumen yang diperlukan. Sementara dari sisi konsumen, kartel akan mengakibatkan konsumen kehilangan pilihan harga, kualitas barang yang bersaing, dan layanan purna jual yang baik.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diajukan hipotesis sebagai berikut:

- Bahwa terdapat tingkat resistensi/tidak kooperatifnya terlapor perkara kartel yang tinggi dibandingkan dengan kasus-kasus lain.
- Bahwa diperlukan implementasi peran Polri dalam tugas penegakan hukum persaingan usaha KPPU.
- Bahwa diperlukan sinergi antara KPPU dan Pengadilan dalam upaya menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia.

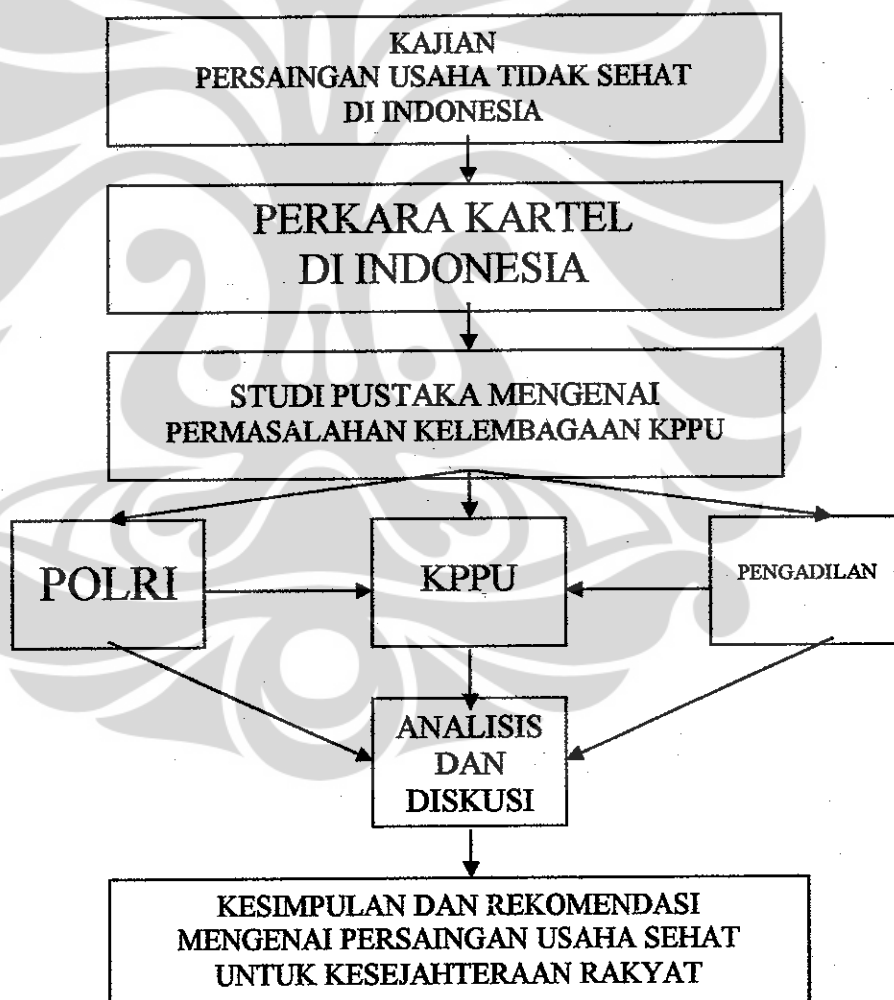
1.7. Metodologi Penelitian

Penulisan tesis ini dilakukan dengan metodologi yang bersifat deskriptif dan analisis kualitatif serta analisis kuantitatif yang terbatas. Metode ini digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis kondisi sektor perekonomian di Indonesia terkait dengan perilaku kartel usaha yang dilakukan oleh beberapa perusahaan di Indonesia, namun dengan tidak mengabaikan aspek perusahaan di luar negeri mengingat keberadaan investor asing sangat berpengaruh di dalam beberapa sektor industri di dalam negeri. Praktek kartel yang diperagakan oleh beberapa industri tersebut secara garis besar dapat dikatakan telah mengakibatkan dampak yang negatif terhadap perekonomian nasional, meskipun di sisi lain juga memberikan nilai yang positif dengan derasnya aliran modal asing ke pasar domestik.

Sementara itu, teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah melalui data sekunder berupa studi literatur dan data-data statistik yang diperoleh dari berbagai sumber mengenai industri di Indonesia. Selain itu, metode riset kepustakaan (*library research*) juga akan dilakukan diantaranya melalui sumber buku, jurnal, maupun internet. Penelitian ini mempergunakan metode analisis ekonomi industri atau organisasi industrial dan analisis yuridis kualitatif. Analisis ekonomi industri (organisasi industrial) menggunakan konsep dan teori umum dalam disiplin ilmu ekonomi dan organisasi industrial. Analisis yuridis dipergunakan mengingat bertitik tolak dari

peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif. Pendekatan kualitatif yang dilakukan karena seluruh data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk dianalisis secara kualitatif supaya diperoleh penjelasan atas permasalahan yang tengah dibahas. Dalam hal ini, pendekatan kuantitatif yang dipergunakan bersifat terbatas pada penggunaan angka-angka, tabel-tabel, maupun metode kuantitatif atau statistik sederhana (uji hipotesis).

Untuk lebih memperjelas metodologi penelitian, maka dapat divisualisasikan dengan flow diagram di bawah ini:



1.8. Batasan Masalah

Pembahasan tesis ini akan berfokus pada praktek kartel yang dilakukan oleh beberapa sektor industri di Indonesia, termasuk upaya penegakan hukum atas perilaku tersebut oleh aparaturnegara yang bersangkutan. Dampak dari perilaku kartel ini kemudian akan dilihat dari sektor perekonomian nasional. Sementara itu, jangka waktu yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pasca era Reformasi bergulir di Indonesia, mengingat fase tersebut merupakan titik dasar dari diberlakukannya sistem demokrasi di berbagai bidang, khususnya demokrasi ekonomi yang ikut menuntut dilakukannya penyesuaian oleh berbagai pihak yang berkepentingan, termasuk penegakan hukum persaingan dan pembentukan lembaga pengawas persaingan usaha.

1.9. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah pemahaman terhadap penelitian ini, berikut disajikan sistematika dalam penulisan tesis ini yang menguraikan pokok-pokok bahasan dari masing-masing bab;

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, dinamika ancaman, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, hipotesis, metodologi penelitian, batasan masalah, dan sistematika penelitian.

Bab 2 Kerangka Teori

Bab ini berisi kerangka teori dari penulisan tesis ini.

Bab 3 Fenomena Kartel Industri di Indonesia

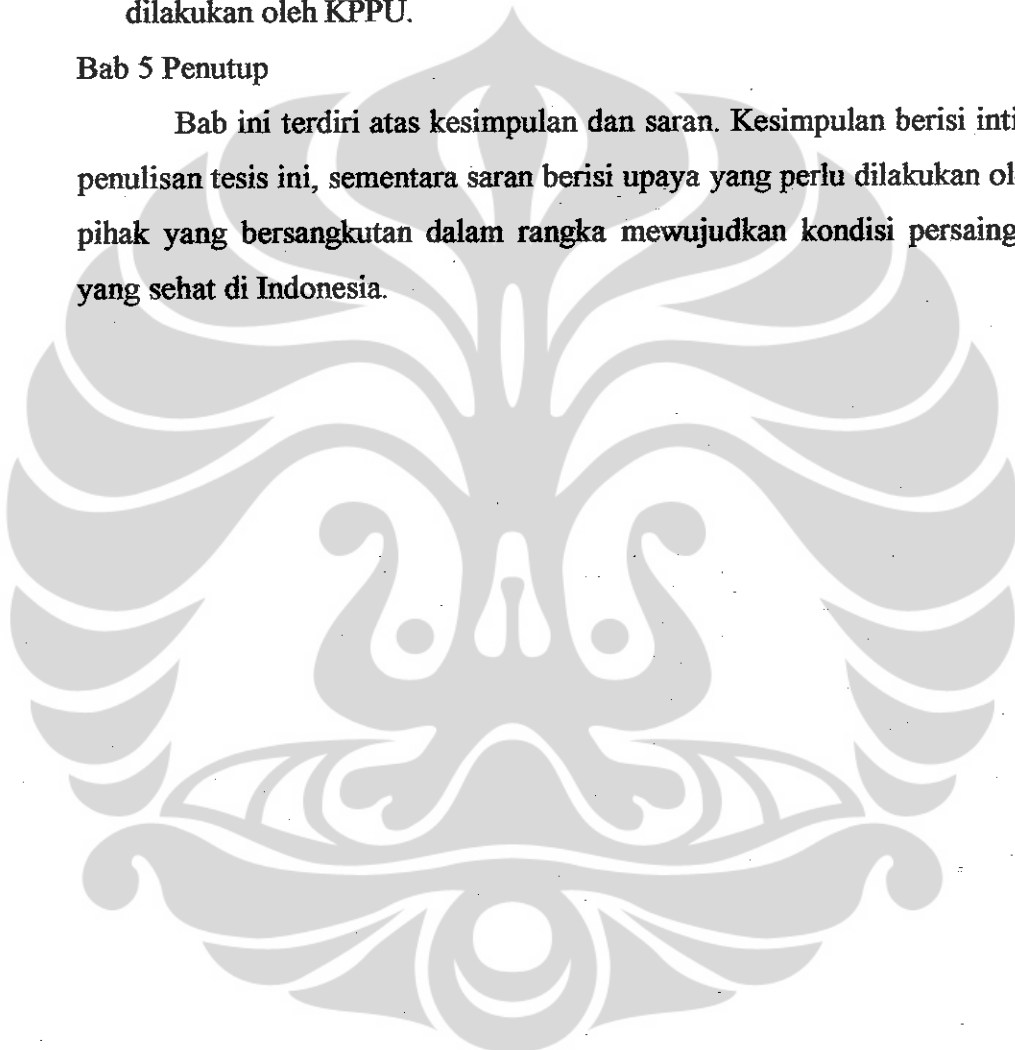
Bab ini berisi fenomena persaingan usaha, kartel industri di Indonesia, pengkajian terhadap tingkah laku (*conduct*) para pelaku usaha yang terlibat dalam kasus kartel, kapasitas kelembagaan pengawas persaingan usaha di Indonesia, serta peran Polri dan Pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Bab 4 Analisis

Bab ini berisi upaya penegakan hukum atas perilaku kartel industri di Indonesia, yang kemudian dikhususkan pada implementasi peran Polri dan Pengadilan dalam upaya penegakan hukum persaingan yang utamanya dilakukan oleh KPPU.

Bab 5 Penutup

Bab ini terdiri atas kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi inti sari dari penulisan tesis ini, sementara saran berisi upaya yang perlu dilakukan oleh pihak-pihak yang bersangkutan dalam rangka mewujudkan kondisi persaingan usaha yang sehat di Indonesia.



BAB 2 KERANGKA TEORI

2.1. Tingkah Laku (*Conduct*) Pelaku Usaha dalam Konsep Persaingan Usaha

2.1.1. Kebijakan Persaingan Usaha dan Intervensi Pemerintah

Ketika terjadi kegagalan pasar, maka muncul rasionalitas akan perlunya intervensi dari pihak pemerintah. Dengan demikian, ketika pasar menjadi tidak sempurna, maka pemerintah dapat turun tangan untuk mengintervensi kegagalan pasar yang terjadi. Diharapkan, intervensi pemerintah tersebut dapat mengarahkan pasar menjadi lebih “baik” atau dalam pengertian sebelumnya, membuat pasar menjadi lebih efisien secara ekonomi.

Kebijakan persaingan (*competition policy*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah di pasar selain dari regulasi ekonomi. Perbedaannya terletak pada subjek yang dituju, dimana regulasi ekonomi mengintervensi secara langsung keputusan perusahaan, seperti berapa harga yang harus ditetapkan, dan berapa banyak kuantitas yang harus disediakan.

Selain untuk meningkatkan efisiensi ekonomi yang relatif bebas nilai – tidak memihak kepada konsumen atau produsen – kebijakan persaingan juga dapat bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen di pasar atau meningkatkan kesejahteraan konsumen. Hal ini mengingat dalam dunia nyata seringkali dalam bentuk pasar pasar yang tidak sempurna, konsumen merupakan pihak yang dirugikan. Kerugian konsumen tersebut tergambar dalam bentuk surplus konsumen yang berkurang karena diambil (*captured*) oleh produsen. Dibandingkan dengan pengukuran inefisiensi ekonomi yang ditunjukkan oleh berkurangnya kesejahteraan pasar (*deadweight loss*), pengukuran berkurangnya kesejahteraan konsumen relatif lebih mudah

dilakukan, sehingga dalam prakteknya kebijakan persaingan seringkali lebih ditujukan kepada peningkatan kesejahteraan konsumen.

Bagaimana kebijakan persaingan dapat mencapai tujuan tersebut? Secara teoritis, mekanisme yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan meningkatkan proses persaingan (*competitive process*) yang ada di pasar. Namun, jika kita berdiri di landasan pasar persaingan sempurna, terjadinya inefisiensi ekonomi atau berkurangnya kesejahteraan konsumen disebabkan oleh intervensi pihak luar (baca: pemerintah) dan perilaku anti-persaingan yang dilakukan oleh pelaku ekonomi di pasar (baca: produsen).

Oleh karena itu, alih-alih mendorong proses persaingan di pasar, kebijakan persaingan lebih memilih mekanisme membatasi perilaku atau praktek yang bersifat anti-persaingan di pasar. Memperbaiki atau merubah struktur pasar ke arah struktur pasar persaingan sempurna dapat membuat pasar menjadi lebih baik. Perbaikan dari sisi struktur (misalnya membatasi atau melarang kepemilikan dominan) akan dapat mengurangi praktek-praktek anti-persaingan.

Kebijakan persaingan juga diarahkan untuk membatasi perilaku pengayaahgunaan (*abusive*) yang dilakukan oleh perusahaan, terutama perusahaan dominan. Persaingan juga diarahkan untuk membatasi dan mengurangi hambatan untuk masuk ke dalam pasar. Selain hambatan yang dilakukan oleh perusahaan dominan di pasar, hambatan masuk ke pasar juga seringkali bersumber dari regulasi pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan persaingan dapat menjadi konsideran utama bagi pemerintah ketika akan mengeluarkan regulasi yang berpotensi menimbulkan dampak di pasar.

Secara umum, kebijakan persaingan terdiri dari dua elemen, yaitu:

- Hukum persaingan usaha (*competition law*), dan
- Advokasi persaingan (*competition advocacy*).

Advokasi persaingan juga merupakan bagian penting dari kebijakan persaingan, terutama implementasi kebijakan persaingan di negara berkembang yang membutuhkan pemahaman dari semua pihak, termasuk

pihak pemerintah. Penegakan hukum persaingan usaha dan kegiatan advokasi persaingan tidak dapat mencapai tujuan kebijakan persaingan secara instan, melainkan membutuhkan proses yang terkadang memakan waktu bertahun-tahun. Oleh karena itu, dampak positif yang ditimbulkan oleh kebijakan persaingan tidak dapat dilihat hanya dari hasil akhir (*final outcome*), melainkan juga dari perubahan kecenderungan perilaku dari pelaku di pasar yang merupakan bagian dari proses.

2.1.2. Perilaku Strategis Penentuan Harga

Perilaku strategis adalah sebuah konsep bagaimana sebuah perusahaan dapat mengurangi tingkat persaingan yang berasal dari pesaing yang sudah ada maupun pesaing potensial yang baru akan bermain di pasar yang pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan *profit* perusahaan. Perilaku ini tidak hanya dipusatkan pada penetapan harga maupun kuantitas secara sederhana, namun lebih kompleks lagi untuk mengejar pangsa pasar, memperlebar kapasitas, hingga mempersempit ruang gerak pesaing.

Perilaku strategis terdiri dari dua tipe, yaitu dalam bentuk kooperatif maupun non kooperatif. Pertama, perilaku yang bersifat non kooperatif mengacu pada tindakan perusahaan perusahaan yang mencoba meningkatkan *profit* mereka dengan meningkatkan posisi relatifnya terhadap pesaing. Mereka tidak melakukan kerja sama sama lain. Perilaku sejenis ini biasanya meningkatkan *profit* satu perusahaan dan menurunkan *profit* perusahaan pesaingnya.

Kedua, perilaku strategis yang bersifat kooperatif diciptakan untuk mengubah kondisi pasar sehingga memudahkan semua perusahaan untuk berkoordinasi dan membatasi respon pesaing mereka. Bentuk perilaku kooperatif ini mampu meningkatkan *profit* semua perusahaan yang bermain di pasar dengan meminimalisir persaingan. Dalam hal ini, akan ditekankan pada pembahasan mengenai perilaku penentuan harga.

2.1.3. Pembuktian Perilaku Kartel Industri di Indonesia

2.1.3.1. Pembuktian Kartel dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999

Di samping *rule of reason*, bentuk norma dalam pasal-pasal Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *per se rule*. Berbeda dengan *rule of reason* yang melarang stau perbuatan karena akibatnya yang bersifat mengurangi kompetisi atau mengganggu kepentingan konsumen, *per se rule* melarang suatu perbuatan tanpa mempertimbangkan dampak yang terjadi. Dalam hukum persaingan, perbuatan semacam ini dikenal dengan istilah perbuatan *per se illegal* karena dilarang *as is* dan bersifat ilegal sejak timbulnya tanpa kemungkinan alasan pembenar, baik secara ekonomis atau yuridis.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, pasal-pasal yang bersifat *per se illegal* dapat diidentifikasi dari penormannya yang tidak mempersyaratkan keadaan “yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat” sebagai determinan terjadinya pelanggaran. Pasal-pasal dimaksud antara lain pasal 6 (perlakuan diskriminasi), pasal 7 (penetapan harga), pasal 10 (pemboikotan), pasal 15 (perjanjian tertutup), pasal 24 (hambatan produksi dan pemasaran), pasal 25 (posisi dominan), dan pasal 27 (pemilikan saham).

Alasan mengapa pasal-pasal di atas dipilih sebagai *per se illegal* dan bukannya *rule of reason* sebagaimana pasal substantif lainnya, tidak ditemukan dalam Bagian Penjelasan Undang-undang atau dalam notulen perdebatan legislatif. Meskipun demikian, ditinjau dari perspektif jenis perbuatan dan karakteristik penormannya yang bersifat larangan (*pro habetur*) secara mutlak, pasal-pasal ini pada dasarnya identik dengan pasal *hard core cartel* yang dalam pandangan keilmuan (*communis opinio*

doctorum) hukum persaingan meliputi perbuatan bilateral untuk mengendalikan pasar seperti boikot, penetapan harga, alokasi pasar, dan *bid rigging*.

Hard core cartel sebagai bentuk tindakan bilateral berupa perjanjian atau konspirasi antara pelaku usaha atau pihak lain untuk mengendalikan perdagangan merupakan perilaku pertama yang dilarang dalam hukum persaingan usaha di Amerika Serikat melalui pasal 1 Sherman Act 1890 dan di Uni Eropa sebagaimana diatur dalam artikel 81 European Union Treaty. Dalam implementasi peraturan tersebut, komisi pengawas persaingan usaha di kedua negara ini menggunakan metode pembuktian yang berbeda untuk tiap kasus kartel sesuai dengan variasi modus dari perilaku kartel tersebut. Meskipun demikian, pengadilan mendukung penggunaan metode pembuktian yang berbeda ini dan berdasarkan pada fakta-fakta yang terungkap, membenarkan telah terjadinya perilaku kartel. Dalam kaitan itu, isu yang mengemuka adalah apakah prinsip pembuktian kartel yang berlaku dalam penegakan hukum persaingan di negara-negara itu, atas dasar kesamaan substansi, dapat juga diberlakukan dalam penegakan hukum persaingan di Indonesia.

2.1.3.2. Peranan Analisis Ekonomi dalam Pembuktian Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha

2.1.3.2.1. *Direct evidence vs circumstantial evidence*

Hukum persaingan usaha merupakan perkawinan antara ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Oleh karena itu, selain menerapkan prinsip-prinsip hukum pada umumnya, hukum persaingan juga banyak menggunakan teori-teori ekonomi dalam aplikasinya. Ditinjau dari kategorisasi alat bukti di atas, maka analisis ekonomi termasuk ke dalam kategori petunjuk. Hal ini sejalan dengan *best practices* mengenai hukum

persaingan usaha yang mengenal *direct evidence* dan *circumstantial evidence* yang keduanya memberikan petunjuk atas peristiwa yang terjadi pada pasar. Dalam *direct evidence*, alat bukti yang dikumpulkan harus mendukung atau tidak mendukung adanya suatu peristiwa atau kegiatan yang telah dilakukan. Sementara itu, *circumstantial evidence* adalah alat-alat bukti yang tidak terkait secara langsung dengan peristiwa atau tindakan yang dimaksud, namun berdasarkan konsistensi indikasi-indikasi yang ada, dapat secara meyakinkan disimpulkan bahwa peristiwa atau tindakan yang dimaksud telah terjadi (*inference*).

2.1.3.2.2. Aplikasi analisis ekonomi dalam pembuktian oleh KPPU

Analisis ekonomi, baik berupa *direct evidence* maupun *circumstantial evidence* memainkan peranan utama dalam proses pembuktian hukum persaingan usaha, walaupun Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak secara eksplisit menyatakan hal ini. Pendekatan *rule of reason* dalam hukum persaingan usaha mau tidak mau mendasarkan penilaiannya atas analisis ekonomi terhadap dampak yang ditimbulkan oleh suatu perilaku pada pasar. Utamanya dalam hal ini adalah kerugian yang diderita oleh konsumen yang merupakan subjek terpenting yang hendak dilindungi oleh hukum persaingan usaha.

Putusan KPPU banyak menggunakan analisis ekonomi dalam pertimbangan hukumnya, seperti Hirschman Herfindahl Index untuk mengukur derajat konsentrasi pada pasar, analisis Parker-Roller model untuk mengukur derajat persaingan pada pasar, perbandingan EBITDA (Earning Before Tax, Interest, Depreciation, and Amortization) Margin dan Return on Capital Employed (ROCE) untuk mengukur tingkat keuntungan, serta berbagai metode untuk mengukur kerugian konsumen. Di samping analisis tersebut, KPPU mendasarkan pertimbangan hukumnya pada berbagai analisis ekonomi lainnya yang seluruhnya

termuat dalam putusan tersebut. Keseluruhan hasil analisis ekonomi tersebut dipergunakan oleh KPPU sebagai bahan pertimbangan hukum dalam menilai ada tidaknya pelanggaran hukum persaingan.

Pembuktian hukum persaingan usaha tanpa menggunakan alat bantu analisis ekonomi akan menemui kesulitan dalam menghasilkan rasio di balik sebuah keputusan (*ratio decidendi*) yang tepat. Ilmu ekonomi dan ilmu hukum harus berjalan beriringan dan membentuk konvergensi guna mencapai satu kesimpulan yang rasional, dan pada gilirannya, efektif dalam menuju kondisi persaingan yang dicita-citakan oleh hukum persaingan usaha.

2.1.3.3. Sulitnya Pembuktian Perilaku Kartel di Indonesia

Belakangan ini, KPPU cukup gencar melakukan investigasi tentang kartel. Terdapat beberapa kasus kartel yang cukup menarik berhasil diangkat oleh institusi itu. Kasus tersebut antara lain di sektor telekomunikasi terkait kartel *short message service* (SMS), di sektor barang konsumsi (kartel minyak goreng), sektor perhubungan (dugaan kartel *fuel surcharge*), dan belakangan adalah kartel semen.

Kartel merupakan isu yang sangat penting dan fenomenal dalam penerapan hukum persaingan usaha di banyak negara. Kartel termasuk pelanggaran berat dari hukum persaingan usaha. Mengapa demikian? Karena dampaknya terhadap penurunan *social welfare* dianggap cukup nyata. Oleh karena itu, dapat dipahami jika KPPU *concern* untuk melakukan investigasi.

Kebanyakan otoritas persaingan usaha di berbagai negara sangat hati-hati dalam pembuktian kartel. Sebagai contoh, berbagai keadaan yang sering ditengarai sebagai indikator adanya kartel sebenarnya perbedaannya sangat tipis dengan situasi dimana persaingan secara sehat berlangsung. Misalnya, tentang indikasi harga paralel (*price parallelism*) sering dianggap sebagai tindakan yang dilakukan secara bersama-sama secara kolusif untuk

menentukan harga (*price fixing*) oleh para anggota kartel. Dalam prakteknya, terlalu banyak faktor yang menyebabkan terjadinya *parallelism* harga, yang terjadi justru karena pasarnya bersaing secara kompetitif.

Dengan kata lain, *parallel price* atau *uniform price* atau persamaan harga tidak serta-merta membuktikan adanya kesepakatan kartel di antara pelaku usaha pesaing. Indikasi-indikasi ekonomi seperti itulah yang sering disebut sebagai *circumstantial evidence* atau *indirect evidence* atau bukti tidak langsung. Perdebatan yang selalu muncul adalah apakah bukti tidak langsung dapat dijadikan alat untuk membuktikan pelanggaran kartel? Ada yang menyetujui hal tersebut, tetapi praktek di kebanyakan negara tidak menyetujui bukti tak langsung dijadikan satu-satunya alat pelanggaran kartel.

Kartel adalah perjanjian atau kesepakatan yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pesaingnya dalam pasar oligopoli yang tujuan utamanya adalah untuk mencari profit/laba secara berlebihan. Perjanjian atau kesepakatan kartel antara lain penetapan harga, pembatasan produksi, alokasi pangsa pasar, alokasi konsumen, pembagian wilayah, pengaturan keuntungan, dan bahkan sampai pengaturan tender. Unsur kunci dalam investigasi kartel adalah pembuktian adanya kesepakatan tersebut.

Dalam teori hukum persaingan usaha, alat-alat bukti dalam proses investigasi kartel dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis. Pertama, bukti langsung yakni bukti yang dapat menjelaskan adanya perjanjian atau kesepakatan tertulis atau tidak tertulis yang secara jelas menerangkan materi kesepakatan, contohnya adalah:

- Adanya perjanjian tertulis. Misalnya untuk menyepakati harga, mengatur produksi, mengatur pasar, membagi wilayah pemasaran, atau menyepakati tingkat keuntungan masing-masing.
- Rekaman komunikasi antara pelaku kartel yang menyepakati mengenai adanya suatu kolusi kartel.

Kedua, bukti tidak langsung yaitu bukti yang tidak dapat menjelaskan secara terang dan spesifik mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha yang terdiri dari bukti ekonomi dan bukti komunikasi;

- Bukti komunikasi yang membuktikan adanya komunikasi dan/atau pertemuan antarpelaku kartel, namun tidak menjelaskan mengenai substansi yang dibicarakan, contohnya adalah rekaman komunikasi antarpesaing dan bukti perjalanan menuju suatu tempat yang sama antarpesaing. Selain itu, juga terdapat notulen rapat yang menunjukkan pembicaraan mengenai harga, permintaan, atau kapasitas terpasang.
- Untuk bukti ekonomi, contohnya antara lain perilaku pelaku usaha di dalam pasar atau industri secara keseluruhan serta bukti perilaku yang memfasilitasi kartel seperti pertukaran informasi dan adanya *signal* harga.

Namun, ketentuan perundang-undangan (Pasal 42 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 *juncto* Pasal 64 (1) Peraturan KPPU Nomor 1 tahun 2006) secara tegas mempersyaratkan dalam menilai terjadi atau tidaknya pelanggaran, alat bukti yang digunakan adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, serta keterangan terlapor. Dengan demikian, apabila *indirect evidence* hendak digunakan, kedudukannya hanyalah sebagai pendukung atau penguat dari salah satu alat bukti yang dimaksud. Di samping itu, dalam menggunakan *indirect evidence*, harus terdapat kesesuaian fakta secara utuh yang diperoleh melalui metodologi keilmuan.

Atas dasar itu, merupakan tantangan yang cukup berat bagi KPPU untuk membuktikan adanya pelanggaran kartel. Hal ini dimungkinkan karena institusi ini harus dapat menunjukkan adanya bukti langsung dan bukti tidak langsung. Dalam hal bukti tidak langsung, bila diungkapkan hanya satu atau sedikit tanpa disertai uji atau analisis yang tepat, maka pembuktian mengenai pelanggaran kartel menjadi tidak valid.

Hal yang demikian bisa dianggap melanggar prinsip hukum yang berlaku universal yakni *umus testis nullus testis*. Bahkan, KPPU telah

menyusun draf pedoman kartel/pelanggaran Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa indikator-indikator ekonomi hanyalah petunjuk awal yang mendorong terjadinya kartel. Untuk itu, diperlukan pembuktian lebih lanjut dalam bentuk bukti langsung yang menunjukkan benar-benar telah terjadi kesepakatan kartel. Sayangnya, waktu yang tersedia bagi KPPU sangat terbatas sehingga lembaga itu akan mengalami kesulitan dalam pembuktian kartel. Ke depan, ada baiknya diberikan waktu yang cukup bagi KPPU untuk membuktikan perilaku kartel di Indonesia.

2.2. Teori Kerja Sama

Perubahan biasanya tidak berjalan tanpa adanya kerja sama dari semua pihak. Teori kerja sama menjelaskan mengapa manusia mau bekerja sama dan bagaimana memperoleh kerja sama. Ada beberapa penjelasannya mengapa manusia mau melakukan kerja sama:

- Motivasi memperoleh *rewards* atau takut akan mendapatkan *punishment*.
- Motivasi kesetiaan terhadap profesi, pekerjaan atau perusahaan.
- Motivasi moral, karena dengan bekerja sama dapat diterima secara moral.
- Motivasi menjalankan keahlian.
- Motivasi karena sesuai dengan sikap hidup.
- Motivasi kepatuhan terhadap kekuasaan.

Menurut Zainudin dalam website www.etd.library.ums.ac.id, kerja sama merupakan “kepedulian satu orang atau satu pihak dengan orang atau pihak lain yang tercermin dalam suatu kegiatan yang menguntungkan semua pihak dengan prinsip saling percaya, menghargai dan adanya norma yang mengatur. Makna kerja sama dalam hal ini adalah kerja sama dalam konteks organisasi, yaitu kerja antar anggota organisasi untuk mencapai tujuan organisasi (seluruh anggota).

Sedangkan menurut Pamudji dalam bukunya yang berjudul “Kerja Sama Antar Daerah” (1985:12-13), “kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai

suatu tujuan bersama". Dalam pengertian itu, terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak termuat dalam satu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada obyek itu tidak terdapat kerja sama.

Unsur dua pihak, selalu menggambarkan suatu himpunan yang satu sama lain saling mempengaruhi sehingga interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama penting dilakukan. Apabila hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak, maka hubungan yang dimaksud bukanlah suatu kerja sama. Suatu interaksi meskipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerja sama. Suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses interaksi, juga bukan suatu kerja sama. Kerja sama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras.

Menurut Thomson dan Perry dalam Keban (2007:28), kerja sama memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen, dan kompleksitas dimana *cooperation* terletak pada tingkatan yang paling rendah, sedangkan *collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi.

Menurut Rosen dalam Keban (2007:32), secara teoritis, istilah kerja sama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan. Kerja sama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari skala ekonomi (*economies of scales*). Pembelian atau pembelian bersama misalnya, telah membuktikan keuntungan tersebut, dimana pembelian dalam skala besar atau melebihi "*threshold points*", akan lebih menguntungkan daripada dalam skala kecil. Dengan kerja sama tersebut, biaya *overhead* (*overhead cost*) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. *Sharing* dalam investasi misalnya, akan memberikan hasil yang memuaskan dalam penyediaan fasilitas sarana dan prasarana. Kerja sama juga dapat

meningkatkan kualitas pelayanan misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, dimana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerja sama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dan sebagainya”.

Menurut Tangkilisan (2005:86) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Publik, lingkungan ekstern maupun intern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dapat mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Karenanya, perlu diadakan kerja sama dengan kekuatan yang diperkirakan mungkin akan timbul. Kerja sama tersebut dapat didasarkan atas hak, kewajiban dan tanggungjawab masing-masing orang untuk mencapai tujuan.

Dwight Waldo dalam Hamdi (2007:41) menyatakan bahwa “*In general, the more knowledge that is necessary to run a contemporary society, and the more specialization that is a consequence, then the more need of and potential for horizontal rather than vertical cooperative arrangements*”. Intinya menjelaskan bahwa pada umumnya suatu keadaan berimplikasi pada semakin banyaknya kebutuhan, dan juga semakin berkembangnya potensi, untuk tatanan kerja sama yang bersifat horisontal ketimbang kerjasama yang bersifat vertikal.

Kerja sama dapat dilakukan dengan beberapa bentuk perjanjian dan pengaturan. Hal ini dijelaskan oleh Rosen dalam Keban (2007:33) bahwa bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas:

- *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja sama yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis.
- *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerja sama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Sedangkan pengaturan kerja sama terdiri atas beberapa bentuk yaitu:

- *Consortia*, yaitu pengaturan kerja sama dalam *sharing* sumber daya, karena lebih mahal jika ditanggung sendiri-sendiri.
- *Joint Purchasing*, yaitu pengaturan kerja sama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.

- *Equipment Sharing*, yaitu pengaturan kerja sama dalam *sharing* peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- *Cooperative Construction*, yaitu pengaturan kerja sama dalam mendirikan bangunan.
- *Joint services*, yaitu pengaturan kerja sama dalam memberikan pelayanan publik.
- *Contract Services*, yaitu pengaturan kerja sama dimana pihak yang satu mengkontrak pihak lain untuk memberikan pelayanan tertentu.
- Pengaturan lainnya; yaitu pengaturan kerja sama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan.

Bowo dan Andy menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan kerja sama harus tercapai keuntungan bersama (2007:50-51), pelaksanaan kerja sama hanya dapat tercapai apabila diperoleh manfaat bersama bagi semua pihak yang terlibat di dalamnya (*win-win*). Apabila satu pihak dirugikan dalam proses kerja sama, maka kerja sama tidak lagi terpenuhi. Dalam upaya mencapai keuntungan atau manfaat bersama dari kerja sama, perlu komunikasi yang baik antara semua pihak dan pemahaman sama terhadap tujuan bersama”.

Agar dapat berhasil melaksanakan kerja sama, maka dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker dalam Keban (2007:35), prinsip umum tersebut terdapat dalam prinsip *good governance* antara lain:

- Transparansi.
- Akuntabilitas.
- Partisipatif.
- Efisiensi.
- Efektivitas.
- Konsensus.
- Saling menguntungkan dan memajukan.

2.3. Peran Polri dalam Penegakan Hukum

Polri sebagai alat negara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat berkewajiban untuk memelihara tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia serta ketertiban dan kepastian hukum. Dalam rangka penegakan hukum, Polri melakukan tugas-tugas penyidikan tindak pidana yang diemban oleh penyidik/penyidik pembantu, baik oleh fungsi reserse maupun fungsi operasional Polri yg lain dari penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan secara profesional. Penyidikan tindak pidana pada hakekatnya merupakan wujud penegakan hukum yang diatur dalam perundang-undangan mengingat tugas-tugas penyidikan tindak pidana berkaitan dgn hak asasi manusia (HAM).

Dalam rangka melaksanakan fungsi penyelidikan dan penyidikan, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah memberikan hak istimewa atau hak *privilege* kepada Polri untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan, penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan terhadap tersangka dan barang yang dianggap berkaitan dengan tindak pidana. Namun, dalam melaksanakan hak dan kewenangan istimewa tersebut, harus tetap taat dan tunduk kepada prinsip-prinsip *the right of due process*. Setiap tersangka berhak diselidiki dan disidik di atas landasan “sesuai dengan hukum acara” yang ada, tidak boleh dilakukan *undue process*. Hal ini terjadi karena masih banyak keluhan yang disuarakan oleh masyarakat tentang adanya berbagai tata cara penyelidikan dan penyidikan yang menyimpang dari ketentuan hukum acara, yang sangat bertentangan dengan HAM yang harus ditegakkan dalam tahap pemeriksaan penyelidikan dan penyidikan.

Hak *due process* dalam melaksanakan tindakan penegakan hukum, bersumber dari cita-cita negara hukum (*rechtstaat*) yang menjunjung tinggi supremasi hukum (*the law is supreme*), yang menegaskan bahwa dalam penegakan hukum: “kita diperintah oleh hukum” dan “bukan oleh orang” atau “atasan”. Bertitik tolak dari asas ini, Polri dalam melaksanakan fungsi dan

kewenangan penyidikan harus berpatokan dan berpegang pada ketentuan khusus (*special rule*) yang diatur dalam hukum acara pidana (*criminal procedure*), dalam hal ini adalah Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) atau Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981. Konsep *due process* dikaitkan dengan landasan menjunjung tinggi supremasi hukum dalam menangani tindak pidana bahwa seorang pun berada dan menempatkan diri di atas hukum dan hukum harus diterapkan kepada siapa pun berdasar prinsip perlakuan dan dengan cara yang jujur (*fair manner*) dan benar.

Esensi *due process* adalah bahwa setiap penegakan dan penerapan hukum pidana harus sesuai dengan persyaratan konstitusional serta harus menaati hukum. Oleh karena itu, *due process* tidak memperbolehkan terjadinya pelanggaran terhadap suatu bagian ketentuan hukum dengan dalih guna menegakkan bagian hukum yang lain. Agar konsep dan esensi *due process* dapat terjamin penegakan dan pelaksanaannya oleh aparat penegak hukum, harus berpedoman dan mengakui (*recognized*), menghormati (*to respect for*), dan melindungi (*to protect*) serta menjamin dengan baik doktrin inkorporasi (*incorporation doctrine*), yang memuat berbagai hak dalam Bab IV KUHAP, antara lain:

- *The right of self incrimination*. Tidak seorang pun dapat dipaksa menjadi saksi yang memberatkan dirinya dalam suatu tindak pidana.
- Dilarang mencabut atau menghilangkan (*deprive*) hak hidup (*life*), kemerdekaan (*liberty*) atau harta benda (*property*) tanpa sesuai dengan ketentuan hukum acara (*without due process of law*).
- Setiap orang harus terjamin hak terhadap diri (*person*), kediaman dan surat-surat atas pemeriksaan dan penyitaan yang tidak beralasan.
- Hak konfrontasi (*the right to confront*) dalam bentuk pemeriksaan silang (*cross examine*) dengan orang yang menuduh/melaporkan.
- Hak memperoleh pemeriksaan/peradilan yang cepat (*the right to a speedy trial*).
- Hak perlindungan yang sama dan pemeriksaan yang sama dalam hukum (*equal protection and equal treatment of the law*). Terutama dalam menangani

kasus yang sama (*similar case*), harus ditegakkan asas perlindungan dan perlakuan yang sama. Memberi perlindungan dan perlakuan yang berbeda adalah tindakan diskriminatif.

- Hak mendapat bantuan penasihat hukum (*the right to have assistance of counsel*) dalam pembelaan diri. Hak ini merupakan prinsip yang diatur dalam Pasal 56 (1) KUHAP yang berbunyi: “Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau diancam pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka”.

2.4. Teori Uji Hipotesis

Hipotesis adalah suatu perumusan sementara mengenai suatu hal yang dibuat untuk menjelaskan hal itu dan juga dapat menuntun/mengarahkan penyelidikan selanjutnya. Jika yang dihipotesis adalah masalah statistik, maka hipotesis ini disebut hipotesis statistik. Langkah-langkah penyelidikan hipotesis disebut dengan pengujian hipotesis.

2.4.1. Langkah-langkah Pengujian Hipotesis

2.4.1.1. Menulis hipotesis dan alternatifnya

Jika yang akan dihipotesis adalah sebuah parameter θ (yaitu μ , s , atau P , dan lain-lain), maka akan didapat tiga bentuk untuk hipotesis nol (H_0) dan hipotesis alternatif (H_1 atau H_a). Misalkan untuk hipotesis μ , tiga bentuk tersebut yaitu:

- Uji satu pihak, untuk pihak kiri yaitu menguji hipotesis bahwa $\mu_1 < \mu_2$.

Contoh:

$$H_0 : \mu_1 < \mu_2$$

$$H_a : \mu_1 = \mu_2 \text{ atau } \mu_1 > \mu_2$$

Disini alternatifnya adalah kemungkinan bahwa μ_1 dapat sama atau lebih besar dari μ_2 .

- Uji satu pihak, untuk pihak kanan yaitu menguji hipotesis bahwa $\mu_1 > \mu_2$.

Contoh:

$$H_0 : \mu_1 > \mu_2$$

$$H_a : \mu_1 = \mu_2 \text{ atau } \mu_1 < \mu_2$$

Disini alternatifnya adalah kemungkinan bahwa μ_1 dapat sama atau lebih kecil dari μ_2 .

- Uji dua pihak, yaitu menguji hipotesis yang tidak dapat ditentukan pihak kiri atau pihak kanan.

Contoh:

$$H_0 : \mu_1 = \mu_2$$

$$H_a : \mu_1 \neq \mu_2$$

Disini alternatifnya adalah kemungkinan bahwa μ_1 dapat lebih kecil atau lebih besar dari μ_2 .

2.4.1.2. Menentukan ciri statistik yang akan dipakai

Dengan ketentuan yang berlaku, dipilih distribusi statistik yang cocok untuk dipakai, misalnya disebut distribusi Normal, Student t, Fischer F atau Chi-Kuadrat, atau yang lainnya dengan taraf α tertentu. Untuk uji satu pihak, besar α tidak dibagi dua tetapi untuk yang dua pihak, besarnya dibagi dua.

2.4.1.3. Menentukan nilai statistik

Selanjutnya, dihitung nilai statistik berdasarkan data yang ada, termasuk nilai statistik berdasarkan tabel statistik yang dipakai dengan nilai α -nya.

2.4.1.4. Menentukan kriteria

Setelah kedua nilai statistik diperoleh, dapat ditentukan apakah statistik hitung tersebut berada di daerah tolak H_0 atau terima H_0 .

2.4.2. Contoh Kasus

Pengusaha baterai merek "Citra" mengatakan bahwa baterainya tahan pakai sekitar 800 jam. Akhir-akhir ini, timbul dugaan bahwa daya tahannya sudah berubah. Untuk menelitinya, diambil 50 baterai untuk dites dan hasilnya ternyata rata-rata 792 jam. Dari pengalaman yang telah lalu, $s = 60$ jam. Dengan taraf signifikan $\alpha = 5\%$, apakah kualitas baterai sudah berubah?

Jawab:

Hipotesis:

$$H_0 : \mu = 800$$

$$H_1 : \mu \neq 800 \rightarrow \text{tes dua pihak}$$

Statistik hitung:

$$s = 60$$

$$X = 792$$

$$n = 50$$

$$\mu_0 = 800$$

$$Z = \frac{792 - 800}{(60/\sqrt{50})} = -0,94$$

Statistik tabel:

Dengan menggunakan tabel normal standar untuk α sebesar 5% dengan tes dua pihak, memberikan $Z_{0,475} = 1,96$.

Kriteria:

Terima H_0 jika Z hitung berada di antara -1,96 dan 1,96 dan tolak H_0 jika di luar itu.



BAB 3

FENOMENA KARTEL INDUSTRI DI INDONESIA

3.1. Fenomena Persaingan Usaha

3.1.1. Sejarah Pentingnya Persaingan Usaha

Setelah runtuhnya sistem-sistem ekonomi perencanaan di Eropa Timur lebih dari satu dasawarsa yang lalu, banyak negara dunia ketiga juga mulai memilih kebijakan ekonomi yang baru.¹ Negara-negara berkembang semakin sering memanfaatkan instrumen-instrumen seperti harga dan persaingan, untuk meningkatkan dinamika pembangunan di negara masing-masing. Hal ini disebabkan oleh pengalaman menyedihkan dari kegagalan birokrasi, yang terlalu membebani pemerintah dan pejabat negara dalam sistem ekonomi terencana. Seperti negara-negara bekas blok timur, negara-negara berkembang juga harus membayar mahal akibat kebijakan ekonomi perencanaan ini. Hal ini terlihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat mereka. Inilah akibat penyangkalan terhadap “prinsip ekonomi” yang melekat pada system ekonomi terencana padahal prinsip tersebut merupakan syarat mendasar bagi aktivitas ekonomi yang sehat.

“*New deal*” dalam kebijakan ekonomi banyak negara berkembang ingin mengakhiri pemborosan sumber daya semacam ini. Kebijakan ekonomi baru yang dialami oleh negara-negara dunia ketiga yang sudah terlebih dahulu memanfaatkan instrumen-instrumen pasar dan persaingan dalam membangun ekonomi bangsa. Dewasa ini, sudah lebih 80 negara di dunia yang telah memiliki Undang-undang Persaingan Usaha dan Anti Monopoli dan lebih dari 20 negara lainnya sedang berupaya menyusun aturan perundangan yang sama. Langkah negara-negara tersebut, sementara mengarah pada satu tujuan yaitu meletakkan dasar bagi suatu aturan hukum untuk melakukan regulasi guna

¹ Andi Fahmi Lubis dkk., 2009, Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks, halaman 19.

menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) merupakan salah satu syarat bagi negara-negara mengelola perekonomian yang berorientasi pasar.

Inti dari ekonomi pasar adalah desentralisasi keputusan, berkaitan dengan “apa”, “berapa banyak”, dan “bagaimana” produksi. Ini berarti individu harus diberi ruang gerak tertentu untuk pengambilan keputusan. Suatu proses pasar hanya dapat dikembangkan di dalam struktur pengambilan keputusan yang terdesentralisasi artinya bahwa terdapat individu-individu independen dalam jumlah secukupnya, yang menyediakan pemasokan dan permintaan dalam suatu pasar, karena proses-proses pasar memerlukan saat-saat aksi dan reaksi pelaku-pelaku pasar yang tidak dapat diprediksi. Ini adalah satu-satunya cara untuk menjamin bahwa kekeliruan-kekeliruan perencanaan oleh individu tidak semakin terakumulasi sehingga akhirnya menghentikan fungsi pasar sebagai umpan balik sibernetis (*cybernetic*).²

Kecenderungan dan kegandrungan negara-negara di dunia terhadap pasar bebas telah diprediksikan sebelumnya oleh Francis Fukuyama pada era tahun 1990-an. Menurut Fukuyama, prinsip-prinsip liberal dalam ekonomi “pasar bebas”, telah menyebar dan berhasil memproduksi kesejahteraan material yang belum pernah dicapai sebelumnya. Kedua hal tersebut terjadi di negara-negara industri dan di negara-negara berkembang. Padahal menjelang Perang Dunia II, negara-negara tersebut masih merupakan negara dunia ketiga yang sangat miskin. Oleh karena itu, menurut Fukuyama sebuah revolusi liberal dalam pemikiran ekonomi kadang-kadang mendahului dan kadang-kadang mengikuti gerakan menuju kebebasan politik di seluruh dunia.³ Bagaimanapun juga, untuk memastikan terselenggaranya pasar bebas versi Fukuyama tersebut, rambu-rambu dalam bentuk aturan hukum, tetap perlu dipatuhi oleh para pelaku pasar.

² Knud Hansen, 2002, Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, halaman 6.

³ Francis Fukuyama, 2004, *The End of History and The Last of Man*, halaman 4.

Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas tersebut adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dalam hal ini persaingan usaha merupakan sebuah proses di mana para pelaku usaha dipaksa menjadi perusahaan yang efisien dengan menawarkan pilihan-pilihan produk dan jasa dalam harga yang lebih rendah. Persaingan hanya bila ada dua pelaku usaha atau lebih yang menawarkan produk dan jasa kepada para pelanggan dalam sebuah pasar. Untuk merebut hati konsumen, para pelaku usaha berusaha menawarkan produk dan jasa yang menarik, baik dari segi harga, kualitas dan pelayanan. Kombinasi ketiga faktor tersebut untuk memenangkan persaingan merebut hati para konsumen dapat diperoleh melalui inovasi, penerapan teknologi yang tepat, serta kemampuan manajerial untuk mengarahkan sumber daya perusahaan dalam memenangkan persaingan. Jika tidak, pelaku usaha akan tersingkir secara alami dari arena pasar.

Sementara itu, para ekonom dan praktisi hukum persaingan sepakat bahwa umumnya persaingan menguntungkan bagi masyarakat. Pembuat kebijakan persaingan pada berbagai jenjang pemerintahan perlu memiliki pemahaman yang jelas mengenai keuntungan persaingan, tindakan apa saja yang dapat membatasi maupun mendorong persaingan dan bagaimana kebijakan yang mereka terapkan dapat berpengaruh terhadap proses persaingan. Pemahaman ini akan membantu pembuat kebijakan untuk bisa mengevaluasi dengan lebih baik apakah kebijakan tertentu, misalnya dalam hukum persaingan usaha atau perdagangan menciptakan suatu manfaat luas bagi rakyat.

Agar persaingan dapat berlangsung, maka kebijakan ekonomi nasional di negara-negara berkembang pertama-tama harus menyediakan sejumlah prasyarat: yang pertama-tama diperlukan adalah mewujudkan pasar yang berfungsi dan mekanisme harga. Dalam konteks tersebut, yang dituju adalah penyediaan akses pasar sebebaskan mungkin dan pada saat yang sama menyediakan insentif untuk meningkatkan jumlah dari pengusaha nasional.

Tingkat integrasi sejumlah pasar setempat dan regional juga harus ditingkatkan melalui peningkatan infrastruktur negara (misalnya jaringan komunikasi dan transportasi). Akhirnya, suatu kebijakan moneter yang berorientasi stabilitas merupakan prasyarat bagi berfungsinya ekonomi persaingan. Hanya dengan cara ini distorsi-distorsi persaingan yang berpotensi melumpuhkan mekanisme harga dapat dihindari.

Dapat dipahami mengapa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen. Pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan yang setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat. Persaingan di antara para pelaku usaha juga dapat terjadi secara curang (*unfair competition*) sehingga merugikan konsumen, bahkan negara. Oleh karena itu, pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil mutlak diperlukan.

3.1.2. Persaingan Usaha di Indonesia

Latar belakang langsung dari penyusunan undang-undang antimonopoli adalah perjanjian yang dilakukan antara Dana Moneter Internasional (IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 15 Januari 1998. Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli. Akan tetapi

perjanjian dengan IMF tersebut bukan merupakan satu-satunya alasan penyusunan undang-undang tersebut.

Sejak 1989, telah terjadi diskusi intensif di Indonesia mengenai perlunya perundang-undangan antimonopoli. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. Timbul konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktek usaha yang kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan.

Dengan latar belakang demikian, maka disadari bahwa pembubaran ekonomi yang dikuasai negara dan perusahaan monopoli saja tidak cukup untuk membangun suatu perekonomian yang bersaing. Disadari juga, hal-hal yang merupakan dasar pembentukan setiap perundang-undangan antimonopoli, yaitu justru pelaku usaha itu sendiri yang cepat atau lambat melumpuhkan dan menghindarkan dari tekanan persaingan usaha dengan melakukan perjanjian atau penggabungan perusahaan yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan posisi kekuasaan ekonomi untuk merugikan pelaku usaha yang lebih kecil. Disadari adanya keperluan bahwa negara menjamin keutuhan proses persaingan usaha terhadap gangguan dari pelaku usaha terhadap gangguan dari pelaku usaha dengan menyusun undang-undang, yang melarang pelaku usaha mengganti hambatan perdagangan oleh negara yang baru saja ditiadakan dengan hambatan persaingan swasta.

Tahun-tahun awal reformasi di Indonesia memunculkan rasa keprihatinan rakyat terhadap fakta bahwa perusahaan-perusahaan besar yang disebut konglomerat menikmati pangsa pasar terbesar dalam perekonomian nasional Indonesia. Dengan berbagai cara mereka berusaha mempengaruhi berbagai kebijakan ekonomi pemerintah sehingga mereka dapat mengatur pasokan atau *supply* barang dan jasa serta menetapkan harga-harga secara

sepihak yang tentu saja menguntungkan mereka. Koneksi yang dibangun dengan birokrasi negara membuka kesempatan luas untuk menjadikan mereka sebagai pemburu rente. Apa yang mereka lakukan sebenarnya hanyalah mencari peluang untuk menjadi penerima rente (*rent seeking*) dari pemerintah yang diberikan dalam bentuk lisensi, konsesi, dan hak-hak istimewa lainnya. Kegiatan pemburuan rente tersebut, oleh pakar ekonomi William J. Baumol dan Alan S. Blinder dikatakan sebagai salah satu sumber utama penyebab inefisiensi dalam perekonomian⁴ dan berakibat pada ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

Indonesia sendiri baru memiliki aturan hukum dalam bidang persaingan usaha, setelah atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) disusun Rancangan Undang-undang (RUU) Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU tersebut akhirnya disetujui dalam Sidang Paripurna DPR-RI pada tanggal 18 Februari 1999, dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan. Setelah seluruh prosedur legislasi terpenuhi, akhirnya Undang-undang tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan.

Berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai tindak lanjut hasil Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang digariskan dalam Ketetapan MPR-RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional, maka Indonesia memasuki babak baru pengorganisasian ekonomi yang berorientasi pasar.

⁴ William J. Baumol dan Alan S. Blinder, 1985, *Economics, Principles and Policy* 3rd ed., halaman 550.

3.1.3. Asas Persaingan Usaha dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Guna memahami makna suatu aturan perundang-undangan, perlu disimak terlebih dahulu apa asas dibuatnya suatu aturan. Asas akan memberi refleksi bagi bentuk pengaturan dan norma-norma yang dikandung dalam aturan tersebut. Selanjutnya pemahaman terhadap norma-norma aturan hukum tersebut akan memberi arahan dan mempengaruhi pelaksanaan dan cara-cara penegakan hukum yang akan dilakukan.

Asas dari Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 2 bahwa: "Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum". Asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran Pasal 33 Undang-undang Dasar (UUD) 1945 dan ruang lingkup pengertian demokrasi ekonomi yang dimaksud dahulu dapat ditemukan dalam penjelasan atas Pasal 33 UUD 1945.

Demokrasi ekonomi pada dasarnya dapat dipahami dari sistem ekonominya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar. Dalam Rísalah Sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1845 di Gedung Pejambon Jakarta dapat diketahui bahwa Supomo selaku ketua Panitia Perancang UUD menolak paham individualisme dan menggunakan semangat kekeluargaan yang terdapat dalam masyarakat pedesaan Indonesia. Di sini ia mengikuti ajaran filsafat idealisme kekeluargaan dari Hegel, Adam Muller, dan Spinoza. Adam Muller adalah penganut aliran Neo- Romantisisme Jerman, aliran yang timbul sebagai reaksi terhadap ekseseks individualisme Revolusi Perancis.⁵

Adapun maksud dari UU Nomor 5 tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 3 adalah untuk:

⁵ Saafroedin Sabar dkk. dalam Johnny Ibrahim, 2007, Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Penerapannya di Indonesia Cetakan kedua, halaman 192.

- menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Dua hal yang menjadi unsur penting bagi penentuan kebijakan (*policy objectives*) yang ideal dalam pengaturan persaingan di negara-negara yang memiliki undang-undang persaingan adalah kepentingan umum (*public interest*) dan efisiensi ekonomi (*economic efficiency*).

Ternyata dua unsur penting tersebut juga merupakan bagian dari tujuan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1999. Diharapkan bahwa peraturan mengenai persaingan akan membantu dalam mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945 dan menjamin sistem persaingan usaha yang bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien. Oleh karena itu, UU Nomor 5 Tahun 1999 harus sesuai dengan pembukaan UUD 1945 dari struktur ekonomi untuk tujuan perealisasi kesejahteraan nasional menurut UUD 1945 dan demokrasi ekonomi, serta menuju pada sistem persaingan bebas dan adil dalam. Hal ini menandakan adanya pemberian kesempatan yang sama kepada setiap pelaku usaha dan ketiadaan pembatasan persaingan usaha, khususnya penyalahgunaan wewenang di sektor ekonomi.

3.1.4. Dasar-dasar Perlindungan Persaingan Usaha

Undang-undang antimonopoli dapat dan harus membantu dalam mewujudkan struktur ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD

1945. Dalam penjelasan Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Ekonomi diatur oleh kerjasama berdasarkan prinsip gotong royong", termuat pikiran demokrasi ekonomi, yang dimaksudkan ke dalam Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1999. Demokrasi ciri khasnya diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk kepentingan seluruh masyarakat, dan harus mengabdikan kepada kesejahteraan seluruh rakyat. Disetujui secara umum bahwa negara harus menciptakan peraturan persaingan usaha untuk dapat mencapai tujuan demokrasi ekonomi. Oleh karena terdapat tiga sistem yang bertentangan dengan tujuan tersebut, yaitu:

- "liberalisme perjuangan bebas", yang pada masa lalu telah melemahkan kedudukan Indonesia dalam ekonomi internasional;
- sistem penganggaran belanja yang menghambat kemajuan dan perkembangan ekonomi; dan
- sistem pengkonsentrasian kekuatan ekonomi, oleh karena segala monopoli akan merugikan rakyat.

Hanya perundang-undangan antimonopoli yang dapat mencegah timbulnya ketiga sistem tersebut, karena melindungi proses persaingan usaha, menjamin tata persaingan usaha dan mencegah terjadinya dominasi pasar.

3.1.5. Tujuan-tujuan Perlindungan Usaha

Perundang-undangan antimonopoli tidak bertujuan melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri. Oleh karena itu, ketentuannya tidak hanya terbatas pada tujuan utama undang-undang antimonopoli, yaitu sistem persaingan usaha yang bebas dan adil, di mana terdapat kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha, sedangkan perjanjian atau penggabungan usaha yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan kekuasaan ekonomi tidak ada, sehingga bagi semua pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi tersedia ruang gerak yang luas.

Tujuan sekunder undang-undang antimonopoli, yang ingin dicapai melalui sistem persaingan usaha yang bebas dan adil adalah kesejahteraan rakyat dan suatu sistem ekonomi yang efisien. Sehingga seharusnya sebagai konsekuensi terakhir tujuan kebijakan ekonomi, yaitu penyediaan barang dan jasa yang optimal bagi para konsumen. Menurut teori persaingan usaha yang modern, proses persaingan usaha dapat mencapai tujuan tersebut dengan cara memaksakan alokasi faktor dengan cara ekonomis sehingga terwujudlah penggunaan paling efisien sumber daya yang terbatas, penyesuaian kapasitas produksi dengan metode produksi dan struktur permintaan serta penyesuaian penyediaan barang dan jasa dengan kepentingan konsumen (fungsi pengatur persaingan usaha), dengan menjamin pertumbuhan ekonomi yang optimal, kemajuan teknologi dan tingkat harga yang stabil (fungsi pendorong persaingan usaha) serta dengan menyalurkan pendapatan menurut kinerja pasar berdasarkan produktivitas marginal (fungsi distribusi).

3.1.6. Efisiensi sebagai Tujuan Kebijakan Persaingan

Efisiensi berhubungan dengan penggunaan sumber daya, baik hari ini dan masa yang akan datang. Produksi yang efisien hari ini, berarti manusia, mesin, bahan mentah dan bahan lainnya dipergunakan untuk memproduksi output terbesar yang bisa mereka hasilkan. Input tidak dipergunakan secara percuma atau sia-sia. Efisiensi hari ini juga berarti bahwa produk dan jasa yang diproduksi adalah barang dan jasa yang dinilai paling tinggi oleh konsumen dimana pilihan mereka tidak terdistorsi. Efisiensi pada masa yang akan datang didapat dan dari insentif untuk inovasi yang menghasilkan peningkatan produk dan jasa maupun perbaikan dalam proses produksinya di masa depan. Meningkatkan produksi dengan harga yang rendah, sebagaimana juga inovasi yang menghasilkan produk baru dan jasa yang lebih baik dimasa depan, akan meningkatkan surplus total.

Relevansi pertimbangan efisiensi bagi kebijakan kompetisi adalah bahwa penggunaan sumber daya yang tidak efisien, dengan kata lain, akan mengakibatkan harga tinggi, output rendah, kurangnya inovasi dan pemborosan penggunaan sumber daya. Bila perusahaan bersaing satu sama lain untuk mengidentifikasi kebutuhan konsumen, memproduksi apa yang dibutuhkan konsumen pada harga yang paling rendah yang dapat dihasilkannya dan terus menerus berusaha meningkatkan dan melakukan inovasi untuk meningkatkan penjualan, sumber daya digunakan secara lebih produktif dan konsumen mendapatkan apa yang dibutuhkannya.⁶

Penggunaan sumber daya yang ada dengan lebih produktif akan memberikan konsekuensi output yang lebih besar dan kemudian menjadikan pertumbuhan ekonomi dan kekayaan yang lebih besar bagi negara. Harga yang rendah akan memberikan konsumen pendapatan yang lebih tinggi untuk dibelanjakan pada pembelian lain, investasi atau untuk ditabung. Total surplus, atau kekayaan dari konsumen maupun produsen bertambah besar. Oleh sebab itu, kebijakan persaingan yang mengurangi hambatan terhadap persaingan akan membantu usaha mencapai tujuan bermanfaat bagi masyarakat.

3.1.7. Kesejahteraan Konsumen dan Masyarakat sebagai Tujuan Utama Kebijakan Persaingan

Perlindungan konsumen dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminkannya. Oleh karena itu, hukum persaingan tentu harus sejalan atau mendukung hukum perlindungan konsumen.

⁶ Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Indonesian Competition Report, 2000, halaman 5.

Efisiensi ekonomi meningkatkan kekayaan, termasuk kekayaan konsumen, konsumen dalam arti luas adalah masyarakat, melalui penggunaan sumber daya yang lebih baik. Beberapa ahli berpendapat bahwa maksimisasi kesejahteraan konsumen harus menjadi satu satunya tujuan utama dari kebijakan persaingan, yang mereka maksudkan biasanya adalah perusahaan seharusnya tidak dapat menaikkan harganya serta bahkan seharusnya mencoba untuk menurunkannya supaya lebih kompetitif (yaitu dapat menjual produknya). Konsumen pun biasanya lebih diuntungkan apabila mutu, ketersediaan dan pilihan barang dapat ditingkatkan. Fokus terhadap kesejahteraan konsumen mungkin berasal dari pemahaman bahwa konsumen harus mampu diproteksi dari produsen dan pemindahan kekayaan dari konsumen kepada produsen, seperti yang tampak kalau dibandingkan antara monopoli dan persaingan sempurna, adalah hal yang tidak adil. Banyak ekonom berkeyakinan pengalihan kesejahteraan tersebut adalah peristiwa ekonomi yang "netral", karena menentukan siapa seharusnya yang "memiliki" surplus bukanlah merupakan bagian ilmu ekonomi.

Tujuan utama Undang-undang Antitrust adalah untuk mencegah perusahaan mendapatkan dan menggunakan kekuatan pasar untuk mencegah perusahaan mendapatkan dan menggunakan kekuatan pasar untuk memaksa konsumen membayar lebih mahal untuk produk dan pelayanan yang mereka dapatkan. Ia berpendapat bahwa kepedulian utama dari Kongres Amerika Serikat (AS) adalah perusahaan akan menggunakan kekuatan pasar "secara tidak jujur" untuk mendapatkan keuntungan dari konsumen dan pembuat undang-undang tidak memikirkan tentang efisiensi ekonomi.⁷ Ia juga menyimpulkan bahwa dengan demikian Konggres telah memberikan suatu hak kepada konsumen untuk membeli produk yang harganya kompetitif dan menyatakan bahwa harga yang tinggi dari harga kompetitif berarti mengambil hak konsumen secara tidak adil. Undang-undang Antitrust menyatakan bahwa

⁷ Robert H. Lande dalam *Hastings Law Journal* April 1999, *Wealth Transfers as The Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged*.

hasil dari kapitalisme AS adalah barang dengan harga kompetitif adalah milik konsumen, bukan kartel.

F.M. Scherer, bersama dengan ekonom yang lainnya, menunjukkan manfaat dari persaingan bagi efisiensi maupun kesejahteraan konsumen, tetapi menyadari bahwa berbagai otoritas pembuat kebijakan persaingan telah memilih atau telah diberi mandat untuk menentukan kesejahteraan konsumen sebagai tujuan utamanya.⁸ Bagi Indonesia sebagaimana tercermin pada tujuan dari UU Nomor 5 Tahun 1999 maka tujuan tidak sekedar memberikan kesejahteraan kepada konsumen namun juga memberikan manfaat bagi publik, yaitu menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Dengan adanya kesejahteraan konsumen maka berarti akan berdampak pada terciptanya kesejahteraan rakyat.

3.2. Kartel Industri di Indonesia

Intensitas persaingan dalam suatu industri tergantung pada lima kekuatan pokok, yaitu masuknya pendatang baru, ancaman produk substitusi, kekuatan tawar-menawar pembeli, kekuatan tawar-menawar pemasok (*supplier*), dan persaingan di antara pesaing yang ada.⁹ Gabungan dari kelima kekuatan ini menentukan potensi laba akhir dalam industri yang diukur dalam bentuk laba atas modal yang ditanamkan (*return of invested capital*) jangka panjang.¹⁰

Menurut Fred R. David¹¹, kekuatan yang paling berpengaruh dalam struktur suatu industri adalah perseteruan di antara perusahaan yang saling bersaing. Tingkat rivalitas di kalangan pesaing yang ada berbentuk perlombaan untuk mendapatkan posisi, misalnya menggunakan taktik persaingan harga, perang iklan, introduksi produk, dan meningkatkan pelayanan atau jaminan pada pelanggan.

⁸ Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Indonesian Competition Report, *loc.cit.*

⁹ Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 1 Tahun 2009, halaman 193.

¹⁰ Michael E. Porter, 1980, Strategi Bersaing, halaman 5.

¹¹ Fred R. David, 2004, Manajemen Strategis, halaman 145.

Dalam rangka meningkatkan posisi bersaing tersebut tanpa menimbulkan konfrontasi dengan pesaing-pesaing yang lain, perusahaan atau pelaku usaha berupaya untuk melakukan afiliasi dengan pelaku usaha atau pengusaha yang lain dalam industri yang bersangkutan, oleh karena itu muncullah istilah asosiasi. Pada dasarnya, upaya-upaya untuk meredam konfrontasi di antara para pelaku usaha tetap dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Namun, pelaku-pelaku usaha yang tergabung dalam sebuah asosiasi dapat memunculkan suatu kondisi oligopoli, yang hal ini kemudian diperparah dengan adanya kesepakatan-kesepakatan harga atau tarif.

Menetapkan harga jual yang pas merupakan salah satu faktor utama untuk berhasil dalam berwirausaha. Laku tidaknya barang atau jasa yang dijual tergantung dari penetapan harga yang ditentukan oleh penjual, yang tentu saja juga akan berpengaruh terhadap kemampuan bertahan (*survive*) suatu usaha. Secara teoritis, untuk menentukan harga jual yang pantas, harus diketahui harga pokoknya, yaitu biaya untuk mendapatkan barang/jasa tersebut. Biaya tersebut kemudian ditambah dengan biaya lain-lain serta keuntungan yang diharapkan sehingga menghasilkan harga jual. Pendekatan menggunakan harga pokok produksi tersebut bukanlah pendekatan yang baku. Apabila suatu barang tersebut sulit ditemui di pasaran, sementara permintaan tinggi, maka pelaku usaha dapat mematok harga yang tinggi. Sebaliknya, jika terdapat banyak pesaing, maka pelaku usaha perlu menetapkan harga yang rendah.¹² Selain itu, ketika semua pelaku usaha yang ada dalam pasar yang bersangkutan bersepakat baik secara tertulis maupun tidak untuk memakai tingkat harga atau tarif yang sama, bagaimana kondisi pasar yang bersangkutan dan konsumen yang memanfaatkan barang atau jasa tersebut?

Fenomena yang terjadi di Indonesia adalah banyaknya praktek persaingan usaha yang tidak sehat di berbagai industri dengan mengadakan kesepakatan atau perjanjian dengan pelaku usaha yang lain dengan berbagai pola. Selain itu, praktek-praktek ini juga melibatkan pihak-pihak lain, yaitu asosiasi dan juga

¹² "Kontan" Minggu III Agustus 2007.

pemerintah. Dalam menghadapi kasus seperti ini, diperlukan peran KPPU untuk bersikap tegas menindak para pelaku usaha yang bersaing dengan tidak sehat. Tapi tidak hanya sikap tegas yang diperlukan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif untuk berbisnis, diperlukan pula sebuah kontinuitas dan konsistensi KPPU untuk menegakkan hukum persaingan di Indonesia melalui penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam kasus ini, fenomena penetapan harga melalui praktek persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia dapat dijumpai pada berbagai industri, di antaranya adalah industri minyak, telekomunikasi, kepelabuhan, gula, dan penerbangan. Pola kartel yang terjadi pada beberapa industri di Indonesia yang muncul dan biasanya dilakukan adalah kesepakatan antara sesama pelaku usaha, kesepakatan antara pelaku usaha dan pemerintah, serta kesepakatan antara (asosiasi) pelaku usaha, (asosiasi) konsumen atau pengguna barang dan/atau jasa, dan pemerintah. Dalam upaya untuk mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia, diperlukan peran KPPU secara konsisten dan kontinyu (berlanjut) terhadap aktivitas asosiasi-asosiasi yang ada di Indonesia, implikasi putusan ataupun saran dan pertimbangan yang dihasilkan oleh KPPU dan pembuatan *report progress* secara berkala terhadap hasil putusan ataupun saran dan pertimbangan KPPU untuk mengetahui kinerja dan dampak setiap kegiatan KPPU terhadap penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

3.2.1. Faktor-faktor Struktural Persaingan dalam Industri

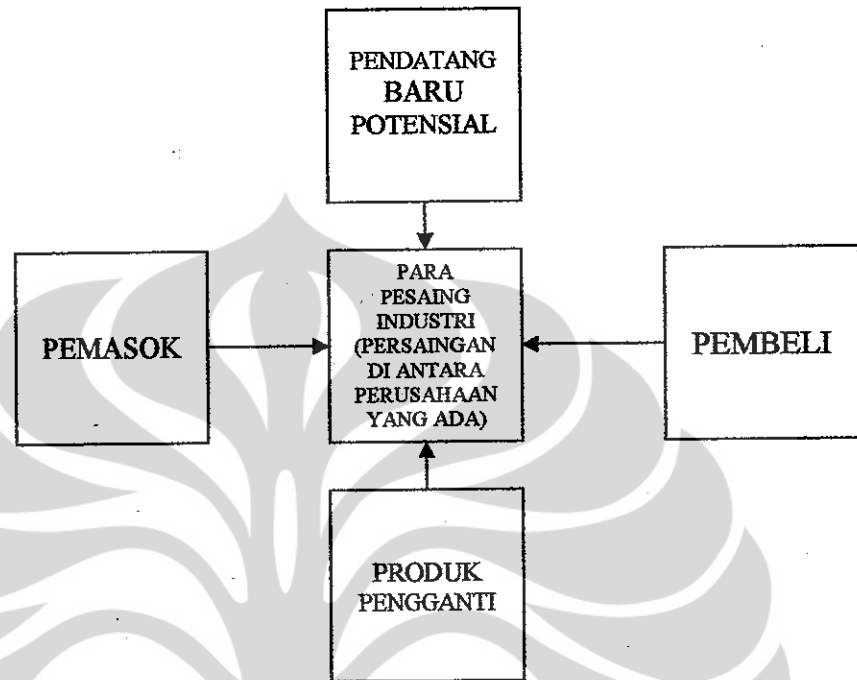
Industri dalam hal ini didefinisikan sebagai kelompok perusahaan yang menghasilkan produk yang dapat saling menggantikan (*close substitution*). Persaingan dalam suatu industri terus-menerus menekan tingkat hasil pengembalian modal yang ditanamkan (*rate of return on invested capital*) menuju tingkat hasil pengembalian dasar yang bersaing, atau tingkat pengembalian yang akan dinikmati oleh industri yang dinamakan sebagai industri "persaingan sempurna". Tingkat pengembalian dasar yang bersaing

ini kurang lebih sama dengan tingkat bunga obligasi pemerintah jangka panjang setelah disesuaikan ke atas dengan resiko kerugian modal. Jika tingkat pengembalian lebih tinggi daripada tingkat pengembalian pasar bebas yang telah disesuaikan, maka hal tersebut akan merangsang arus masuk modal ke dalam industri, baik melalui pendatang baru maupun melalui investasi tambahan oleh para pesaing yang sudah ada. Dalam hal ini, kekuatan gaya persaingan dalam suatu industri menentukan tingkat seberapa jauh arus masuk investasi akan terjadi dan mengendalikan tingkat pengembalian yang di atas rata-rata.

Persaingan dalam suatu industri dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu masuknya pendatang baru, ancaman produk pengganti, kekuatan tawar-menawar pemasok, kekuatan tawar-menawar pembeli, dan persaingan di antara pesaing yang ada. Kelima kekuatan tersebut secara bersama-sama menentukan intensitas persaingan dan kemampulabaan dalam industri. Kekuatan yang paling besar akan menentukan dan menjadi sangat penting dari sudut pandangan perumusan strategi.¹³

¹³ Michael E. Porter, *loc.cit.*

Kekuatan-kekuatan yang Mempengaruhi Persaingan Industri¹⁴



Tingkat rivalitas di kalangan pesaing yang ada berbentuk perlombaan untuk mendapatkan posisi, dengan taktik-taktik seperti persaingan harga, perang iklan, introduksi produk, dan meningkatkan pelayanan atau jaminan kepada pelanggan. Persaingan tersebut terjadi karena satu atau lebih pesaing merasakan tekanan atau melihat peluang untuk memperbaiki posisi. Pada kebanyakan industri, gerakan persaingan oleh satu perusahaan mempunyai pengaruh yang besar terhadap para pesaingnya, dan dengan demikian dapat mendorong perlawanan atau usaha untuk menandingi gerakan tersebut, yang artinya bahwa perusahaan-perusahaan saling tergantung satu sama lain (*mutually dependent*).

Pola aksi dan reaksi ini mungkin, dan mungkin juga tidak membuat perusahaan pemrakarsa dan industri secara keseluruhan menjadi lebih baik. Jika gerakan dan kontra gerakan meningkat, maka seluruh perusahaan dalam industri akan mengalami kondisi yang lebih buruk daripada sebelumnya.

¹⁴ Michael E. Porter, *op.cit*, halaman 4.

Beberapa bentuk persaingan, khususnya persaingan harga, sangat tidak stabil dan sangat mungkin membuat keadaan industri memburuk dari sudut pandang kemampuan. Penurunan harga dengan mudah dan cepat ditandingi oleh lawan, dan apabila hal tersebut terjadi maka turunlah pendapatan bagi semua perusahaan kecuali jika elastisitas permintaan terhadap harga pada industri cukup tinggi.

Faktor-faktor yang menentukan intensitas persaingan dapat dan memang akan berubah. Contoh yang sering ditemui adalah perubahan dalam pertumbuhan industri yang diakibatkan oleh kedewasaan industri. Apabila suatu industri beranjak dewasa, maka tingkat pertumbuhannya menurun sehingga mengakibatkan makin meningkatnya intensitas persaingan, penurunan laba, dan keguncangan pasar.

Meskipun perusahaan harus hidup dengan banyak faktor yang menentukan intensitas persaingan industri, perusahaan-perusahaan tersebut dapat mempunyai ruang gerak tertentu untuk memperbaiki keadaannya melalui peralihan strategis. Hal ini di antaranya dapat dilakukan dengan:

- Meningkatkan biaya beralih pemasok dari pembeli dengan menyediakan bantuan rekayasa bagi pelanggan untuk merancang produknya agar sesuai dengan operasi pelanggan atau membuat mereka tergantung pada petunjuk teknis.
- Meningkatkan diferensiasi produk dengan memusatkan usaha penjualan pada segmen industri yang paling cepat pertumbuhannya atau pada daerah yang pasarnya dengan biaya tetap yang paling rendah.
- Perusahaan-perusahaan yang ada dalam industri tersebut menghindari konfrontasi dengan pesaing yang hambatan pengunduran dirinya tinggi sehingga dapat menjauhkan diri dari keterlibatan perang harga yang sengit.
- Perusahaan-perusahaan yang ada dalam industri tersebut menurunkan rintang pengunduran dirinya sendiri.

3.2.2. Mekanisme Pembentukan Harga

Harga merupakan jumlah uang yang dibutuhkan untuk memperoleh sebuah produk atau jasa dan merupakan faktor penentu utama permintaan pasar. Harga pasar sebuah produk mempengaruhi biaya-biaya faktor produksi sehingga harga adalah alat pengukur dasar sebuah sistem ekonomi. Dalam peranannya sebagai penentu alokasi sumber-sumber yang langka, harga menentukan apa yang akan diproduksi (penawaran) dan siapa yang akan memperoleh berapa banyak barang atau jasa yang diproduksi (permintaan). Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi proses penetapan harga, yaitu permintaan produk, target pangsa pasar, reaksi pesaing, penggunaan strategi penetapan harga, bauran pemasaran, dan biaya untuk membeli produk.¹⁵

Mekanisme pembentukan harga yang diharapkan dapat terjadi dalam kondisi persaingan adalah pembentukan harga yang terjadi melalui sebuah mekanisme pasar. Dalam hal ini, harga ditentukan oleh keseimbangan umum, dan harga keseimbangan inilah yang akan dipertahankan sampai ada kekuatan baru yang bisa mengubahnya.¹⁶ Sementara itu, fenomena yang sering terjadi dalam beberapa industri di Indonesia adalah adanya kecenderungan para pelaku usaha, baik secara individu (perusahaan) ataupun berkelompok (melalui asosiasi) untuk melakukan kesepakatan penetapan harga jual/tarif produk atau jasanya. Hal ini dilakukan dengan berbagai alasan yang utamanya adalah untuk mengejar keuntungan. Selain itu, upaya tersebut juga dilakukan untuk menjaga kelangsungan usaha para pelaku dalam industri sehingga diharapkan tidak terjadi perang tarif yang dikhawatirkan justru akan mematikan usaha mereka sendiri. Pada akhirnya, hal ini dilakukan karena ketidakmampuan untuk menutup biaya produksi.

Dari data perilaku kartel industri di Indonesia, dapat dilihat bahwa kegiatan kartel yang dilakukan di beberapa industri pada umumnya

¹⁵ William Stanton, 1984, *Prinsip Pemasaran*, halaman 315.

¹⁶ Iskandar Putong, 2005, *Ekonomi Mikro*, halaman 280.

dimaksudkan untuk memperoleh profit atau keuntungan semata. Untuk memperoleh keuntungan tersebut, para pelaku usaha berupaya untuk melakukan usaha dengan resiko yang lebih kecil, yaitu dengan bekerjasama dengan pelaku usaha yang lain.

Fenomena tersebut dapat dijelaskan dengan beberapa alasan berikut ini:

- Menurut teori strategi bersaing dari Michael E. Porter dimana gerakan bersaing dalam suatu industri pada dasarnya tidak hanya dapat diartikan sebagai tindakan yang brutal untuk mematikan pesaing, gerakan bersaing tersebut juga dapat dilakukan sebagai gerakan kooperatif atau yang tidak mengancam. Dalam hal ini, para pelaku usaha yang pada umumnya diwakili oleh asosiasi (sehingga mempunyai kedudukan oligopolis) mencari “jalan aman” dan mencegah konfrontasi dengan melakukan negosiasi harga baik dengan pelaku usaha lainnya maupun dengan konsumen atau pengguna jasa yang bersangkutan yang biasanya juga diwakili oleh asosiasi. Dengan demikian, para pengusaha akan mendapatkan profit dari harga yang disepakati tanpa harus mengeluarkan biaya yang lebih besar.
- Selain itu, persaingan yang sehat dalam *mindset* para pengusaha adalah suatu kondisi tanpa persaingan sehingga setiap pelaku usaha akan selalu berkoordinasi dengan pelaku usaha lainnya dalam berbagai hal, termasuk harga, sehingga diharapkan akan tercipta kondisi yang rukun dan terkendali.

3.2.3. Kartel dalam Perspektif Ekonomi

Dalam perspektif ekonomi, kartel dapat diartikan sebagai suatu bentuk khusus dari perilaku oligopoli, yaitu suatu *extra-legal joint venture of business* yang dalam keadaan normal dan sendiri-sendiri, mereka saling

bersaing dalam sektor industri dan pasar yang sama.¹⁷ Seringkali, suatu industri hanya memiliki beberapa pemain yang mendominasi pasar. Kondisi seperti itu dapat mendorong mereka untuk mengambil tindakan secara bersama-sama dengan tujuan untuk memperkuat kekuatan ekonomi mereka dan mempertinggi margin keuntungan. Hal ini akan mendorong mereka untuk melakukan pembatasan atas tingkat produksi maupun tingkat harga melalui kesepakatan bersama di antara mereka. Kesemua tindakan ini tidak lain dimaksudkan untuk menghindari terjadinya persaingan yang justru akan merugikan mereka sendiri. Apabila berpegangan pada teori monopoli, suatu kelompok industri yang memiliki kedudukan oligopolis akan memperoleh keuntungan yang optimal jika tindakan mereka ini kemudian diwujudkan melalui apa yang disebut dengan asosiasi. Melalui asosiasi ini, mereka dapat mengimplementasikan kesepakatan bersama mengenai tingkat produksi, tingkat harga, wilayah pemasaran, dan sebagainya. Hal ini kemudian akan melahirkan perilaku kartel yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat.¹⁸

Menurut kamus hukum Black's Law Dictionary,¹⁹ kartel adalah "an association of two or more legally independent entities that explicitly agree to coordinate their prices or output for the purpose of increasing their collective profits". Menurut Kwoka dan White dalam bukunya "The Antitrust Revolution",²⁰ beberapa kartel beberapa kartel (justru) diatur oleh pemerintah atau lembaga negara yang ditunjuk oleh pemerintah atau korporat/ Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sementara jenis kartel yang lain dibentuk oleh lembaga-lembaga multilateral untuk mengatur sedemikian rupa atas siklus harga komoditas yang baik (*smooth*).

¹⁷ W. G. Sheperd, 1997, *The Economics of Industrial Organization Fourth Eds.*, halaman 28.

¹⁸ J. E. Kwoka dan L. J. White (Eds.), 2004, *The Antitrust Revolution: Economics, Competition and Policy*, halaman 11.

¹⁹ B. A. Ganner (Eds. in Chief), 1999, *Black's Law Dictionary*, halaman 206.

²⁰ J. E. Kwoka dan L. J. White (Eds.), *op.cit*, halaman 252.

Sementara itu, Kamus Hukum ELIPS mendefinisikan kartel sebagai persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan tujuan untuk melakukan kontrol atas produksi, harga, dan perjualannya serta untuk memperoleh posisi monopoli. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, dengan adanya beberapa pelaku usaha (produsen) yang bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan/atau wilayah pemasaran suatu barang dan/atau jasa, sehingga di antara mereka tidak lagi terdapat kondisi persaingan.²¹

Di Amerika Serikat (AS), Australia, dan Uni Eropa, kartel dianggap sebagai *per se illegal*. Di AS, sebagaimana *price fixing*, kartel disebut sebagai *naked restraint* yang memiliki tujuan tunggal untuk mempengaruhi tingkat harga dan output. Oleh karena itu, wajar apabila Section 1 The Sherman Act memperlakukannya sebagai *per se illegal*. Artinya, perjanjian kartel sendiri yang dilarang tanpa melihat kewajaran tingkat harga yang disepakati, tanpa melihat *market power* para pihak yang bersekongkol, bahkan dengan tanpa melihat apakah perjanjian kartel tersebut telah diimplementasikan atau belum. Negara Australia dengan Section 45 jo 4D (1) dan 45A (1) dari The Trade Practices Act 1974 juga mengkategorikan kartel sebagai *per se illegal*. Begitu pula dengan Uni Eropa, melalui Article 85 dari The Treaty of Rome.²²

Alasan mengapa kartel dinilai sebagai tindakan *per se illegal* di negara-negara Barat terletak pada kenyataan bahwa perilaku *price fixing* dan perbuatan-perbuatan kartel lainnya benar-benar memiliki dampak yang negatif terhadap harga dan output dibandingkan dengan dampak pasar yang kompetitif. Sementara itu, kartel jarang sekali menimbulkan efek efisiensi atau efisiensi yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan dengan dampak negatif dari tindakan-tindakan tersebut. Suatu kartel yang berhasil akan mengeluarkan keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh sebuah perusahaan tunggal (baca: monopoli). Akibatnya, pertama, kartel yang dimaksud akan

²¹ A. F. Elly Erawaty dan J. S. Badudu, 1996, Kamus Hukum Ekonomi, halaman 15.

²² T. H. Jorde, M. A. Lemley dan R. H. Mnookin, 1996, Antitrust-Gilbert Law Summaries, halaman 46.

memperoleh berbagai keuntungan monopoli dari para konsumen yang secara terus-menerus melakukan pembelian atas barang dan/atau jasa dengan harga kartel. Akibat keduanya adalah terjadinya penempatan sumber daya secara salah yang diakibatkan oleh pengurangan tingkat output mengingat para konsumen seharusnya membeli dengan harga yang kompetitif, selain terbuangnya sumber daya untuk mempertahankan keberadaan kartel itu sendiri.²³

Pada sisi lain, keberadaan kartel sebenarnya juga dapat memberikan keuntungan. Oleh karena itu, keberadaan dan pertumbuhannya diperbolehkan sepanjang hal ini memberikan keuntungan bagi masyarakat luas. Dalam hal ini, kartel dapat membentuk stabilitas dan kepastian tingkat produksi, tingkat harga, dan wilayah pemasaran (yang sama) di antara para pelaku usaha yang tergabung dalam suatu asosiasi tertentu –tentunya kartel dalam konteks ini hanya yang menyangkut hajat hidup orang banyak atau sumber-sumber yang strategis. Namun demikian, apabila hal ini dibiarkan begitu saja menurut mekanisme pasar tanpa adanya mekanisme kontrol dari negara, maka akan membentuk pasar yang tidak lagi kompetitif dan pada akhirnya akan merugikan konsumen itu sendiri.

Kwoka dan White (2004)²⁴ menjelaskan bahwa tujuan kartel adalah untuk meningkatkan keuntungan secara bersama-sama (*joint profit*) dari sesama anggota yang berkartel sampai pada tingkat mendekati monopoli. Strategi kartel adalah dengan menerapkan satu atau lebih praktek bisnis yang dilarang, yang lebih populer disebut dengan istilah penetapan harga (*price fixing*). Dengan demikian, perilaku kartel sangat erat kaitannya dengan penetapan harga dan pembagian wilayah. Penetapan harga (*price fixing*) ini dapat terjadi secara vertikal maupun horisontal. Penetapan harga dinilai sebagai suatu hambatan perdagangan (*restrain of trade*) karena membawa akibat yang buruk terhadap persaingan harga (*price competition*). Apabila

²³ T. H. Jorde, M. A. Lemley dan R. H. Mnookin, *op.cit*, halaman 615.

²⁴ J. E. Kwoka dan L. J. White (Eds.), *op.cit*, halaman 276.

price fixing dilakukan, maka kebebasan untuk menentukan harga secara independen menjadi berkurang. Berikut adalah kedua jenis penetapan harga yang dimaksud:

- *Price Fixing Horizontal*

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

- *Price Fixing Vertical*

Price fixing vertical terjadi apabila suatu perusahaan yang tengah berada dalam tahap produksi tertentu, menentukan harga produk yang harus dijual oleh perusahaan lain yang berada dalam tahap produksi yang lebih rendah.

Selain penetapan harga secara vertikal dan horisontal, berbagai praktek berikut ini juga merupakan beberapa variasi dari tindakan penentuan harga, yakni:

- *Resale Price Maintenance Arrangement (RPM Arrangement)*

RPM merupakan praktek pemasaran dalam hal seorang (atau suatu perusahaan) pengecer atas dasar perjanjian dengan distributor atau produsen menyetujui untuk melakukan penjualan atas barang dan/atau jasa dengan harga tertentu atau harga minimum tertentu.

- *Vertical Maximum Price Fixing*

Perilaku ini mirip dengan RPM, tetapi *vertical maximum price fixing* terjadi dalam hal produsen atau distributor suatu produk membuat kesepakatan dengan pengecer yang isinya mewajibkan pengecer itu untuk menjual produk di bawah harga maksimum yang ditetapkan oleh produsen atau distributornya.

- *Consignments*

Praktek *consignments* (penitipan, konsinyasi) dalam konteks usaha terjadi apabila suatu perusahaan pengecer melakukan penjualan atas barang

dan/atau jasa yang secara legal masih menjadi milik produsen. Dalam hal ini, yang menjadi permasalahan bagi produsen adalah dengan menentukan harga produk yang dititipkan.

3.2.4. Pola Kartel

Adapun pola kartel yang muncul dan biasanya dilakukan adalah sebagai berikut:

3.2.4.1. Kesepakatan antara sesama pelaku usaha



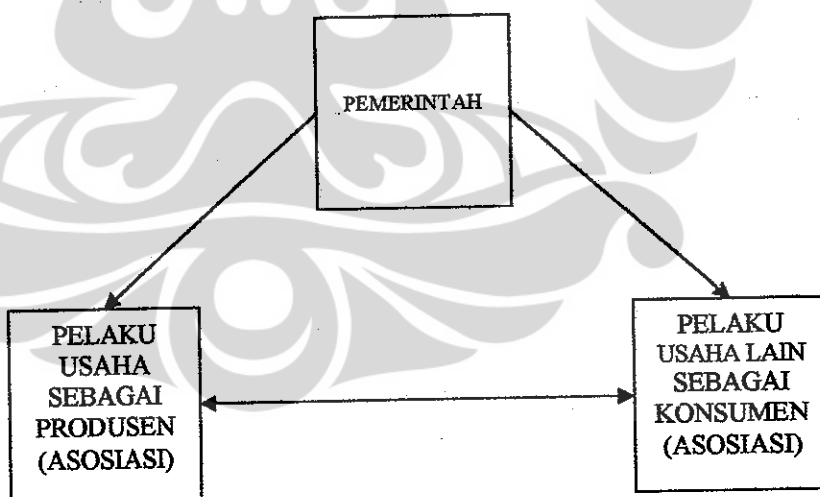
Pelaku usaha berkoordinasi dengan pelaku usaha lainnya dalam industri yang sejenis untuk menentukan harga produk atau jasanya yang akan dijual pada konsumen, baik secara tertulis maupun lisan. Pola inilah yang sering dijumpai pada praktek kesepakatan tarif atau harga di Indonesia.

3.2.4.2. Kesepakatan antara pelaku usaha dan pemerintah



Para pelaku usaha melakukan perjanjian untuk menentukan harga dengan campur tangan pemerintah. Hal ini seperti yang terjadi pada kasus Indonesian National Air Carries Association (INACA) yang kemudian berakhir dengan dicabutnya kewenangan INACA untuk menentukan tarif berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 1997. Selain itu, pemerintah juga bertindak sebagai “pemberi restu” terjadinya perjanjian kesepakatan harga. Hal ini berbeda dengan peran pemerintah sebagai regulator untuk menjaga kestabilan harga dan pasokan dalam suatu kondisi tertentu, misalnya untuk barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak diperlukan peran pemerintah sebagai regulator untuk menentukan harga dan pasokan.

3.2.4.3. Kesepakatan antara (asosiasi) pelaku usaha, (asosiasi) konsumen atau pengguna barang atau jasa, dan pemerintah



Para pelaku usaha yang biasanya diwakili oleh asosiasi bersama dengan pelaku usaha lain yang bertindak sebagai konsumen atau pengguna barang/jasa yang biasanya juga diwakili oleh asosiasi mengadakan kesepakatan harga/tarif dengan pemerintah sebagai fasilitator ataupun saksi. Seperti pada kasus kesepakatan tarif antara pelaku usaha penyedia jasa dan pelaku usaha sebagai pengguna jasa pada industri kepelabuhan, dengan administrator kepelabuhan (sebagai representasi dari pemerintah) bertindak sebagai saksi dalam penandatanganan perjanjian kesepakatan harga.

Menurut United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) dalam "Manual on The Formulation and Application of Competitive Law", untuk mendeteksi adanya kartel, terdapat beberapa hal yang dapat diamati, yaitu:²⁵

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

Selain itu, kegiatan kartel juga dapat dideteksi dari:

- Bukti-bukti dari konsumen.
- Bukti-bukti dari *whistleblower*.
- Bukti-bukti dari pelaku usaha atau pendaftar baru atau pesaing potensial.
- Bukti-bukti dari dokumentasi perjanjian.
- Perilaku pasar yang bersangkutan.

Dalam *guideline* tentang perjanjian penetapan harga dan *resale price maintenance* dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, disebutkan bahwa kondisi yang mendorong terjadinya penetapan harga menurut pengalaman empiris dari beberapa negara adalah:²⁶

²⁵ UNCTAD, *Manual on The Formulation and Application of Competition Law*.

²⁶ *Guidline Perjanjian Penetapan Harga dan Resale Price Maintenance* Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

- Jumlah pelaku usaha yang terbatas. Hal ini akan membuat industri semakin potensial untuk dimasuki. Apabila suatu industri memiliki ukuran yang sangat besar dan hanya didominasi oleh beberapa produsen, maka perjanjian penetapan harga tersebut menjadi instrumen yang sangat menguntungkan bagi pelaku usaha.
- Konsentrasi pembeli yang rendah. Sebagai akibat dari tingkat konsentrasi yang rendah tersebut, maka pembeli tidak memiliki kekuatan tawar ketika berhadapan dengan produsen.
- Terbatasnya produk substitusi. Produk substitusi yang hanya sedikit akan mendorong produsen-produsen produk sejenis melakukan perjanjian penetapan harga.
- Homogenitas produk yang tinggi. Apabila sebuah produk memiliki homogenitas yang tinggi, maka hal ini akan mempermudah para produsen untuk mencapai kesepakatan perjanjian penetapan harga.
- *Entry barrier*. Suatu pasar dengan karakteristik *sunk cost* yang tinggi sehingga biaya untuk melakukan investasi awal sangat besar.
- Faktor-faktor lain. Misalnya, tidak transparannya informasi mengenai harga, pertumbuhan pasar yang rendah, dan transaksi yang biasanya dilakukan dalam kuantitas besar tetapi tidak memiliki frekuensi yang pasti.

3.2.5. Kartel dalam Konteks Persaingan Usaha yang Tidak Sehat

Terjadinya praktek kartel dilatarbelakangi oleh persaingan yang cukup sengit di pasar.²⁷ Untuk menghindari persaingan fatal ini, anggota kartel setuju menentukan harga bersama, mengatur produksi, bahkan menentukan secara bersama-sama potongan harga, promosi, dan syarat-syarat penjualan lain. Biasanya, harga yang dipasang kartel lebih tinggi dari harga yang terjadi

²⁷ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, *op.cit*, halaman 11-12.

kalau tidak ada kartel. Kartel juga bisa melindungi perusahaan yang tidak efisien, yang bisa hancur bila tidak masuk kartel. Dengan kata lain, kartel menjadi pelindung bagi pelaku usaha yang lemah.

Selain itu, kartel juga bukan tanpa syarat. Pertama, semua produsen besar dalam satu industri masuk menjadi anggota. Hal ini agar ada kepastian bahwa kartel benar-benar kuat. Kedua, semua anggota taat melakukan apa yang diputuskan bersama. Ketiga, jumlah permintaan terhadap produk mereka harus meningkat. Kalau permintaan turun, kartel kurang efektif karena makin sulit mempertahankan tingkat harga yang berlaku. Keempat, sulit bagi pendatang baru (*new entrance*) untuk masuk.

Berdirinya kartel disebabkan oleh kebijakan pelaku usaha dalam pasar untuk menjadi pemenang dalam sebuah persaingan. Maksudnya, jika bertarung sendiri akan tersingkir (kalah), maka bersekutu adalah strategi yang efektif untuk menjadi pemenang. Bersekutu memang khas dunia usaha. Tapi, hal ini pula yang diajarkan Tsun Zu dalam bukunya yang sudah sangat klasik, "The Art of War". Salah satu nasehat yang diadaptasi kalangan pelaku usaha adalah jika kau lemah, kata Tsun Zu, maka bersekutulah dengan yang kuat. Persekutuan untuk memenangkan pertarungan dalam bisnis salah satunya dilakukan dengan cara kartel.

Kartel juga dapat terjadi karena kebijakan pemerintah. Alasannya, untuk melindungi sektor usaha tertentu atau memberi kepastian harga yang menguntungkan konsumen. Dalam konteks ini, negara ikut campur tangan dalam menentukan harga (*price fixing*). Negara juga akhirnya akan menentukan pelaku usaha yang terlibat di dalamnya. Di sini, kartel seharusnya menjadi bagian dari kebijakan ekonomi. Negara menjadi aktor dari terciptanya persaingan usaha yang tidak sehat. Berbeda dengan kartel untuk memenangkan persaingan, kartel oleh pemerintah bertujuan untuk perlindungan (proteksi). Meski dampak yang ditimbulkan relatif sama, namun identifikasi dan kendali atas dampak yang ditimbulkannya berbeda.

Kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha memang sulit dilacak dan tertutup. Sebaliknya, kartel karena aturan bersifat terbuka dan mudah diakses. Kartel oleh pelaku usaha cenderung mematikan dan sering merugikan. Kartel oleh regulasi mampu menghidupkan namun pasti merugikan konsumen. Di sinilah, KPPU mengatur model penanganan kasus atau perkara dalam semua kegiatan yang bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjadi dua pendekatan. Kartel yang secara alami dilakukan atas inisiatif pasar dilakukan pendekatan hukum. Kartel yang diakibatkan oleh regulasi atau kebijakan dilakukan melalui saran dan pertimbangan. Di KPPU, model pertama ditangani oleh Direktorat Penegakan Hukum (DPH), sementara model kedua ditangani oleh Direktorat Kebijakan Persaingan (DKP).

3.2.6. Regulasi Kartel Nasional

Pengaturan kartel dalam peraturan perundang-undangan Indonesia pertama kali diakomodir dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yakni Pasal 11. Di dalam Pasal 11 undang-undang itu dinyatakan bahwa kartel adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dimaksud 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. Pasal itu merupakan ketentuan larangan kartel bagi pelaku usaha dalam rangka menegakkan hukum persaingan usaha yang sehat.

Apabila dianalisis lebih lanjut, sebenarnya makna dari kartel tersebut 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 kaitannya dengan istilah *price fixing*

(penetapan harga) dan *territorial restriction* (pembagian wilayah), mengingat kedua bentuk perjanjian inilah yang akan menguntungkan para anggota kartel yang bersangkutan.

Menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, oligopoli adalah suatu perjanjian antara dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha dengan maksud untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang pada akhirnya dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan oligopoli yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mensyaratkan bahwa yang dinamakan oligopoli adalah perjanjian yang dibuat oleh hanya dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha, yang menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Sementara itu, permasalahan penetapan harga (*price fixing*) diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Ketentuan larangan penetapan harga tersebut termasuk masalah diskriminasi harga kepada pembeli, menetapkan harga di bawah pasar dan *resale price maintenance* yang mensyaratkan pemasok menjual tidak kurang dari yang ditetapkan oleh produsen. Kegiatan-kegiatan ini dilarang oleh hukum persaingan usaha karena kegiatan penetapan harga menyebabkan sistem mekanisme pasar tidak berjalan dengan baik, dimana seharusnya harga pasar itu terbentuk melalui proses permintaan dan penawaran antara penjual dan pembeli. Apabila harga pasar telah ditentukan oleh *price maker*, maka konsumen tidak dapat melakukan tawar-menawar lagi dan hal ini menyebabkan konsumen mengalami kerugian (*consumer loss*).

Ketika suatu kartel membuat perjanjian penetapan tingkat harga atas suatu barang dan atau jasa tertentu, maka harga yang ada di pasar bukanlah hasil mekanisme pasar yang wajar sebagaimana mestinya. Dalam hal ini, kartel bertindak sebagai *price maker*, sedangkan konsumen hanyalah sebagai *price taker*. Hal itu menyebabkan sistem mekanisme pasar berjalan timpang,

mengingat proses tarik-menarik antara permintaan dan penawaran menjadi lemah. Apabila demikian halnya, maka pihak yang paling akan dirugikan adalah konsumen sebagai pemakai barang dan atau jasa yang dimaksud. Dalam konteks ekonomi, *consumer loss* meningkat, dan ini bukan suatu indikator yang baik dalam mengukur tingkat perekonomian suatu negara.

Perjanjian kartel sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sebenarnya dikuatkan pula dengan beberapa pasal yang terkait dengan kartel. Di antaranya, adalah Pasal 4 tentang oligopoli, Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 tentang penetapan harga, Pasal 9 tentang pembagian wilayah, dan yang paling menakutkan adalah apabila kartel melakukan aksi pemboikotan sebagaimana diatur dalam Pasal 10. Apabila ditelaah lebih lanjut, sebenarnya kartel merupakan gabungan dari beberapa aktivitas dan atau perjanjian yang diatur dalam pasal-pasal itu. Oleh karena itu, kartel merupakan suatu bentuk tindakan yang sangat membahayakan perekonomian negara karena potensi untuk melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sangatlah besar.

Pengaturan kartel di Indonesia nampaknya mengikuti Jepang yang mensyaratkan adanya "*substantial restraint of competition*" yang "*country to the public interest*" di dalam larangan terhadap kartel. Perjanjian kartel baru dianggap ilegal apabila telah dipraktekkan dan ternyata mengurangi persaingan secara substansial. Namun, The Fair Trade Commission di Jepang telah mengambil jalan tengah dengan mengambil tindakan ketika peserta kartel telah melakukan langkah-langkah awal untuk melaksanakan perjanjian kartel. Dengan demikian, telah dibuat suatu anggapan bahwa begitu peserta mulai menjalankan kartel, kartel itu pasti mengurangi persaingan secara substansial seandainya tidak diberhentikan atau dilarang.

3.3. Tingkah Laku (*Conduct*) Pelaku Usaha dalam Kartel Industri di Indonesia

3.3.1. Kartel Tarif Uang Tambang Jasa Kargo dengan Kontainer²⁸

Kasus ini merupakan kasus kartel perdana yang ditangani oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Bau kartel itu sendiri diendus oleh KPPU melalui monitoringnya terhadap Pelaku Usaha Angkutan Laut Khusus Barang Trayek Jakarta – Pontianak, yaitu PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan, PT Perusahaan Pelayaran Tempuran Emas Tbk., PT Tanto Intim Line, dan PT Perusahaan Pelayaran Wahana Barunakhatulistiwa yang ditengarai telah melakukan perjanjian kesepakatan bersama dalam menentukan besaran tarif uang tambang untuk trayek Jakarta-Pontianak-Jakarta.

Perjanjian gelap tersebut disusun agar PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan dan PT Pelayaran Tempuran Emas Tbk. dapat tetap menikmati keuntungan yang sama ketika struktur pasar tersebut masih duopolistik. Hal ini terjadi karena PT Tanto Intim Line selaku pemain baru berani memasang tarif yang lebih rendah daripada tarif kedua perusahaan tersebut, sehingga apabila tidak dicegah, maka konsumen pemain lama akan beralih ke pemain baru.

PT Tanto Intim Line dan PT Perusahaan Pelayaran Wahana Barunakhatulistiwa selaku pemain baru mengakui bahwa persetujuan mereka untuk menandatangani kesepakatan tersebut lebih karena rasa takut akan mendapatkan perlakuan diskriminatif dari pemerintah, yang dalam konteks ini adalah Direktorat Lalu-Lintas Angkutan Laut Direktorat Jenderal (Ditjen) Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan (Kemenhub) dan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Indonesia National Shipowners' Association (INSA). Namun, Kemenhub sendiri sesungguhnya tidak berwenang untuk memberikan legitimasi terhadap kesepakatan tarif tersebut, karena Undang-undang Nomor

²⁸ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, halaman 5.

21 Tahun 1992 tentang Pelayaran tidak mengatur kewenangan pemerintah untuk menentukan besaran tarif uang tambang.

Pihak-pihak tergugat mengajukan pembelaan bahwa kesepakatan tarif tersebut dilakukan untuk menghindari perang tarif atau terjadinya persaingan yang sangat tajam (*cut throat competition*). Namun, KPPU menolak alasan tersebut karena penetapan harga pada faktanya dapat mengurangi persaingan dan meniadakan alternatif pilihan tarif, baik yang akan ditawarkan oleh penyedia jasa sesuai dengan variasi kualitas pelayanannya maupun yang akan dipilih oleh konsumen sesuai dengan kebutuhannya.

Kesepakatan ini juga sangat merugikan industri bersangkutan, karena terbentuknya tembok *entry barriers* dapat menghambat pelaku usaha baru untuk memasuki pasar bersangkutan. KPPU juga berpendapat bahwa peran serta pemerintah selaku regulator dalam menentukan besaran tarif seharusnya diatur oleh kebijakan dan peraturan perundangan yang pasti sehingga nantinya tidak menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya.

Dengan menilik kepada pelanggaran yang dilakukan oleh PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan, PT Pelayaran Tempuran Emas Tbk., PT Tanto Intim Line, dan PT Perusahaan Pelayaran Wahana Barunakhatulistiwa, KPPU memutuskan untuk menjatuhkan sanksi berupa pembatalan perjanjian yang ditungkan dalam bentuk Kesepakatan Bersama Tarif Uang Tambang Peti Kemas Jakarta-Pontianak-Jakarta Nomor 01/SKB/PNP-TE-WBK-TIL/06/2002. Hal ini terjadi karena perjanjian tersebut bertentangan dengan Pasal 5 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 02/KPPU-I/2003 tentang Kargo (Jakarta-Pontianak),²⁹ disebutkan bahwa "...Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari Terlapor I pada tanggal 12 Mei 2003 dan tanggal 19 Juni 2003, Terlapor II pada tanggal 13 Mei 2003, Terlapor III pada tanggal 18 Juni 2003, dan Terlapor IV pada tanggal 16 Mei 2003". Hal ini menunjukkan bahwa para terlapor bersedia memenuhi panggilan KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan. Para terlapor itu adalah PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan (Terlapor I), PT Pelayaran Tempuran Emas Tbk. (Terlapor II), PT Tanto Intim Line (Terlapor III), dan PT Perusahaan Pelayaran Wahana Barunakhatulistiwa (Terlapor IV). Selain itu, disebutkan juga bahwa kesebelas saksi yang dihadirkan telah memberikan keterangan kepada Majelis Komisi perihal perkara ini.

Namun demikian, pada bagian lain di dalam putusan tersebut, dikatakan bahwa "...Terlapor III tidak dapat memberikan ataupun menunjukkan bukti akte pendirian perusahaannya kepada Majelis...". Hal ini memperlihatkan bahwa KPPU menemui kendala dalam pemeriksaan mengingat tidak dapat meminta informasi secara paksa kepada PT Tanto Intim Line. Selain itu, disebutkan pula bahwa "...pengurus DPP INSA tidak mendampingi Terlapor I ketika diperiksa Majelis". Hal ini menunjukkan bahwa KPPU juga menemui kendala dalam menghadirkan secara paksa DPP INSA sebagai salah satu saksi untuk mendampingi PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa proses pemeriksaan terhadap para pelaku usaha yang terlibat dalam kartel tarif uang tambang jasa kargo dengan kontainer secara umum berjalan dengan lancar. Dari keempat terlapor, hanya terdapat satu terlapor yang dalam salah satu pemeriksaan tidak memberikan informasi yang diminta oleh KPPU (1/4 atau 25%). Sementara

²⁹ <http://www.kppu.go.id>, 22 November 2010.

itu, dari kesebelas saksi yang dipanggil secara patut, hanya terdapat satu saksi yang tidak hadir untuk mendampingi pemeriksaan terhadap salah satu terlapor (1/11 atau 9%).

3.3.2. Kartel Jasa Verifikasi Teknis Impor Gula³⁰

Penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang pelaksanaannya dilakukan oleh PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan PT Surveyor Indonesia (Persero) ditengarai melanggar hukum persaingan usaha. Dugaan ini muncul setelah KPPU melakukan monitoring yang intensif terhadap kegiatan tersebut.

Sebelumnya diketahui bahwa PT Superintending Company of Indonesia (Sucofindo) dan PT Surveyor Indonesia (SI) ditunjuk sebagai surveyor pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan melalui Surat Keputusan Nomor 594/MPP/Kep/9/2004 tanggal 23 September 2004. Namun, dalam pelaksanaan tugas tersebut, KPPU menemukan fakta bahwa Sucofindo dan SI telah menandatangani kesepakatan kerja sama (*Memorandum of Understanding*) sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dalam bentuk Kerja Sama Operasional (KSO).

Melalui KSO tersebut, kedua perusahaan menetapkan besaran *surveyor fee* dan menawarkannya kepada importir gula dalam proses sosialisasi yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali. Besaran *surveyor fee* tersebut disetujui karena importir gula tidak mempunyai pilihan lain dan khawatir akan mengalami kesulitan dalam mengimpor gula.

Dalam pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula, KSO menerbitkan Laporan Survei (LS) yang dijadikan dokumen oleh Direktorat Bea dan Cukai untuk mengeluarkan barang dari wilayah

³⁰ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, *op.cit*, halaman 6.

kepabeanaan dan untuk kepentingan pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula di negara asal barang. Dalam hal ini, terdapat perusahaan SGS yang selalu ditunjuk untuk melakukan tugas tersebut. SGS sendiri adalah perusahaan afiliasi Sucofindo dan SI di luar negeri.

Merujuk pada fakta-fakta tersebut, KPPU memutuskan bahwa Sucofindo dan SI telah melanggar ketentuan Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 19 huruf (a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, serta memerintahkan Sucofindo dan SI untuk membatalkan Kesepakatan Kerja Sama antara kedua pihak mengenai Pelaksanaan Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula Nomor MOU-01/SP-DRU/IX/2004 dan Nomor 805.1/DRU-IX/SPMM/2004, termasuk menghentikan seluruh kegiatan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula melalui KSO. Sucofindo dan SI juga diwajibkan untuk membayar denda masing-masing sebesar Rp 1.500.000.000 (satu milyar lima ratus juta rupiah).

***Cooperativeness* Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel**

Di dalam putusan KPPU Nomor 08/KPPU-I/2005 tentang Penyediaan Jasa Survei Gula Impor oleh PT Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia,³¹ disebutkan bahwa “Terlapor I telah diperiksa dan didengar keterangannya pada tanggal 23 Juni 2005...” dan “Terlapor II telah diperiksa dan didengar keterangannya pada tanggal 24 Juni 2005...”. Hal ini menunjukkan bahwa kedua terlapor telah bersedia untuk memenuhi panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan. Kedua terlapor itu adalah PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero). Selain itu, dalam hal *cooperativeness* para terlapor, putusan itu juga menyatakan bahwa “...Terlapor I memiliki itikad baik untuk mengakhiri Kerja Sama Operasi (KSO)...” dan “...Terlapor II memiliki itikad baik untuk mengakhiri Kerja Sama Operasi (KSO)...”. Hal ini juga memperlihatkan

³¹ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit*, 22 November 2010.

bahwa kedua terlapor yang dimaksud telah bertindak kooperatif selama pemeriksaan.

Sementara itu, dari sisi kedatangan para saksi untuk menjalani proses pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan dan perpanjangan pemeriksaan lanjutan, kesepuluh saksi yang diundang telah datang untuk memenuhi panggilan. Namun demikian, saksi ke-11 tercatat tidak memenuhi panggilan KPPU. Hal ini terlihat dalam putusan tersebut yang menyatakan bahwa "...Majelis Komisi telah memanggil saksi XI (Societe Generale de Surveillance Holding S.A., Geneva) untuk hadir dalam pemeriksaan pada tanggal 17 November 2005, tetapi tidak hadir tanpa alasan yang jelas...".

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa proses pemeriksaan terhadap kasus kartel tersebut secara umum telah berjalan dengan lancar. Hal ini terlihat dari kedatangan kedua terlapor untuk memenuhi panggilan pemeriksaan oleh KPPU. Namun demikian, masih terdapat satu saksi yang tidak memenuhi panggilan secara patut KPPU dengan alasan yang tidak jelas (1/11 atau 9%). Dalam hal ini, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk memanggilnya secara paksa.

3.3.3. Kartel Perdagangan Garam ke Sumatera Utara³²

Kasus ini bermula dari adanya laporan masyarakat tentang adanya kesulitan melakukan pengiriman garam bahan baku ke Sumatera Utara. Selain itu, juga terdapat kesulitan melakukan pembelian garam bahan baku di Sumatera Utara. Adapun yang menjadi terlapor dalam kasus ini adalah PT Garam (Persero), PT Budiono, PT Garindo Sejahtera Abadi, PT Graha Reksa Manunggal, PT Sumatera Palm Raya, UD Jangkar Waja, dan UD Sumber Samudera.

Dari hasil pemeriksaan, diperoleh fakta yaitu adanya kesepakatan secara lisan yang dilakukan oleh PT Garam (Persero), PT Budiono dan PT

³² http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf, 22 November 2010.

Garindo Sejahtera Abadi dengan PT Graha Reksa Manunggal, PT Sumatera Palm Raya, UD Jangkar Waja, dan UD Sumber Samudera untuk menetapkan harga produk PT Garam (Persero) lebih tinggi dibandingkan dengan harga produk PT Budiono dan PT Garindo Sejahtera Abadi. Selain itu, juga terdapat pemberian harga yang lebih tinggi untuk garam bahan baku yang dibeli oleh perusahaan di luar ketujuh perusahaan di atas.

Penguasaan pemasaran garam bahan baku oleh ketujuh perusahaan tersebut di Sumatera Utara mencerminkan struktur pasar yang bersifat oligopolistik dimana terjadi koordinasi antara PT Garam (Persero), PT Budiono dan PT Garindo Sejahtera Abadi dengan PT Graha Reksa Manunggal, PT Sumatera Palm Raya, UD Jangkar Waja, dan UD Sumber Samudera untuk secara bersama-sama melakukan pengontrolan pasokan dan pemasaran bahan baku. Hal ini terlihat dari:

- Persaingan semu di antara PT Garam (Persero), PT Budiono dan PT Garindo Sejahtera Abadi dalam bentuk pengontrolan jumlah pasokan dan kebijakan penetapan harga jual garam bahan baku.
- Sistem pemasaran yang menciptakan hambatan bagi pelaku usaha selain PT Garam (Persero), PT Budiono dan PT Garindo Sejahtera Abadi.
- Konsumen harus menanggung harga yang relatif tinggi dan tidak wajar karena sistem pemasaran dimana jumlah pasokan garam belum tentu sama dengan permintaan konsumen.

Berdasarkan bukti-bukti tersebut, maka para terlapor dinyatakan secara sah dan meyakinkan melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, di antaranya terebukti melanggar Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dikenakan kepada PT Garam (Persero), PT Budiono dan PT Garindo Sejahtera Abadi. Para terlapor ini seperti dinyatakan oleh KPPU adalah merupakan pelaku usaha yang menguasai pasokan dan pemasaran garam dan terbukti telah mengontrol pasokan dan pemasaran garam bahan baku di Sumatera Utara.

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 10/KPPU-L/2005 tentang Kartel Perdagangan Garam ke Sumatera Utara,³³ disebutkan bahwa “Menimbang bahwa dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari Pelapor dan para Terlapor”, “Menimbang bahwa dalam Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi telah mendengar keterangan Pelapor, para Terlapor dan para Saksi” dan “Menimbang bahwa dalam Perpanjangan Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi telah mendengar keterangan dari Ahli, para Saksi dan para Terlapor” Hal ini menunjukkan bahwa sepanjang proses pemeriksaan, para terlapor dan pihak-pihak yang diperlukan dalam pemeriksaan telah memenuhi panggilan secara patut KPPU.

Namun demikian, di bagian lain dari putusan tersebut, dinyatakan bahwa “Bahwa PT Garam, PT Budiono, PT Garindo, PT Graha Reksa, PT Sumatera Palm, UD Jangkar Waja, dan UD Sumber Samudera tidak kooperatif dalam memberikan data atau dokumen yang diperlukan oleh Majelis Komisi”. Hal ini memperlihatkan bahwa para terlapor yang dimaksud tidak bersedia untuk memberikan (sebagian) data atau dokumen yang diperlukan oleh KPPU. Hal ini juga menunjukkan tidak adanya kewenangan dari KPPU untuk meminta data atau dokumen secara paksa yang diperlukan dalam pemeriksaan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam pemeriksaan perkara kartel tersebut, KPPU relatif tidak menemui kendala dalam mendatangkan para terlapor. Hal ini terlihat dari kedatangan para terlapor, saksi dan ahli di sepanjang proses pemeriksaan. Akan tetapi, dalam hal permintaan atas informasi yang diperlukan, KPPU menemui persoalan karena kesemua terlapor dinyatakan tidak kooperatif dalam memberikan data atau dokumen yang diperlukan oleh KPPU (7/7 atau 100%). Hal ini tentunya

³³ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit*, 22 November 2010.

menjadi permasalahan yang besar dalam perkara kartel ini mengingat pihak yang tidak kooperatif dalam memberikan informasi adalah kesemua dari terlapor.

3.3.4. Kartel Semen Gresik³⁴

PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. adalah pabrik semen yang terbesar di Indonesia. Diresmikan di Gresik pada tanggal 7 Agustus 1957 oleh Presiden RI pertama dengan kapasitas terpasang 250.000 ton semen per tahun. Pada tanggal 8 Juli 1991 Semen Gresik tercatat di Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya serta merupakan BUMN pertama yang go public dengan menjual 40 juta lembar saham kepada masyarakat. Sampai dengan tanggal 30 September 1999 komposisi kepemilikan saham berubah menjadi Pemerintah RI 51,01%, masyarakat 23,46% dan Cemex 25,53%. Pada Tanggal 27 Juli Juli 2006 terjadi transaksi penjualan saham CEMEX S.S de. C.V pada Blue valley Holdings PTE Ltd. sehingga komposisi kepemilikan saham sampai saat ini berubah menjadi Pemerintah RI 51,01%, Blue Valley Holdings PTE Ltd 24,90%, dan masyarakat 24,09%. Saat ini kapasitas terpasang Semen Gresik Group (SGG) sebesar 16,92 juta ton semen per tahun, dan menguasai sekitar 46% pangsa pasar semen domestik. PT Semen Gresik (Persero) Tbk memiliki anak perusahaan PT. Semen Padang (Persero) dan PT. Semen Tonasa (Persero). Semen Gresik Group merupakan produsen semen terbesar di Indonesia.³⁵

Namun sayangnya, pada tahun 2005, produsen semen terbesar di Indonesia itu tersandung oleh pelanggaran hukum persaingan usaha. Melalui kegiatan monitoringnya, KPPU menemukan fakta bahwa PT Semen Gresik Tbk. yang membagi Provinsi Jawa Timur menjadi 8 (delapan) area pemasaran yaitu wilayah Blitar, Jombang, Kediri, Kertosono, Nganjuk, Pare, Trenggalek,

³⁴ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, *op.cit*, halaman 5-6.

³⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Semen_gresik, 26 Oktober 2010.

dan Tulungagung, telah membentuk perkumpulan distributor yang bernama Konsorsium Distributor Semen Gresik Area 4 Jawa Timur.

Sebelum pembentukan konsorsium tersebut, Semen Gresik telah menerapkan pola pemasaran yang dikenal dengan nama Vertical Marketing System (VMS). VMS ini merupakan pedoman bagi para distributor untuk hanya memasok jaringan di bawahnya (Langganan Tetap (LT) dan toko). Pola tersebut juga mengharamkan distributor memasok memasok LT dan toko yang bukan kelompoknya, dan meskipun posisi para distributor ini adalah pembeli lepas, Semen Gresik menetapkan harga jual di tingkat distributor dan mewajibkan distributor untuk menjual sesuai harga tersebut, menentukan pihak yang bisa menerima pasokan dari distributor, serta melarang distributor menjual semen merek lain.

Tapi pada kenyataannya, pola VMS tidak berjalan efektif meskipun pelanggaran terhadap VMS ini akan dikenakan sanksi. Hingga pada akhirnya, terpiculah perang harga antar distributor karena perilaku LT yang berpindah-pindah distributor dan melakukan penawaran harga serendah mungkin kepada setiap distributor.

Tak ayal lagi, PT Semen Gresik Tbk. langsung sigap membentuk perkumpulan distributor yang bernama Konsorsium Distributor Semen Gresik Area 4 Jawa Timur yang bertujuan memperketat pelaksanaan VMS, dan tentunya, membuat distributor mematuhi harga jual Semen Gresik sesuai dengan harga yang sudah ditetapkan. Seolah masih belum cukup, konsorsium tersebut juga membagi jatah distribusi, berkoordinasi, dan saling berbagi informasi antara sesama anggota konsorsium.

Efek yang timbul dari terlaksananya VMS secara ketat oleh konsorsium adalah berakibat hilangnya persaingan di antara distributor, tidak dimungkinkannya distributor memperluas usahanya, dan tidak dimungkinkannya LT mendapat pasokan selain dari distributornya. Keberadaan konsorsium tersebut juga menghilangkan kesempatan LT untuk

melakukan penawaran harga karena distributor telah bersepakat untuk menjaga harga pada harga yang telah ditentukan oleh PT Semen Gresik Tbk.

Dengan melihat fakta-fakta tersebut, KPPU memutuskan para distributor Semen Gresik, yaitu PT Bina Bangun Putra, PT Varia Usaha, PT Waru Abadi, PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV Tiga Bhakti, CV Sura Raya Trading Coy, dan CV Bumi Gresik telah melakukan pelanggaran terhadap pasal 8, 11, dan 15 ayat 1 dan 3 (b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, serta diperintahkan membubarkan konsorsium dan membayar denda secara tanggung renteng sebesar Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah). Sementara itu, PT Semen Gresik Tbk. diputuskan melanggar pasal 8 dan 15 ayat 1 dan 3 (b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan wajib membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik,³⁶ disebutkan bahwa “Bahwa dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari para Terlapor yang identitas serta keterangannya telah dicatat dalam Berita Acara Pemeriksaan yang diakui dan ditandatangani oleh yang bersangkutan”, “Menimbang bahwa dalam Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi telah mendengar keterangan dari para Terlapor dan para Saksi yang identitas serta keterangannya telah dicatat dalam Berita Acara Pemeriksaan, diakui dan ditandatangani oleh yang bersangkutan” dan “Bahwa dalam Perpanjangan Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi telah melakukan pemeriksaan terhadap para Terlapor dan para Saksi yang identitas serta keterangannya telah dicatat dalam Berita Acara Pemeriksaan yang diakui dan ditandatangani oleh yang bersangkutan”. Hal ini memperlihatkan bahwa para terlapor yang berperkara dan para saksi dalam kasus ini telah memenuhi

³⁶ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit*, 22 November 2010.

panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan. Dalam hal ini, para terlapor yang dimaksud adalah PT Bina Bangun Putra (Terlapor I), PT Varia Usaha (Terlapor II), PT Waru Abadi (Terlapor III), PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero) (Terlapor IV), UD Mujiarto (Terlapor V), TB Lima Mas (Terlapor VI), CV Obor Baru (Terlapor VII), CV Tiga Bhakti (Terlapor VIII), CV Sura Raya Trading Coy (Terlapor IX), CV Bumi Gresik (Terlapor X), dan PT Semen Gresik (Persero) Tbk. (Terlapor XI).

Sementara itu, dalam bagian putusan yang lain tentang hal-hal yang meringankan, dinyatakan bahwa “Bahwa selama dalam proses pemeriksaan, Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, Terlapor VI, Terlapor VII, Terlapor VIII, Terlapor IX, dan Terlapor X menunjukkan sikap dan tindakan yang kooperatif. Kesepuluh terlapor yang kooperatif dalam jalannya pemeriksaan adalah PT Bina Bangun Putra, PT Varia Usaha, PT Waru Abadi, PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV Tiga Bhakti, CV Sura Raya Trading Coy, dan CV Bumi Gresik.

Namun demikian, dalam bagian putusan tentang hal-hal yang memberatkan, disebutkan bahwa “Bahwa sampai putusan ini selesai disusun, Terlapor XI tidak menyerahkan dokumen-dokumen yang diminta oleh Majelis Komisi, padahal Terlapor XI telah menyatakan kesanggupannya untuk menyerahkan pada saat dilakukan pemeriksaan terhadapnya” dan “... Terlapor XI menunjukkan sikap dan tindakan yang tidak kooperatif”. Hal ini menunjukkan bahwa PT Semen Gresik (Persero) Tbk. tidak bersikap kooperatif dalam proses pemeriksaan dengan tidak menyerahkan dokumen-dokumen yang diperlukan oleh KPPU.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam hal mendatangkan para terlapor, KPPU tidak menemui kendala karena semua terlapor telah hadir memenuhi panggilan, termasuk para saksi yang diperlukan dalam proses pemeriksaan. Demikian halnya dalam hal *cooperativeness* para terlapor,

mengingat sepuluh terlapor yang dinyatakan bersikap kooperatif selama pemeriksaan. Akan tetapi, PT Semen Gresik (Persero) Tbk. menjadi satu-satunya terlapor yang tidak kooperatif dalam penyerahan dokumen-dokumen yang diperlukan oleh KPPU, padahal sebelumnya telah menyatakan kesanggupannya (1/11 atau 9%). Meskipun hanya satu terlapor yang tidak kooperatif dalam pemeriksaan, namun mengingat keberadaan dan kapasitas PT Semen Gresik (Persero) Tbk. sebagai *main actor* dalam perkara kartel ini, maka permasalahan ini dapat menjadi hal yang serius. Dalam hal ini, KPPU menemui kendala dalam hal tidak dapat meminta informasi secara paksa kepada terlapor.

3.3.5. Kartel Tarif *Short Message Service* (SMS)

Kemunculan industri telekomunikasi semakin hari semakin menegaskan bahwa komunikasi bukan lagi sekedar aktivitas warga negara biasa, namun menjadi suatu hak yang wajib difasilitasi oleh negara.³⁷ Bentuk penyediaan tersebut pada awalnya dilakukan secara monopoli. Terdapat empat alasan yang melandasinya yaitu; pertama, besarnya investasi sehingga hanya satu pelaku usaha yang dapat menyediakan jasa telekomunikasi dengan biaya yang lebih rendah dibandingkan bila disediakan oleh dua pelaku usaha atau lebih. Alasan kedua adalah adanya *network externalities* sehingga perlu disediakan secara monopoli. *Network externalities* adalah meningkatnya nilai manfaat jaringan seiring dengan bertambahnya jumlah pengguna, sehingga jaringan yang terdiri dari beberapa jaringan kecil yang tidak saling terhubung kurang nilai manfaatnya. Alasan ketiga adalah diperlukannya subsidi silang antar layanan yang disediakan. Subsidi silang ini menjamin pengguna jasa telekomunikasi dasar tertentu untuk dapat berkomunikasi dengan harga yang terjangkau, misalnya, koneksi lokal lebih murah dibanding Sambungan

³⁷ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 10 Tahun 2008, halaman 14-15.

Langsung Jarak Jauh (SLJJ) dan Sambungan Langsung Internasional (SLI). Yang keempat adalah alasan kedaulatan, keamanan, atau perlindungan terhadap bidang strategis bagi negara sehingga penyediaannya perlu dijaga oleh pemerintah.

Berdasarkan argumentasi-argumentasi tersebut, beberapa negara menjustifikasi bahwa hanya pemegang hak monopoli eksklusif atas sektor telekomunikasi yang dapat beroperasi. Namun demikian, bila pemegang hak tersebut dibiarkan secara bebas mengeksploitasi kekuatan pasarnya (*market power*) maka dampak negatif akan timbul. Misalnya, konsumen harus membayar harga yang tinggi, kualitas barang dan jasa yang buruk, volume terbatas serta hilangnya insentif pelaku usaha untuk melakukan inovasi dan beroperasi secara efisien.

Atas dasar upaya mengendalikan volume, kualitas, dan harga yang menjamin kesejahteraan masyarakat serta untuk mendorong efisiensi dan inovasi, pemerintah di banyak negara mencoba mengimbangi hak eksklusif monopoli tersebut dengan melakukan kontrol atas sektor telekomunikasi. Kontrol tersebut sering diwujudkan dalam bentuk kepemilikan pemerintah secara langsung pada perusahaan yang memiliki hak eksklusif atau dengan menunjuk kementerian bidang terkait menjadi perwakilannya. Dengan demikian pemerintah berperan melalui dua kewenangan sekaligus yaitu sebagai pemilik dan regulator.

Dengan berjalannya waktu, kontrol pemerintah di sektor telekomunikasi berevolusi menjadi empat bentuk kontrol. Bentuk yang pertama adalah dengan menjadikan pemerintah sebagai penyedia jasa telekomunikasi secara langsung. Bentuk kedua, pemerintah mengurangi kepemilikannya di perusahaan tersebut dan memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk bersama-sama memiliki saham, dimana perusahaan tersebut masih menjadi pemegang hak monopoli. Bentuk ketiga, pemerintah membuka persaingan dengan mengurangi hak monopoli atau menghilangkannya sehingga terdapat lebih dari satu pelaku usaha di sektor telekomunikasi,

namun dalam hal ini, pemerintah tetap memiliki sebagian saham pada perusahaan. Pada bentuk ketiga tersebut, pemerintah mulai memperkuat perannya sebagai regulator dan mengurangi peran sebagai operator. Bentuk keempat, pemerintah menghilangkan seluruh kepemilikannya dan membiarkan swasta yang menjadi pelaku usaha di pasar telekomunikasi. Pada bentuk ini, pemerintah telah berfungsi sebagai regulator sejati.

Dalam perkembangan selama dua dekade terakhir, pemberian hak monopoli dalam penyediaan jasa telekomunikasi sebagaimana bentuk satu dan dua di atas mulai banyak dipertanyakan. Hal ini seiring dengan semakin banyaknya bukti empiris yang menunjukkan bahwa perusahaan pemerintah dan perusahaan yang tidak memiliki tekanan persaingan sering tidak beroperasi secara efisien. Di sisi lain, pengalaman menunjukkan bahwa tekanan persaingan dapat membantu mengimbangi tekanan politik yang kerap muncul dalam perusahaan pemegang hak eksklusif monopoli.

Layanan telekomunikasi termasuk SMS memerlukan adanya ketersambungan (interkoneksi) di antara para operator telekomunikasi untuk menjamin berlangsungnya proses komunikasi dari para pelanggan.³⁸ Dalam melakukan kerja sama interkoneksi tersebut, para operator ternyata menyepakati tarif SMS yang harus dibayarkan oleh konsumen masing-masing.

Fakta ini muncul setelah KPPU melakukan pemeriksaan terhadap sembilan operator seluler di Indonesia yang diduga melakukan penetapan harga SMS off-net (*short message service* antar operator) pada periode 2004 sampai dengan 1 April 2008. Operator yang diduga melakukan pelanggaran tersebut adalah PT Excelkomindo Pratama Tbk., PT Telekomunikasi Selular, PT Indosat Tbk., PT Telkom Tbk., PT Hutchison CP Telecommunication, PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom Tbk., PT Smart Telecom, dan PT Natrindo Telepon Seluler.

³⁸ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 11 Tahun 2008, *op.cit.*, halaman 6-7.

Periode 2004-2007, industri telekomunikasi seluler diwarnai dengan masuknya beberapa operator baru. Namun, harga SMS yang berlaku untuk layanan SMS off-net tetap berkisar pada Rp 250 hingga Rp 350. Pada masa ini, KPPU menemukan beberapa klausula penetapan harga SMS yang tidak boleh lebih rendah dari Rp 250 dan dimasukkan ke dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) Interkoneksi antar operator sebagaimana dalam Matrix Klausula.

Hingga kemudian Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) dengan Asosiasi Telepon Seluler Indonesia (ATSI) bertemu pada bulan Juni 2007, dan menghasilkan keputusan yang meminta kepada seluruh anggotanya untuk membatalkan kesepakatan harga SMS. Permintaan tersebut ditindaklanjuti oleh para operator tapi KPPU tetap tidak melihat terdapatnya perubahan harga SMS off-net yang signifikan. Periode 2007 pun, harga SMS masih belum berubah hingga pada bulan April 2008 terjadi penurunan tarif dasar SMS off-net di pasar.

Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi

Operator	XL	Telkomsel	Indosat	Telkom	Hutchison	Bakrie	Mobile8	Smart	NTS	STI
XL					2005	2004	2003	2006	2001	
Telkomsel				2002		2004		2007	2001	
Indosat										
Telkom		2002								
Hutchison	2005									
Bakrie	2004	2004								
Mobile8	2003									
Smart	2006	2007								
NTS	2001	2001								
STI										

Fakta yang ditemukan KPPU kemudian adalah terdapatnya kerugian konsumen yang dihitung berdasarkan selisih penerimaan harga kartel dengan penerimaan harga kompetitif SMS off-net setidaknya sebesar Rp 2.827.700.000.000 (dua triliun delapan ratus dua puluh tujuh milyar tujuh ratus juta rupiah). Perincian masing-masing operator adalah sebagai berikut;

Telkomsel sebesar Rp 2.193.100.000.000 (dua triliun seratus sembilan puluh tiga milyar seratus juta rupiah), XL Rp 346.000.000.000 (tiga ratus empat puluh enam milyar rupiah), M-8 Rp 52.300.000.000 (lima puluh dua milyar tiga ratus juta rupiah), Telkom Rp 173.300.000.000 (seratus tujuh puluh tiga milyar tiga ratus juta rupiah), Bakrie Rp 62.900.000.000 (enam puluh dua milyar sembilan ratus juta rupiah), dan SMART Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).

Perhitungan Kerugian Konsumen

Berdasarkan Proporsi Pangsa Pasar Operator Pelaku (dalam Milyar Rupiah)

Tahun	Telkomsel	XL	Mobile8	Telkom	Bakrie	Smart	Total
2004	311,8	53,4	2,6	12,2	5,8		385,8
2005	446,3	62,4	10,2	30,6	7,8		557,4
2006	615,5	93,7	15,9	59,3	17,5		801,9
2007	819,4	136,4	23,6	71,2	31,8	0,1	1.082,5
Total	2.193,1	346,0	52,3	173,3	62,9	0,1	2.827,7

Berdasarkan data dan fakta, KPPU akhirnya memutuskan bahwa PT Excelkomindo Pratama Tbk., PT Telekomunikasi Selular, PT Telekomunikasi Indonesia Tbk., PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom Tbk., dan PT Smart Telecom terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dihukum untuk membayar denda dengan besaran yang telah ditentukan, yaitu operator XL dan Telkomsel diharuskan membayar denda masing-masing Rp 25.000.000.000 (dua puluh lima milyar rupiah), Telkom diperintahkan membayar denda Rp 18.000.000.000 (delapan belas milyar rupiah), Mobile-8 Rp 5.000.000.000 (lima milyar rupiah), dan Bakrie Telecom sebesar Rp 4.000.000.000 (empat milyar rupiah). Sementara itu, operator Smart dianggap KPPU belum layak untuk dikenakan denda.

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS,³⁹ disebutkan bahwa "...dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari Terlapor I, Terlapor II, Terlapor IV, Terlapor VII, dan Terlapor VIII...", "...dalam masa Pemeriksaan Lanjutan dan perpanjangannya, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan para Terlapor, para Saksi, para Ahli dan Pemerintah" dan "...identitas dan keterangan para Terlapor, para Saksi, para Ahli dan Pemerintah telah dicatat dalam BAP yang telah diakui kebenarannya serta telah ditandatangani oleh yang bersangkutan". Hal ini memperlihatkan bahwa para terlapor, saksi, ahli, dan pihak pemerintah telah bersedia untuk memenuhi panggilan KPPU secara patut untuk menjalani proses pemeriksaan. Dalam hal ini, para terlapor itu adalah PT Excelcomido Pratama Tbk. (Terlapor I), PT Telekomunikasi Selular (Terlapor II), PT Indosat Tbk. (Terlapor III), PT Telekomunikasi Indonesia Tbk. (Terlapor IV), PT Hutchison CP Telecommunication (Terlapor V), PT Bakrie Telecom Tbk. (Terlapor VI), PT Mobile-8 Telecom Tbk. (Terlapor VII), PT Smart Telecom (Terlapor VIII), dan PT Natrindo Telepon Seluler (Terlapor IX).

Selain itu, disebutkan pula bahwa "...Terlapor I dan Terlapor II telah hadir untuk memeriksa berkas perkara (*enzage*) pada tanggal 21 Mei 2008...", "...Terlapor IV dan Terlapor VI telah hadir untuk memeriksa berkas perkara (*enzage*) pada tanggal 22 Mei 2008...", "...Terlapor VII, Terlapor VIII dan Terlapor IX telah hadir untuk memeriksa berkas perkara (*enzage*) pada tanggal 23 Mei 2008...", "...Terlapor III telah hadir untuk memeriksa berkas perkara (*enzage*) pada tanggal 26 Mei 2008...", dan "...Terlapor V tidak hadir untuk memeriksa berkas perkara (*enzage*) pada tanggal 26 Mei 2008. Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses pemeriksaan terhadap berkas perkara (*enzage*), dari kesembilan terlapor yang ada, terdapat satu terlapor yang tidak

³⁹ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit.*, 22 November 2010.

hadir untuk memenuhi panggilan KPPU, yaitu PT Hutchison CP Telecommunication.

Pada bagian lain dari putusan tersebut, dinyatakan bahwa "...dalam Sidang Majelis Komisi pada tanggal 2 Juni 2008, seluruh Terlapor hadir dan Majelis Komisi telah menerima Tanggapan/Pembelaan tertulis dari Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor VI, Terlapor VII, Terlapor VIII, dan Terlapor IX...". Hal ini juga memperlihatkan bahwa seluruh terlapor hadir dalam Sidang Majelis Komisi, namun lagi-lagi PT Hutchison CP Telecommunication belum memberikan tanggapan/pembelaan secara tertulis.

Dalam bagian yang memberatkan, disebutkan bahwa "Bahwa Telkomsel tidak kooperatif dalam menyediakan data dan informasi yang diperlukan" dan "Bahwa Telkom tidak kooperatif dalam menyediakan data dan informasi yang diperlukan". Hal ini menunjukkan bahwa PT Telekomunikasi Selular dan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk. telah berlaku tidak kooperatif selama proses pemeriksaan dengan tidak menyediakan data dan informasi yang diperlukan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam penanganan perkara kartel tersebut, KPPU masih menemui kendala dalam hal pemanggilan terlapor dan permintaan informasi. Ketidakhadiran terlapor dalam pemeriksaan terlihat pada saat proses pemeriksaan berkas perkara (*enzage*) dimana PT Hutchison CP Telecommunication tidak memenuhi panggilan secara patut KPPU. Perusahaan ini juga tidak hadir dalam Sidang Majelis Komisi (1/9 atau 11%). Dalam hal permintaan informasi, KPPU juga menemui kendala atas ketidakkooperatifannya PT Telekomunikasi Selular dan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk untuk menyediakan data dan informasi yang diperlukan (2/9 atau 22%).

3.3.6. Kartel Industri *Crude Palm Oil* (CPO) dan Minyak Goreng

Secara geografis, sifat industri CPO adalah monopolis, setidaknya monopoli yang alamiah (*natural monopoly*).⁴⁰ Sebab, hanya Indonesia dan Malaysia yang memiliki tanah dan udara yang cocok dengan tanaman sawit. Tidak aneh, sawit merupakan salah satu sektor unggulan kedua negara. Tingginya produksi CPO kedua negara ditunjukkan dengan data tahun 2005 dimana 85% kebutuhan CPO dunia disuplai oleh Malaysia dan Indonesia, sementara sisanya disuplai oleh Nigeria dan Thailand, masing-masing dengan jumlah produksi minyak sawit sebesar 14,96 juta ton, 13,6 juta ton, 0,8 juta ton, dan 0,685 juta ton. Total produksi minyak sawit dari keempat produsen tersebut adalah 30,05 juta ton, sementara total produksi minyak sawit dunia pada tahun 2005 adalah sebesar 33,33 juta ton.

Jumlah Suplai CPO Dunia⁴¹

(dalam Prosentase)

Malaysia	Indonesia	Nigeria	Thailand	Kolombia	Lainnya
45	41	2	2	2	8

Di dalam negeri, struktur industri CPO memiliki kecenderungan yang tidak jauh berbeda dengan di negara-negara lainnya, khususnya dengan Malaysia sebagai penghasil CPO terbesar dunia. Industri besar ini hanya dikuasai oleh lima pemain besar seperti PT Radja Garuda Mas, Kumpulan Gotri Bhd., Sinar Mas Grup, Astra Agro Lestari, dan Asian Agri Grup. Kelima perusahaan ini menguasai lahan sekitar 1,5 juta hektar lebih lahan sawit. Perusahaan-perusahaan besar membentuk *holding* pada pada perusahaan induk dan melakukan merger dengan berbagai jalan. Beberapa

⁴⁰ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 13 Tahun 2008, halaman 12-13.

⁴¹ www.mpob.gov.my.

jalan itu antara lain dengan menjadi anggota dalam cabang industri yang sama, hanya terlibat dalam pemrosesan bahan mentah, atau menjadi produsen untuk bahan mentah dan perantara bagi produk tertentu seperti untuk Unilever, Nestle, Cadbury, Cargill, Arnotts, Cognis, dan procter & Gamble. Tidak hanya di hulu (*downstream*), mereka juga menguasai hilir sawit. Industri sawit dalam negeri melahirkan dampak integrasi vertikal antara kebun dan pabrik pengolahan. Terdapat beberapa produk olahan seperti olefin dan minyak goreng yang hanya dikuasai oleh satu dan dua perusahaan.

KPPU mencium adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hasil kajian yang dipaparkan pada akhir tahun 2007, industri sawit dalam negeri berpotensi kartel karena struktur industri sawit bersifat oligopolis. Di samping itu, perilaku dalam industri dimana penguasaan hulu dan hilir dilakukan oleh beberapa pelaku usaha, cenderung menutup masuknya pemain baru (*new entrance*) dalam industri tersebut. Integrasi vertikal (*vertical integration*) hulu dan hilir telah menciptakan hambata masuk (*entry barrier*). Dalam struktur industri yang *dual economy*, dimana terdapat perusahaan inti/plasma, posisi perusahaan inti sebagai pemodal memiliki posisi dominan (*dominant position*) atas perkebunan plasma yang umumnya dikelola oleh rakyat. Posisi dominan yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar akan mengendalikan harga di tingkat petani sebagai *supplier*. Pengendalian harga juga bisa dilakukan melalui kesepakatan harga antar pelaku usaha. Artinya, meski harga sawit di pasar dunia melonjak tajam, harga tandan buah segar (TBS) di tingkat petani tidak banyak berubah, dan ketika harga sawit anjlok, petanilah yang ikut terseret ke dalam kesulitan.

KPPU menghukum 20 produsen minyak goreng untuk membayar denda senilai total Rp 299 miliar karena terbukti membentuk kartel untuk menentukan harga minyak goreng.⁴² Dalam putusannya, disebutkan hanya PT

⁴² <http://www.antaraneews.com/berita/1272984573/lakukan-kartel-20-produsen-minyak-goreng-didenda>, 28 September 2010.

Nagamas Palmoil Lestari yang tidak terbukti melanggar pasal 5 tentang larangan kartel dalam undang-undang antimonopoli. Delapan belas perusahaan yang terbukti melanggar pasal 5, yaitu larangan membuat perjanjian dengan pesaing untuk menetapkan harga jual produk minyak goreng curah adalah PT Multimas Nabati Asahan, PT Sinar Alam Permai, PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Agrindo Indah Persada, PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Megasurya Mas, PT Agro Makmur Raya, PT Miko Oleo Nabati Industri, PT Indo Karya Internusa, PT Permata Hijau Sawit, PT Nubika Jaya, PT Smart Tbk., PT Tunas Baru Lampung, PT Berlian Eka Sakti Tangguh, PT Pasific Palmindo Industri, dan PT Asian Agro Agung Jaya.

Sementara itu, sembilan perusahaan dihukum karena melanggar pasal yang sama untuk pasar minyak goreng kemasan, yaitu PT Multimas Nabati Asahan, PT Sinar Alam Permai, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Miki Oleo Nabati Industri, PT Smart Tbk., PT Salim Invomas Pratama, PT Bina Karya Prima, PT Tunas Baru Lampung, dan PT Asian Agro Agung Jaya. Sembilan perusahaan tersebut juga terbukti melanggar pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian dengan pesaingnya untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran barangnya yang dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat. Dua puluh perusahaan yang terbukti melakukan kartel minyak goreng dihukum denda masing-masing antara Rp 1 miliar hingga Rp 25 miliar.

KPPU menemukan adanya bukti komunikasi antarperusahaan tersebut berupa pertemuan langsung maupun tidak langsung pada 29 Februari 2008 dan 9 Februari 2009 yang membahas harga, kapasitas produksi, dan struktur biaya produksi. Selain itu, KPPU menemukan bahwa struktur industri minyak goreng curah dan kemasan terkonsentrasi pada beberapa pelaku usaha saja. KPPU juga menemukan adanya harga paralel dan praktek fasilitasi melalui *price signalling* dalam kegiatan produksi dalam waktu yang berbeda.

Praktek kartel tersebut dinilai telah merugikan konsumen sebesar total Rp 1,5 triliun selama periode April-Desember 2008. Pada periode itu, telah terjadi penurunan harga CPO yang sangat signifikan namun tidak direspon secara proporsional oleh 20 perusahaan itu dalam menetapkan harga jual produknya. Padahal, CPO merupakan bahan baku utama pembuatan minyak goreng yang harganya mencakup 87% dari total biaya produksi minyak goreng.

Bahkan, masyarakat berpotensi rugi hingga Rp 20 triliun/tahun akibat praktek kartel para perusahaan minyak goreng.⁴³ Para produsen migor diduga kuat menjalankan praktek kartel sehingga harga minyak goreng di dalam negeri susah turun. Dengan harga sawit mentah atau CPO pada akhir tahun 2009, seharusnya produsen minyak goreng dalam negeri sudah untung dengan hanya menjual Rp 4.500/kg. Hal ini meskipun harga minyak goreng mulai turun ke Rp 8.500/kg hingga Rp 9.000/kg dari sebelumnya Rp 11.000/kg, sejalan dengan proses pemeriksaan yang sedang dilakukan oleh KPPU. Seharusnya harga yang diterima di tingkat konsumen pada waktu itu adalah Rp 7.000/kg, namun faktanya harga minyak goreng telah mencapai Rp 11.000/kg. Padahal, jika harga minyak goreng mencapai Rp 7.000/kg, ada pengeluaran Rp 4.000/kg yang bisa dihemat oleh masyarakat.

Dalam hal ini, struktur industri CPO akan menjadi kurang sehat kalau terdapat banyak perusahaan besar yang terintegrasi dari hulu sampai dengan hilir.⁴⁴ Hal ini terjadi karena akan membuka peluang kepada mereka untuk melakukan persaingan tidak sehat, apakah itu kartel, pemanfaatan posisi dominan, atau kepemilikan silang. Perusahaan yang terintegrasi dari hulu ke hilir akan fokus berorientasi kepada profit, oleh karena itu *domestic market obligation* (DMO) yang diterapkan pemerintah tidak dapat berjalan efektif. Praktek kartel dapat terjadi jika para produsen mengadakan kesepakatan melakukan penyesuaian harga di dalam negeri ke harga internasional.

⁴³ <http://www.hariansumutpos.com/2009/12/23519/kartel-migor-sedot-rp20-triliun.html>, 28 September 2010.

⁴⁴ <http://www.antaraneews.com/view/?i=1195639923&c=EKB&s=>, 28 September 2010.

Tarif PE CPO

menurut SK Menteri Pertanian Nomor 339/Kpts/PD.300/5/2007⁴⁵

(Harga dalam per Ton)

Harga CPO	Tarif PE	Harga Produk Turunan CPO	Tarif PE
< US\$ 550	0,0%	< US\$ 550	0,0%
US\$ 550 – US\$ 649	2,5%	US\$ 550 – US\$ 649	1,5%
US\$ 650 – US\$ 749	5,0%	US\$ 650 – US\$ 749	4,0%
US\$ 750 – US\$ 849	7,5%	US\$ 750 – US\$ 849	6,5%
> US\$ 850	10,0%	> US\$ 850	9,0%

Latar belakang KPPU melakukan analisis terhadap dugaan praktek kartel di industri minyak sawit salah satunya adalah tidak efektifnya langkah-langkah yang diambil pemerintah dalam menekan harga minyak goreng di dalam negeri. Pemerintah telah menetapkan kebijakan pungutan ekspor (PE) progresif untuk CPO ekspor, pembayaran pajak pertambahan nilai (PPN) untuk minyak goreng dalam negeri, dan subsidi minyak goreng. Sebelumnya, pemerintah meminta produsen minyak goreng untuk memasok pada pabrik minyak goreng dengan harga tertentu yang lebih murah dari harga luar negeri untuk menekan harga jual minyak goreng dalam negeri. Namun, harga minyak justru mengalami kenaikan seperti yang telah disebutkan di atas.

⁴⁵ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha “Kompetisi” Edisi 19 Tahun 2009, halaman 17-18.

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Minyak Goreng,⁴⁶ disebutkan bahwa "...dalam proses Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Lanjutan, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari para Terlapor dan para Saksi serta instansi pemerintah...". Hal ini menunjukkan bahwa para terlapor telah bersedia hadir memenuhi panggilan pemeriksaan oleh KPPU untuk dimintai keterangannya, termasuk para saksi dan dari pihak instansi pemerintah. Dalam hal ini, para terlapor itu terdiri dari PT Multimas Nabati Asahan (Terlapor I), PT Sinar Alam Permai (Terlapor II), PT Wilmar Nabati Indonesia (Terlapor III), PT Multi Nabati Sulawesi (Terlapor IV), PT Agrindo Indah Persada (Terlapor V), PT Musim Mas (Terlapor VI), PT Intibenua Perkasatama (Terlapor VII), PT Megasurya Mas (Terlapor VIII), PT Agro Makmur Raya (Terlapor IX), PT Mikie Oleo Nabati Industri (Terlapor X), PT Indo Karya Internusa (Terlapor XI), PT Permata Hijau Sawit (Terlapor XII), PT Nagamas Palmoil Lestari (Terlapor XIII), PT Nubika Jaya (Terlapor XIV), PT Smart Tbk. (Terlapor XV), PT Salim Ivomas Pratama (Terlapor XVI), PT Bina Karya Prima (Terlapor XVII), PT Tunas Baru Lampung Tbk. (Terlapor XVIII), PT Berlian Eka Sakti Tangguh (Terlapor XIX), PT Pacific Palmindo Industri (Terlapor XX), dan PT Asian Agro Agung Jaya (Terlapor XXI).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa KPPU tidak menemui kendala dalam menangani perkara kartel tersebut mengingat tidak terdapat hal-hal yang memberatkan para terlapor. Hal ini terlihat dari kehadiran semua terlapor dalam proses pemeriksaan dan tidak adanya bagian dari putusan yang menyatakan bahwa terdapat para terlapor, saksi, maupun pihak lainnya yang berlaku tidak kooperatif sepanjang jalannya proses pemeriksaan. Oleh karena itu, dalam kasus kartel ini, KPPU relatif tidak menghadapi permasalahan dalam hal keterbatasan kewenangannya.

⁴⁶ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit.*, 22 November 2010.

3.3.7. Kartel *Fuel Surcharge* Maskapai Penerbangan

Fuel surcharge adalah komponen biaya baru dalam industri penerbangan yang harus dibayar konsumen.⁴⁷ *Fuel surcharge* diterapkan dalam upaya untuk menutup biaya yang muncul sebagai akibat dari kenaikan harga avtur yang sangat signifikan. Besaran *fuel surcharge* setiap maskapai berlainan tergantung dari volume avtur yang digunakan dan kapasitas penumpang yang dimiliki.

Pada awal tahun 2006 maskapai penerbangan mulai mewacanakan perlunya biaya kompensasi terhadap kenaikan avtur yang sangat signifikan. Pada saat kondisi demikian Indonesia National Air Carriers Association (INACA) mengusulkan kepada pemerintah agar *fuel surcharge* menjadi komponen tarif maskapai penerbangan. Namun, pada kenyataannya INACA menetapkannya sendiri. Oleh sebab itu, KPPU berinisiatif untuk memonitoring tindakan INACA tersebut serta memberikan berbagai masukan. Hasilnya adalah INACA membatalkan penetapan besaran *fuel surcharge* dan menyerahkannya kepada maskapai penerbangan. Akibat dari kondisi ini, penetapan harga avtur saat ini dilakukan melalui "mekanisme pasar".

Dari hasil pemantauan, harga *fuel surcharge* terus mengalami kenaikan, dengan persentase kenaikan yang tidak sebanding dengan persentase kenaikan harga avtur. Maskapai menetapkan besaran *fuel surcharge* dengan melakukan perhitungan sendiri dan tidak berlandaskan pada perhitungan yang akurat. Pemerintah kemudian melakukan koordinasi untuk memberikan formula perhitungan besaran *fuel surcharge* tersebut.

Dalam perkembangannya harga *fuel surcharge* terus naik seiring perkembangan harga avtur. Terdapat kejanggalan ketika harga avtur turun, ternyata *fuel surcharge* masih saja diberlakukan dengan besaran yang cukup tinggi. Seyogyanya besaran kenaikan/penurunan *fuel surcharge* haruslah sama

⁴⁷ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha "Kompetisi" Edisi 18 Tahun 2009, halaman 9.

dengan besaran kenaikan/penurunan selisih harga *surcharge* yang terjadi. Hal tersebut menunjukkan bahwa *fuel surcharge* merupakan sebuah *fixed cost*, dan bukan merupakan sebuah elemen yang bisa menjadi instrumen persaingan.

Mengingat kecenderungan kenaikan yang terus menerus, maka terdapat indikasi bahwa *fuel surcharge* memiliki fungsi lain, selain untuk menutup biaya yang muncul sebagai akibat kenaikan harga avtur. Fungsi tersebut diduga untuk menutup biaya lain yang meningkat dan kemungkinan juga untuk meningkatkan pendapatan maskapai melalui eksploitasi konsumen.

Beberapa hasil analisis KPPU terhadap dugaan tersebut adalah:

- Penggunaan *fuel surcharge* bukan untuk peruntukannya.
- Kecenderungan besaran *fuel surcharge* yang naik terus, sehingga mengakibatkan kerugian bagi konsumen dan agen perjalanan yang menjual tiket, turut pula dirugikan karena besaran *fuel surcharge* banyak mengurangi komisi yang seharusnya menjadi haknya.

Oleh sebab itu, KPPU berupaya untuk melakukan beberapa tindakan diantaranya adalah penegakan hukum apabila terbukti telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu, KPPU juga telah memberikan saran dan pertimbangan Nomor 638/K/VIII/2009 kepada pemerintah agar turut serta dalam pengaturan *fuel surcharge*.

Pada akhirnya, KPPU menetapkan sembilan maskapai penerbangan nasional bersalah melakukan kartel *fuel surcharge*.⁴⁸ Akibat kartel ini, masyarakat dirugikan sampai Rp 13,843 triliun. Sembilan maskapai penerbangan tersebut adalah PT Garuda Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines, PT Mandala Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, dan PT Kartika Airlines.

⁴⁸ <http://www.detikfinance.com/read/2010/05/04/203236/1351169/4/9-maskapai-penerbangan-terbukti-lakukan-kartel-fuel-surcharge>, 28 September 2010.

Mereka telah sah terbukti melanggar pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini mengatur:

- 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.
- Ketentuan dimaksud pasal 1 tidak berlaku jika:
 - Suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan.
 - Suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.

Sementara itu, 4 maskapai lainnya, yaitu PT Riau Airlines, PT Linus Airways, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia Air Asia tidak terbukti melanggar pasal 5.

Selain itu, juga diputuskan bahwa PT Garuda Indonesia, Sriwijaya Air, Merpati, Mandala, Riau, Travel Express, Lion, Wings, Metro Batavia, Kartika, Linus, Trigana, dan Indonesia Air Asia terbukti melanggar pasal 21 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 21 mengenai pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian komponen harga barang atau jasa yang dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan tidak sehat.

KPPU menetapkan adanya kerugian masyarakat setidaknya sebesar Rp 5,081 triliun hingga Rp 13,843 triliun selama periode 2006 sampai 2009. KPPU juga memerintahkan pembatalan perjanjian *fuel surcharge*, baik tertulis maupun tidak tertulis yang dilakukan oleh Garuda, Sriwijaya, Merpati, Mandala, Travel, Lion, Mentari, Wings, Metro, dan Kartika. Keputusan ini merupakan putusan terhadap perkara Nomor 25/KPPU-I/2009, yaitu dugaan pelanggaran pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai pelanggaran praktek monopoli dan persaingan tidak sehat.

Cooperativeness Pelaku Usaha yang Terlibat Kartel

Di dalam putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik,⁴⁹ disebutkan bahwa "...dalam proses Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Lanjutan serta perpanjangannya, Tim Pemeriksa telah mendengar keterangan dari para Terlapor, para Saksi dan Pemerintah" dan "...identitas dan keterangan Terlapor dan para Saksi, telah dicatat dalam BAP yang telah diakui kebenarannya serta masing-masing telah ditandatangani oleh yang bersangkutan...". Hal ini memperlihatkan bahwa para terlapor, saksi dan pihak pemerintah telah memenuhi panggilan secara patut KPPU untuk memberikan keterangannya. Dalam hal ini, para terlapor terdiri dari PT Garuda Indonesia (Persero) (Terlapor I), PT Sriwijaya Air (Terlapor II), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) (Terlapor III), PT Mandala Airlines (Terlapor IV), PT Riau Airlines (Terlapor V), PT Travel Express Aviation Services (Terlapor VI), PT Lion Mentari Airlines (Terlapor VII), PT Wings Abadi Airlines (Terlapor VIII), PT Metro Batavia (Terlapor IX), PT Kartika Airlines (Terlapor X), PT Linus Airways (Terlapor XI), PT Trigana Air Services (Terlapor XII), dan PT Indonesia AirAsia (Terlapor XIII).

Selain itu, disebutkan juga bahwa "...dalam Sidang Majelis Komisi pada tanggal 21 April 2010, Majelis Komisi telah mendengar dan menerima Pembelaan dan Tanggapan lisan dan tertulis dari para Terlapor terhadap LHPL serta menyerahkan bukti tambahan...". Hal ini menunjukkan bahwa para terlapor juga hadir dalam Sidang Majelis Komisi serta melakukan pembelaan dan tanggapan secara lisan maupun tertulis.

Di sisi lain, putusan tersebut juga menyatakan bahwa "...sebelum mengambil kesimpulan, Tim Pemeriksa menilai beberapa Terlapor tidak kooperatif dalam memberikan keterangan dan dokumen yang diperlukan oleh Tim Pemeriksa yaitu PT Metro Batavia, PT Lion Mentari Airlines dan PT

⁴⁹ <http://www.kppu.go.id>, *op.cit.*, 22 November 2010.

Wings Abadi Airlines”. Secara rinci, penjabaran ketidakkooperatifan beberapa terlapor itu adalah sebagai berikut:

- “...Terlapor yang menyerahkan data pendapatan *fuel surcharge* dan *fuel cost* untuk tahun 2006, 2007 dan 2008 adalah PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, dan PT Indonesia Air Asia”.
- “...Terlapor yang menyerahkan data pendapatan *fuel surcharge* dan *fuel cost* untuk tahun 2006, 2007, 2008, dan 2009 adalah PT Merpati Nusantara Airlines (Persero)”.
- “...Terlapor yang menyerahkan data *fuel cost* untuk tahun 2006, 2007, 2008, dan 2009 adalah PT Travel Express dan PT Kartika Airlines”.
- “...karena Terlapor tidak menyerahkan data, perhitungan pendapatan *fuel surcharge* tahun 2006, 2007, 2008, dan 2009 untuk PT Mandala Airlines, PT PT Riau Airlines, PT Travel Express, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, dan PT Trigana Airlines dihitung berdasarkan rata-rata besaran *fuel surcharge* dalam satu tahun dikali dengan jumlah penumpang aktual masing-masing maskapai pada tahun yang bersangkutan”.
- “...karena Terlapor tidak memberikan data, biaya *fuel* tahun 2006, 2007 dan 2008 untuk PT Mandala Airlines, PT PT Riau Airlines, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, dan PT Trigana Airlines dihitung berdasarkan rata-rata biaya *fuel* per penumpang PT Sriwijaya Air dikali dengan jumlah penumpang aktual masing-masing maskapai pada tahun yang bersangkutan...”.
- “...karena para Terlapor tidak memberikan data, perhitungan biaya *fuel* dihitung berdasarkan rata-rata biaya *fuel* per penumpang PT Merpati Nusantara Airlines dikali dengan jumlah penumpang aktual masing-masing maskapai pada tahun yang bersangkutan...”.
- “Karena Terlapor tidak memberikan data, jumlah penumpang diestimasi berdasarkan data jumlah penumpang...”.

Mengenai pertimbangan Majelis Komisi sebelum memutus perkara ini, terdapat beberapa pertimbangan, baik yang meringankan maupun memberatkan para terlapor. Pertimbangan yang meringankan seperti yang terdapat di dalam putusan tersebut, yaitu bahwa "...Terlapor I, PT Garuda Indonesia (Persero), Terlapor II, PT Sriwijaya Air, Terlapor III, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), Terlapor IV, PT Mandala Airlines, Terlapor V, PT Riau Airlines, Terlapor VI, PT Travel Express Aviation Service, Terlapor X, PT Kartika Airlines, Terlapor XII, PT Trigana Air Service dan Terlapor XIII, PT Indonesia AirAsia yang telah kooperatif karena memberikan keterangan dan dokumen yang memadai selama proses pemeriksaan". Hal ini memperlihatkan bahwa PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Kartika Airlines, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia AirAsia telah berlaku kooperatif sepanjang pemeriksaan dengan memberikan keterangan dan dokumen yang diperlukan.

Sementara itu, beberapa pertimbangan yang memberatkan seperti yang terdapat di dalam putusan tersebut, yaitu bahwa "...PT Garuda Indonesia (Persero) sudah beberapa kali terbukti melanggar hukum persaingan usaha", "...Terlapor VII, PT Lion Mentari Airlines, Terlapor VIII, PT Wings Abadi Airlines, dan Terlapor IX, PT Metro Batavia dinilai tidak kooperatif karena tidak memberikan keterangan dan dokumen yang memadai selama proses pemeriksaan" dan "...sampai saat Putusan ini dibacakan, Terlapor I, PT Garuda Indonesia (Persero), Terlapor II, PT Sriwijaya Air, Terlapor III, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), Terlapor IV, PT Mandala Airlines, Terlapor VI, PT Travel Express Aviation Service, Terlapor VII, PT Lion Mentari Airlines, Terlapor VIII, PT Wings Abadi Airlines, Terlapor IX, PT Metro Batavia, Terlapor X, PT Kartika Airlines, Terlapor XII, PT Trigana Air Service masih memberlakukan *fuel surcharge* meskipun telah terbit KM No. 26 Tahun 2010 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara

Niaga Berjadwal Dalam Negeri yang mulai berlaku sejak tanggal 14 April 2010, dimana seharusnya *fuel surcharge* sudah tidak diberlakukan lagi". Hal ini menunjukkan ketidakkooperatifan PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines dan PT Metro Batavia dalam memberikan keterangan dan dokumen yang diperlukan. Selain itu, PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, dan PT Trigana Air Service justru tetap memberlakukan kartel *fuel surcharge* hingga putusan tersebut dibacakan. Bahkan, dinyatakan pula bahwa PT Garuda Indonesia (Persero) telah beberapa kali terbukti melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam hal mendatangkan para terlapor, saksi dan pihak pemerintah, KPPU tidak menemui kendala karena pihak-pihak yang bersangkutan telah memenuhi panggilan secara patut untuk menjalani pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan dan perpanjangan pemeriksaan lanjutan. Begitu pula dengan Sidang Majelis Komisi, dimana para terlapor hadir serta memberikan tanggapan dan pembelaan. Dalam hal pemberian keterangan dan dokumen yang diperlukan dalam proses pemeriksaan, beberapa terlapor yang menunjukkan kekooperatifannya adalah PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Kartika Airlines, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia AirAsia, sedangkan PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines dan PT Metro Batavia dinyatakan tidak kooperatif (3/13 atau 23%). Khusus dalam perkara kartel ini, terdapat beberapa terlapor yang tetap memberlakukan *fuel surcharge* meskipun regulasi pembatalannya telah ditetapkan, termasuk PT Garuda Indonesia (Persero) yang telah beberapa kali terbukti melanggar hukum persaingan usaha. Hal ini berkaitan dengan efektivitas dan kekuatan putusan hukum yang

dikeluarkan oleh KPPU, sehingga diperlukan sinergi antara KPPU dan Pengadilan yang akan dibahas pada bab selanjutnya.

3.4.Kapasitas Kelembagaan KPPU

Pertumbuhan dunia usaha yang tinggi pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari adanya penciptaan iklim usaha yang kondusif.⁵⁰ Dampak lain yang juga muncul dari pertumbuhan di sektor dunia usaha yang tinggi adalah akan adanya peningkatan efisiensi perekonomian nasional yang kemudian akan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Di dalam kegiatan dunia usaha, persaingan di antara para pelaku usaha merupakan suatu hal yang wajar dan bahkan dibutuhkan guna menciptakan inovasi baru dan tentunya penciptaan produk yang semakin murah dan berkualitas. Namun, persaingan tersebut akan menjadi sesuatu yang berdampak negatif ketika persaingan tersebut tidak berjalan sesuai dengan etika bisnis atau bahkan melanggar norma-norma hukum yang ada. Lebih jauh dari yang muncul dari kondisi persaingan yang tidak sehat tersebut adalah terjadinya ketidakseimbangan di antara para pelaku usaha di dunia usaha. Dengan demikian, keberadaan lembaga pengawas yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap kegiatan dunia usaha merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan. Dalam konteks Indonesia, berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, lembaga yang diberi amanah untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut adalah KPPU. Berdasarkan undang-undang tersebut, ditentukan bahwa KPPU memiliki dua fungsi utama, yaitu melakukan penegakan hukum persaingan usaha dan memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah berkaitan dengan kebijakan persaingan usaha.

Sebagai sebuah lembaga yang dituntut untuk memiliki optimisme dan kemampuan untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan dunia usaha, KPPU

⁵⁰ Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 1 Tahun 2009, *op.cit*, halaman 182.

seharusnya didukung oleh kelengkapan kelembagaan secara institusional dan keorganisasian. Eksistensi KPPU sebagai sebuah lembaga negara yang menjalankan ketentuan undang-undang seharusnya diikuti pula dengan pemahaman yang komprehensif menyangkut aspek kelembagaan dan fungsi yang mengikuti aspek kelembagaan tersebut. Keberadaan KPPU sebagai lembaga yang menjalankan beberapa fungsi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 memiliki kedudukan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terutama dalam hal pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan yaitu mendorong pembangunan perekonomian nasional dengan meningkatkan efisiensi perekonomian nasional melalui penerapan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam kegiatan usaha.

3.4.1. Tinjauan tentang KPPU

Independensi kelembagaan berawal dari *Trias Politica* yang berarti terdapat pemisahan kekuasaan secara horisontal antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁵¹ Pada perkembangannya, dalam satu wilayah kekuasaan terjadi pemisahan peran. Sebagai contoh, dalam kekuasaan eksekutif terdapat beberapa lembaga atau instansi yang menjalankan fungsi pemerintahan namun dijalankan oleh aparat non Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kondisi ini dikenal dengan *quasi public* sebagaimana terjadi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Fungsi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai eksekutor, disamping juga sebagai operator.

Kondisi serupa juga terjadi pada saat terjadi pemisahan kekuasaan atau independensi antar wilayah kekuasaan negara (*cross of power*). Hal ini berarti adanya suatu lembaga yang menjalankan fungsi ganda (*dual function*). Fungsi ganda bisa mencakup kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif seperti

⁵¹ Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 2 Tahun 2009, halaman 147.

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), atau bisa juga mencakup kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif seperti halnya KPPU.

Dari kriteria di atas, KPPU adalah lembaga yang menjalankan fungsi ganda mencakup fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif sebagai Quasi Peradilan Independen. Namun, fungsi ganda yang diemban oleh KPPU merupakan suatu jalan keluar yang baik karena fungsi yang dilakukan KPPU dapat diserahkan kepada eksekutif atau kepada yudikatif semata. Apabila diserahkan kepada kekuasaan eksekutif maka keputusan yang dibuat tidak akan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Bila diserahkan sepenuhnya kepada kekuasaan yudikatif, proses penanganan laporan akan panjang karena harus mengikuti prosedur hukum acara yang berlaku pada sistem hukum di Indonesia.

Pelaksanaan Undang-Undang ini diserahkan kepada suatu Komisi yang bertugas mengawasi persaingan usaha. Berdasarkan Pasal 34 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Presiden Republik Indonesia melalui Pasal 1 Ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tanggal 8 Juli 1999, membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Menurut undang-undang, Komisi adalah suatu lembaga independen, dan oleh karenanya Komisi Pengawas "bebas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah".

Presiden Republik Indonesia secara eksplisit menegaskan kembali hal ini dalam Pasal 1 Ayat 2 Keputusan Presiden tanggal 8 Juli 1999 tersebut. Penegasan secara formal, kewajiban pemerintah ini tidak untuk mempengaruhi Komisi dalam menerapkan undang-undang. Penekanan ini menunjukkan pentingnya arti kebebasan Komisi, dan kebebasan tersebut juga diakui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah.

Namun demikian, Komisi tidak hanya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, tetapi juga dari pengaruh pihak lain, seperti kelompok masyarakat yang memegang kekuasaan keuangan atau ekonomi. Keterlepasan Komisi yang dimuat dalam undang-undang tersebut menggambarkan posisi

istimewa yang diperlukan Komisi untuk dapat melaksanakan undang-undang tersebut secara efisien, dan dengan demikian Komisi itu sendiri juga berkewajiban untuk memelihara ketidaktergantungan tersebut dan menolak membuka diri terhadap pengaruh dari luar.

Komisi diwajibkan memberi laporan kepada Presiden. Walaupun demikian, Komisi tetap bebas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, sehingga kewajiban untuk memberikan laporan adalah semata-mata merupakan pelaksanaan prinsip administrasi yang baik. Kewajiban tersebut yang termuat dalam Pasal 35 huruf g, adalah sesuai dengan pasal 30 ayat 3, yang menentukan bahwa Komisi memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden. Kewajiban untuk menyampaikan laporan secara berkala memungkinkan Komisi untuk secara berkala menentukan maksud dan tujuan penyampaian laporan tersebut. Selain laporan tahunan, Komisi dapat memutuskan untuk menyampaikan laporan dalam waktu yang lebih singkat apabila terdapat perkembangan yang sangat penting dalam bidang yang ditanganinya, dan dianjurkan untuk dilakukan selama periode permulaan kegiatan Komisi.

Menurut Pasal 35 huruf g, Komisi juga berkewajiban untuk menyampaikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada DPR. Pelaporan langsung oleh KPPU kepada DPR tersebut sesuai dengan kebiasaan internasional. Dengan demikian, DPR memperoleh informasi mengenai hasil kerja Komisi serta perkembangan dalam bidang tugasnya. Apabila diperlukan, DPR dapat menyempurnakan undang-undang tersebut melalui langkah-langkah legislatif, yang bertujuan untuk meniadakan kekurangan yang terjadi dalam rangka penerapan undang-undang oleh Komisi.

Untuk mengatur independensi dan integritas anggota Komisi, persyaratan keanggotaan telah dirumuskan dalam pasal 31 sampai pasal 34 yang menghendaki anggota Komisi berasal dari anggota-anggota terpilih dan terpercaya (*credible*). Dalam dunia bisnis, integritas moral dan kepercayaan merupakan unsur penting yang sangat menentukan. Sehubungan dengan hal

tersebut, pemilihan ketua dan anggota KPPU wajib melalui *fit and proper test*, dan hal ini telah dilakukan di hadapan anggota Komisi VI DPR RI.

3.4.2. Fungsi dan Kedudukan KPPU

Bagian ini melihat fungsi dan kedudukan KPPU di dalam tatanan sistem pemerintahan di Indonesia. Pelaksanaan undang-undang secara efektif merupakan persyaratan mutlak bagi terwujudnya maksud dan tujuan yang ingin dicapai oleh undang-undang tersebut.⁵² Sebagaimana terjadi di negara-negara lain, keberadaan undang-undang antimonopoli ini membuat Indonesia telah berketetapan untuk dapat segera menjadikan mekanisme pasar sebagai kaidah ekonomi yang berlaku.

Tugas KPPU secara rinci telah diatur dalam pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

- Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 sampai dengan pasal 16.
- Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam pasal 17 sampai dengan pasal 24.
- Melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28.
- Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36.

⁵² Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 2 Tahun 2009, *op.cit*, halaman 149.

- Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.
- Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan DPR.

KPPU mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada Presiden secara langsung. Sejauh ini, KPPU bersifat independen mulai dari proses pencalonan anggota Komisi sampai dengan pengangkatannya. KPPU juga bersifat independen dan mandiri dalam pengambilan keputusan.

Sehubungan dengan tugas-tugas yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut, KPPU juga memiliki wewenang yang diatur dalam Pasal 36. Rincian wewenang KPPU yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

- Menerima laporan tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- Melakukan penelitian terhadap kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha.
- Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus laporan maupun inisiatif.
- Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- Memanggil pelaku usaha.
- Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini.
- Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi.
- Meminta keterangan dari instansi pemerintah.
- Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen dan atau alat bukti lain.
- Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat.

- Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif.

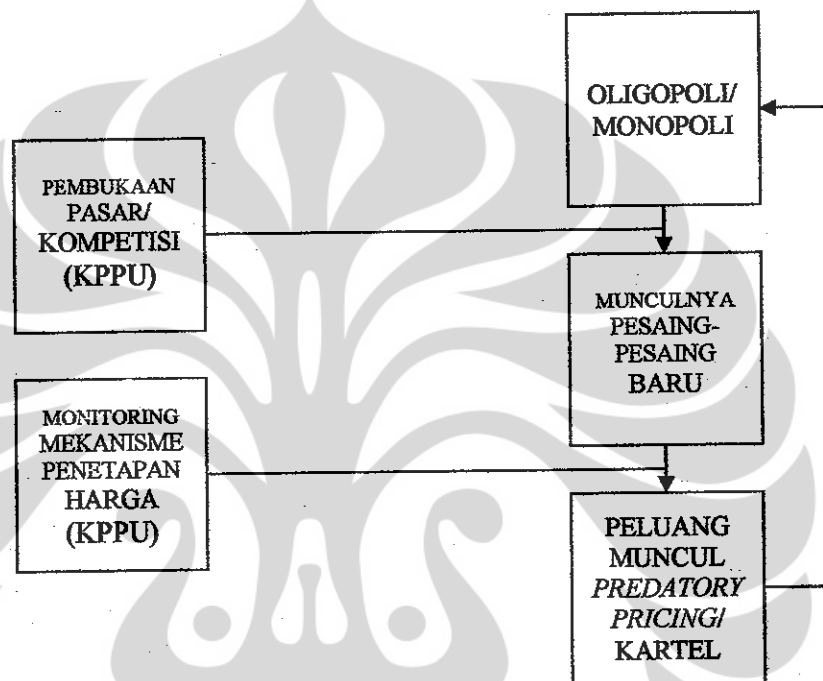
3.4.3. Peran KPPU dalam Memutus Siklus Terjadinya Persaingan Usaha yang Tidak Sehat

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, kegiatan kartel dilarang dengan pendekatan *per se illegal* pada pasal 11 sehingga apapun bentuk kegiatan yang berkaitan dengan perjanjian tersebut adalah melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal ini terjadi karena pada umumnya kartel akan menimbulkan inefisiensi sehingga tidak dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*). Di sisi lain, dalam dunia bisnis, para pelaku usaha berdalih bahwa pada prakteknya pengaturan harga diperlukan untuk kelangsungan bisnis dalam suatu industri untuk mencegah adanya *predatory pricing* yang pada akhirnya akan mengancam kelangsungan usaha itu sendiri. Dalam hal ini, banyak pihak yang mempertanyakan sikap KPPU tentang dampak dari kompetisi atau dibukanya pasar dimana kemudian para pelaku usaha bersaing dengan memberikan harga semurah-murahnya tanpa memperhatikan kemampuan perusahaan yang berakibat pada matinya usaha itu sendiri. Bila hal ini terjadi, maka KPPU pada titik ekstrem berikutnya akan memberlakukan pasal larangan jual rugi yang diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 pada pengusaha yang bersangkutan.

Berdasarkan fakta tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam menciptakan persaingan sehat pada suatu industri dengan membuka pasar yang semula berbentuk oligopoli ataupun monopoli, akan membawa konsekuensi munculnya pesaing-pesaing baru yang membawa tawaran harga yang bersaing. Munculnya beragam opsi harga tersebut juga membawa konsekuensi munculnya *predatory pricing*. Dari adanya *predatory pricing*,

akan ada pelaku-pelaku usaha yang tergusur atau mati. Selain itu, intensitas persaingan yang makin tinggi juga memunculkan peluang adanya kartel harga untuk meminimalisir intensitas persaingan dan kembali akan menciptakan struktur oligopoli ataupun monopoli.

Siklus Kondisi Pasar⁵³



Dengan demikian, di sinilah diperlukan peran KPPU untuk memutus siklus tersebut, antara lain dengan terus melakukan *monitoring* terhadap kondisi kompetisi setelah memberikan putusan atas suatu perkara ataupun saran dan pertimbangan. Peran KPPU dalam mewujudkan suatu iklim berusaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat tersebut haruslah diwujudkan dalam suatu sikap yang konsisten dan kontinyu. Selain itu, diperlukan pula pembuatan *report progress* secara berkala terhadap hasil putusan ataupun saran dan pertimbangan KPPU untuk mengetahui kinerja dan

⁵³ Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 1 Tahun 2009, *op.cit*, halaman 205.

dampak setiap kegiatan KPPU terhadap penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

3.5. Peran Polri dan Pengadilan dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Sebagai langkah untuk memperkuat kelembagaan, KPPU memerlukan kerja sama dengan Polri dan Pengadilan. Peran Polri dalam memperkuat kelembagaan KPPU terlihat dari nota kesepahaman antara KPPU dan Polri. Sementara itu, peran Pengadilan telah dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat itu sendiri.

3.5.1. Nota Kesepahaman antara KPPU dan Polri

Dalam rangka penanganan perkara persaingan usaha tidak sehat yang lebih baik, KPPU menjalin kerja sama dengan Polri. Kerja sama itu terwujud dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) atau Nota Kesepahaman yang dilakukan antara Kepala Polri Jenderal (Pol) Bambang Hendarso Danuri dan Ketua KPPU Prof. DR. Tresna Priyana Soemardi pada 8 Oktober 2010. Tujuan kesepakatan bersama ini adalah supaya penanganan perkara dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat ditangani secara lebih efektif dan efisien sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Selain itu, kerja sama ini juga dilakukan supaya kerugian negara dari PNBP yang tidak masuk ke kas negara dapat diminimalkan.

Ruang Lingkup Nota Kesepahaman antara KPPU dan Polri

3.5.1.1. Bidang Pembinaan

Bidang ini meliputi kerja sama dalam pengembangan intelijen ekonomi dan pengembangan pelatihan. Kerja sama pengembangan intelijen ekonomi itu dilakukan melalui kegiatan peningkatan pengetahuan teknis dan taktis di bidang intelijen ekonomi. Sementara itu, kegiatan pengembangan pelatihan yang dimaksud dilaksanakan oleh Polri kepada KPPU. Hal ini berkaitan dengan pengembangan pengetahuan teknis dan taktis dalam penyelidikan terhadap adanya dugaan tindak pidana di bidang praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

3.5.1.2. Bidang Operasional

Kerja sama operasional meliputi:

- Bantuan untuk menghadirkan terlapor, saksi dan ahli.
- Penyerahan dokumen dan/atau perkara tindak pidana hukum persaingan.
- Penyerahan putusan KPPU sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.
- Bantuan pengawalan dan pengamanan.
- Kerja sama penyelidikan intelijen.
- Penugasan penyidik dan/atau penyidik Polri dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan di KPPU.

3.5.1.3. Bidang Tukar-Menukar Informasi

Kerjasama di bidang tukar menukar informasi yang meliputi:

- Informasi yang terkait dengan laporan dan/atau pengaduan dari setiap orang atau badan hukum mengenai dugaan tindak pidana hukum persaingan.
- Informasi yang terkait dengan kepentingan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana hukum persaingan.
- Informasi yang terkait dengan dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.
- Informasi tentang perkembangan hasil penyidikan tindak pidana hukum persaingan.

3.5.1.4. Ketetapan-ketetapan Lainnya

Di luar bidang-bidang pokok yang telah diatur di atas, Nota Kesepahaman tersebut juga menyebutkan tentang faktor kerahasiaan, sosialisasi, pembiayaan, jangka waktu, dan evaluasi. Dari segi kerahasiaan, KPPU dan Polri telah sepakat untuk merahasiakan data, dokumen dan/atau catatan yang memang harus dirahasiakan dari pihak-pihak lain yang tidak berkepentingan. Dengan demikian, pemberian informasi yang dirahasiakan itu harus memperoleh persetujuan dari kedua belah pihak. Dari segi sosialisasi, mengingat keberadaan MoU ini sebagai suatu barang yang baru, maka patut untuk disosialisasikan secara bersama-sama di jajaran KPPU dan Polri, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Dari segi pembiayaan, segala biaya yang timbul dalam rangka pelaksanaan kesepakatan ini akan dibebankan kepada masing-masing pihak secara proporsional.

Sementara itu, dari segi jangka waktunya, Nota Kesepahaman tersebut berlaku untuk jangka waktu selama lima tahun sejak penandatanganan dan dapat diperpanjang sesuai kesepakatan kedua belah pihak dengan rancangan

perpanjangan yang harus diajukan selambat-lambatnya tiga bulan sebelum berakhirnya masa berlaku kesepakatan ini. Hal-hal yang belum diatur atau perubahan dalam Nota Kesepahaman itu, atas persetujuan dari masing-masing pihak, akan ditentukan dalam suatu perjanjian tambahan (*addendum*) yang menjadi bagian dari kesepakatan ini. Dari segi evaluasi, para pihak melakukan evaluasi atas kesepakatan ini seminimalnya setiap enam bulan sekali supaya kegiatan-kegiatan yang tercakup di dalamnya dapat berjalan dengan baik.

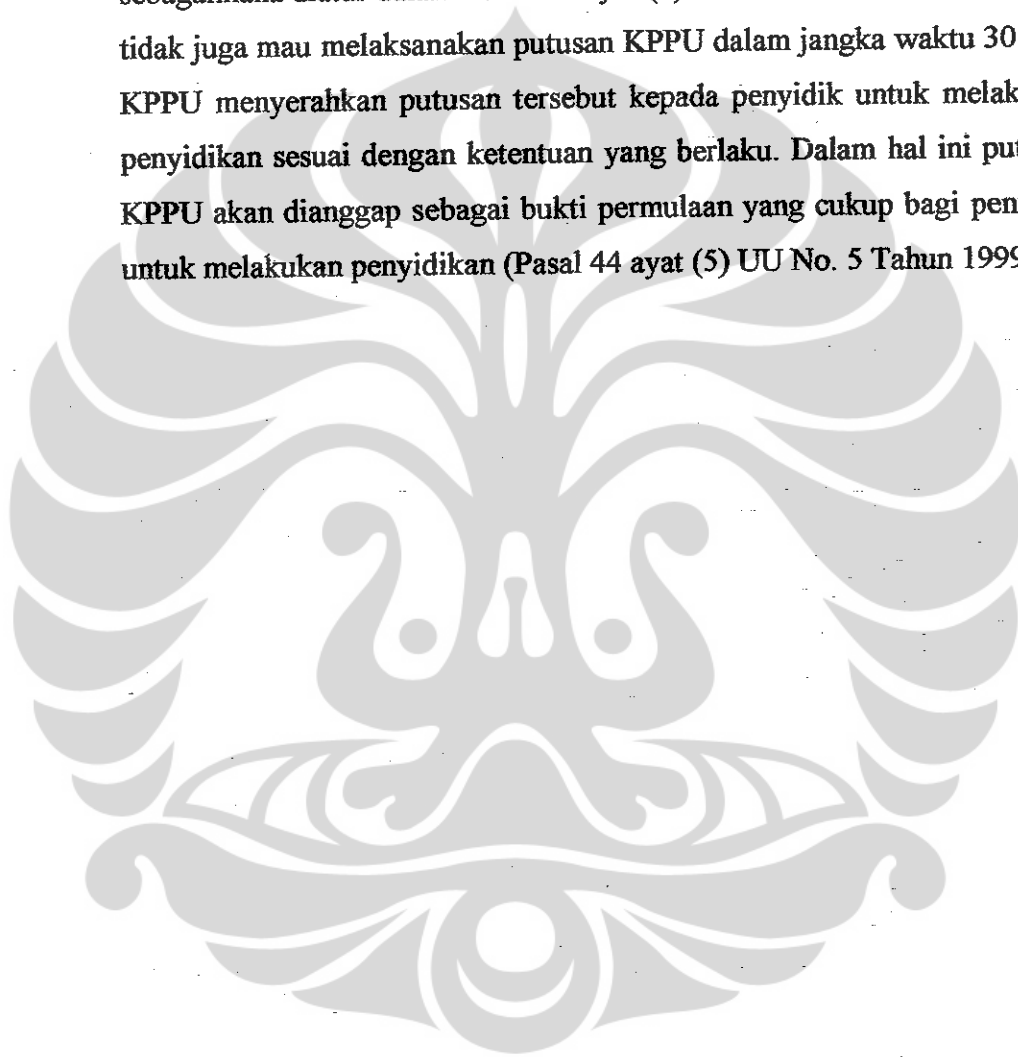
3.5.2. Peran Pengadilan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999

Peran Pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terlihat dari tanggapan pelaku usaha terhadap putusan KPPU. Terhadap putusan KPPU ini, terdapat tiga kemungkinan yang akan dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

- Pelaku usaha menerima keputusan KPPU dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap menerima putusan KPPU apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh UU untuk mengajukan keberatan (Pasal 44 ayat 2). Selanjutnya dalam waktu 30 hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Dengan tidak diajukannya keberatan, maka putusan KPPU akan memiliki kekuatan hukum tetap (Pasal 46 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999) dan terhadap putusan tersebut, dimintakan fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri (Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999).
- Pelaku usaha menolak putusan KPPU dan selanjutnya mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Dalam hal ini, pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang dijatuhkan oleh KPPU, maka pelaku

usaha dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan tersebut (Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999).

- Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan, namun menolak melaksanakan putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU No 5 Tahun 1999, namun tidak juga mau melaksanakan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 hari, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini putusan KPPU akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan (Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999).



BAB 4

ANALISIS

4.1.1. Analisis *Cooperativeness* Para Terlapor dalam Perkara Kartel

Dari ketujuh kasus kartel yang diperkarakan di KPPU seperti yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya, terlihat bahwa masih banyak pihak berperkara yang menunjukkan sikap ketidakkooperatifannya, baik dari segi kehadiran maupun permintaan informasi. Ketujuh perkara yang terlihat dari putusan KPPU itu adalah Kargo (Jakarta-Pontianak), Penyediaan Jasa Survey Gula Impor oleh PT Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia, Kartel Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, Distribusi Semen Gresik, Kartel SMS, Minyak Goreng, serta Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik.

Dari penanganan perkara terhadap tujuh kasus kartel tersebut, tercatat bahwa hanya kasus Minyak Goreng yang paling lancar dan relatif tidak menemui kendala dalam penanganannya. Dalam kasus kartel ini, sebanyak dua puluh satu atau keseluruhan dari terlapor terlihat menghadiri panggilan secara patut KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan, termasuk para saksi yang diperlukan keterangannya oleh Majelis Komisi. Selain itu, pihak-pihak yang berperkara juga menunjukkan sikap yang kooperatif dalam hal penyerahan data atau dokumen yang diperlukan selama pemeriksaan.

Berkebalikan dengan perkara Minyak Goreng, keenam perkara kartel yang lain masih menemui kendala dalam hal *cooperativeness* para pihak yang berperkara. Dalam perkara Kargo (Jakarta-Pontianak), dari keempat terlapor yang ada, terdapat satu terlapor yang tidak dapat menyerahkan informasi yang dibutuhkan, yaitu PT Tanto Intim Line. Dalam hal ini, KPPU menemui kendala mengingat tidak dimilikinya kewenangan untuk meminta informasi secara paksa. Selain itu, dari kesebelas saksi yang dihadirkan, terlihat salah satu saksi yaitu Ketua Dewan Pengurus Pusat (DPP) Indonesia National

Shipowners' Association (INSA), yang tidak datang untuk mendampingi Terlapor I yaitu PT Perusahaan Pelayaran Nusantara Panurjwan. Dalam hal ini, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk memanggil secara paksa terhadap saksi.

Dalam perkara Penyediaan Jasa Survey Gula Impor oleh PT Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia, dari kedua terlapor yang ada, terlihat bahwa secara keseluruhan dapat menghadiri panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan. Demikian halnya dengan kekooperatifan para terlapor, juga tidak ditemui kendala dalam kasus kartel ini. Hanya saja, dari kesebelas saksi yang dihadirkan, terdapat satu saksi yang tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang tidak jelas yaitu Societe Generale de Surveillance Holding S.A., Geneva. Dalam hal ini, KPPU menemui kendala karena tidak dapat menghadirkan saksi secara paksa.

Dalam perkara Kartel Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, dari tujuh terlapor yang ada, terlihat bahwa kesemuanya telah memenuhi panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan. Tidak hanya dari pihak terlapor, para saksi dan ahli pun memenuhi panggilan KPPU. Akan tetapi, dari segi kekooperatifan para terlapor, kasus ini menempati peringkat teratas dalam hal menunjukkan sikap yang tidak kooperatif. Hal ini terlihat dari keseluruhan dari terlapor yang tercatat telah berlaku tidak kooperatif dengan tidak memberikan dokumen dan data yang diperlukan dalam pemeriksaan. Para terlapor itu berturut-turut adalah PT Garam (Persero), PT Budiono, PT Garindo Sejahtera Abadi, PT Graha Reksa Manunggal, PT Sumatera Palm Raya, UD Jangkar Waja, dan UD Sumber Samudera. Dalam hal ini, KPPU juga mengalami kendala mengingat tidak dimilikinya kewenangan untuk meminta informasi secara paksa.

Dalam perkara Distribusi Semen Gresik, dari kesebelas terlapor yang ada, terlihat bahwa secara keseluruhan dapat memenuhi panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan, termasuk dari pihak saksi. Hal ini menunjukkan bahwa KPPU, dalam hal mendatangkan para

terlapor, tidak menemui kendala yang berarti. Kendala baru muncul ketika salah satu terlapor, yaitu PT Semen Gresik (Persero) Tbk., tidak bersikap kooperatif dalam memberikan informasi yang diperlukan selama pemeriksaan. Meskipun hal ini secara kuantitas hanya menunjukkan ketidakkooperatifan satu terlapor per sebelas terlapor, namun secara kualitas sangat berpengaruh mengingat keberadaan dan kapasitas PT Semen Gresik (Persero) Tbk. dalam kasus kartel ini. Dalam hal ini, KPPU menemui kendala karena tidak dapat meminta informasi secara paksa dari terlapor.

Dalam perkara Kartel SMS, dari sembilan terlapor yang ada, nampak bahwa secara keseluruhan bisa memenuhi panggilan secara patut oleh KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan, termasuk para saksi, ahli dan pihak pemerintah. Hanya saja, dalam pemeriksaan berkas perkara (*enzage*) dan Sidang Majelis Komisi, terdapat satu terlapor yang tidak hadir yaitu PT Hutchison CP Telecommunication. Dalam hal ini, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk memanggil terlapor secara paksa. Sementara itu, dari segi kekooperatifan para terlapor, tercatat bahwa dua terlapor tidak menunjukkan sikap yang kooperatif untuk memberikan data dan dokumen yang diperlukan, yaitu PT Telekomunikasi Selular dan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk. Dalam hal ini, KPPU juga menemui kendala terkait tidak memiliki wewenang untuk meminta informasi secara paksa dalam pemeriksaan.

Dalam perkara Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik, dari tiga belas terlapor yang ada, terlihat bahwa kesemuanya hadir memenuhi panggilan KPPU untuk menjalani proses pemeriksaan, termasuk para saksi dan pihak pemerintah. Permasalahan baru muncul ketika dalam penyerahan data dan dokumen, terdapat beberapa terlapor yang berlaku tidak kooperatif yaitu PT Metro Batavia, PT Lion Mentari Airlines dan PT Wings Abadi Airlines. Dalam hal ini, KPPU menemui kendala mengingat tidak memiliki kewenangan untuk meminta informasi secara paksa dari para terlapor. Bahkan, PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT

Mandala Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, dan PT Trigana Air Service tetap memberlakukan kartel *fuel surcharge* padahal putusan telah ditetapkan. Khusus tentang PT Garuda Indonesia (Persero), perusahaan ini tercatat telah beberapa kali melanggar hukum persaingan usaha. Mengenai dua hal terakhir, tidak saja dibutuhkan kerja sama yang sinergis antara KPPU dengan Polri, namun juga penguatan kelembagaan dengan Pengadilan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat beberapa terlapor maupun pihak-pihak lain yang bersikap tidak kooperatif dalam proses pemeriksaan di KPPU. Ketidakkooperatifan beberapa pihak itu secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Maka dari itu, KPPU dalam putusannya senantiasa memberikan hukuman yang lebih berat kepada pihak-pihak yang rendah tingkat *cooperativeness*-nya. Hal ini terlihat pada denda yang dijatuhkan terhadap PT Semen Gresik (Persero) Tbk. sebesar Rp 1 miliar, PT Telekomunikasi Selular sebesar Rp 25 miliar, PT Telekomunikasi Indonesia Tbk. sebesar Rp 18 miliar, dan PT Garuda Indonesia (Persero) sebesar Rp 162 miliar. Oleh karena itu, KPPU membutuhkan penguatan kelembagaan dengan mengimplementasikan pola kerja sama yang sinergis, khususnya dengan Polri dan Pengadilan.

Tingkat Kehadiran Terlapor dan Saksi

Perkara Kartel	Terlapor	Saksi	Rata-rata
Kargo	100%	91%	96%
Gula Impor	100%	91%	96%
Perdagangan Garam	100%	100%	100%
Semen Gresik	100%	100%	100%
<i>Short Message Service</i>	89%	100%	95%
Minyak Goreng	100%	100%	100%
Harga <i>Fuel Surcharge</i>	100%	100%	100%
Rata-rata	98%	97%	98%

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa tingkat kehadiran para terlapor dalam proses pemeriksaan perkara kartel dapat dikatakan sangat tinggi. Hal ini terlihat dari rata-rata kehadiran terlapor yang mencapai 98%, atau hanya terlapor dalam perkara Kartel SMS yang kehadirannya tidak mencapai 100%, yaitu 89%. Selain itu, rata-rata kehadiran saksi juga dapat dikatakan sangat tinggi, yaitu mencapai 97%. Dalam hal ini, hanya terdapat dua perkara yang tercatat kehadiran saksinya tidak mencapai 100%, yaitu perkara Kargo (Jakarta-Pontianak) dan Penyediaan Jasa Survey Gula Impor oleh PT Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia, yang masing-masing sebesar 96%. Secara rata-rata keseluruhan, tingkat kehadiran terlapor dan saksi dalam perkara kartel mencapai 98%.

Tingkat Kekooperatifan Terlapor

Perkara	Terlapor
Kargo	75%
Gula Impor	100%
Perdagangan Garam	0%
Semen Gresik	81%
<i>Short Message Service</i>	73%
Minyak Goreng	100%
Harga <i>Fuel Surcharge</i>	69%
Rata-rata	73%

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa tingkat kekooperatifan para terlapor dalam menyerahkan data dan/atau dokumen yang diperlukan selama proses pemeriksaan relatif rendah. Hal ini terlihat dari rata-rata tingkat kekooperatifan terlapor yang mencapai 73%. Namun demikian, sebaran kekooperatifan terlapor ini relatif tidak seragam apabila dibandingkan dengan tingkat kehadiran. Bahkan, dalam perkara Kartel Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, tingkat kekooperatifan terlapor mencapai titik terendah, yaitu 0%. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tingkat kekooperatifan terlapor lebih rendah daripada tingkat kehadiran.

Uji Hipotesis *Cooperativeness* Para Terlapor dalam Perkara Kartel

Sementara itu, berdasarkan asumsi, untuk dapat menghasilkan putusan yang relatif baik, diperlukan *cooperativeness* dari para terlapor minimal sebesar 90%¹. Dalam penelitian ini, penulis mengukur tingkat *cooperativeness* terlapor menggunakan dua buah parameter, yaitu kehadiran dan kekooperatifan dalam menyerahkan data dan/atau dokumen yang diperlukan

¹ Wawancara dengan Ketua KPPU, 9 Desember 2010.

selama proses pemeriksaan. Berdasarkan hasil penelitian, didapati bahwa tingkat kehadiran para terlapor dalam perkara kartel mencapai 98% dan kehadiran saksi mencapai 97%, sementara tingkat kekooperatifan terlapor dalam pemberian informasi mencapai 73%.

Untuk melakukan uji hipotesis, maka ditetapkan nilai μ sebesar 90% yang merupakan standar tingkat *cooperativeness* yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan suatu hasil putusan perkara yang baik. Dalam hal ini, nilai signifikansi yang ditetapkan adalah sebesar 0,05% mengingat tingkat ketelitian penelitian yang diperlukan tidak terlalu mendetil. Selain itu, penghitungan uji hipotesis untuk penelitian ini menggunakan uji t karena jumlah sampel yang diteliti kurang dari 30.

Dalam hal kehadiran para terlapor untuk memenuhi panggilan secara patut untuk menjalani proses pemeriksaan di KPPU, dapat ditetapkan bahwa H_0 adalah tingkat kehadiran terlapor rendah atau kurang dari 90%, sedangkan H_a adalah tingkat kehadiran terlapor tinggi atau lebih dari 90%. Selbihnya dapat diperhatikan penghitungan uji hipotesis berikut ini:

Perkara	Tingkat Kehadiran Terlapor
Kargo	100%
Gula Impor	100%
Perdagangan Garam	100%
Semen Gresik	100%
<i>Short Message Service</i>	89%
Minyak Goreng	100%
Harga <i>Fuel Surcharge</i>	100%
Rata-rata (\bar{x})	98.265%
Standar Deviasi (σ)	4.158
Jumlah data (n)	7
μ	90%
Uji hipotesis (t)	5,261
t tabel ²	1,895

Keterangan:

$$\text{Rata-rata} = (\Sigma x)/n$$

$$\text{Standar deviasi } (\sigma) = \sqrt{(x_i - \bar{x})^2/n}$$

$$\text{Uji t} = (x - \mu)/(\sigma/\sqrt{n})$$

Dengan demikian, mengingat hasil penghitungan uji t yang lebih besar dari t tabel ($5,261 > 1,895$), maka dapat disimpulkan bahwa H_0 ditolak. Dengan kata lain, tingkat kehadiran terlapor dalam perkara kartel lebih tinggi daripada standar tingkat kehadiran yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan putusan perkara yang baik.

Dalam hal kehadiran para saksi untuk memenuhi panggilan secara patut untuk menjalani proses pemeriksaan di KPPU, dapat ditetapkan bahwa H_0 adalah tingkat kehadiran saksi rendah atau kurang dari 90%, sedangkan H_a adalah tingkat kehadiran saksi tinggi atau lebih dari 90%. Selbihnya dapat diperhatikan penghitungan uji hipotesis berikut ini:

² <http://www.sjsu.edu/faculty/gerstman/StatPrimer/t-table.pdf>, 10 Desember 2010.

Perkara	Tingkat Kehadiran Terlapor
Kargo	91%
Gula Impor	91%
Perdagangan Garam	100%
Semen Gresik	100%
<i>Short Message Service</i>	100%
Minyak Goreng	100%
Harga <i>Fuel Surcharge</i>	100%
Rata-rata (\bar{x})	97,252%
Standar Deviasi (σ)	4,392
Jumlah data (n)	7
μ	90%
Uji hipotesis (t)	4,369
t tabel ³	1,895

Keterangan:

$$\text{Rata-rata} = (\Sigma x)/n$$

$$\text{Standar deviasi } (\sigma) = \sqrt{(x_i - \bar{x})^2/n}$$

$$\text{Uji } t = (x - \mu)/(\sigma/\sqrt{n})$$

Dengan demikian, mengingat hasil penghitungan uji t yang lebih besar dari t tabel ($4,369 > 1,895$), maka dapat disimpulkan bahwa H_0 ditolak. Dengan kata lain, tingkat kehadiran saksi dalam perkara kartel lebih tinggi daripada standar tingkat kehadiran yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan putusan perkara yang baik.

Dalam hal kekooperatifan para terlapor dalam memberikan data dan/atau informasi yang dibutuhkan oleh KPPU selama proses pemeriksaan, dapat ditetapkan bahwa H_0 adalah tingkat kooperatif terlapor rendah atau kurang dari 90%, sedangkan H_a adalah tingkat kooperatif terlapor tinggi atau

³ *ibid.*

lebih dari 90%. Selebihnya dapat diperhatikan penghitungan uji hipotesis berikut ini:

Perkara	Tingkat Kooperatif Menyerahkan Data
Kargo	75%
Gula Impor	100%
Perdagangan Garam	0%
Semen Gresik	81%
<i>Short Message Service</i>	73%
Minyak Goreng	100%
Harga <i>Fuel Surcharge</i>	69%
Rata-rata (\bar{x})	71,143%
Standar Deviasi (σ)	33,781
Jumlah data (n)	7
μ	90%
Uji hipotesis (t)	-1,477
t tabel ⁴	1,895

Keterangan:

$$\text{Rata-rata} = (\Sigma x)/n$$

$$\text{Standar deviasi } (\sigma) = \sqrt{(x_i - \bar{x})^2/n}$$

$$\text{Uji } t = (x - \mu)/(\sigma/\sqrt{n})$$

Dengan demikian, mengingat hasil penghitungan uji t yang lebih kecil dari t tabel ($-1,477 > 1,895$), maka dapat disimpulkan bahwa H_0 diterima. Dengan kata lain, tingkat kekooperatifan terlapor menyerahkan data dalam perkara kartel lebih rendah daripada standar tingkat kekooperatifan menyerahkan data yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan putusan perkara yang baik.

Secara keseluruhan, dapat ditarik kesimpulan bahwa tingkat kehadiran (para terlapor dan saksi) dalam perkara kartel lebih tinggi dibandingkan dengan standar tingkat kehadiran yang dibutuhkan untuk dapat menghasilkan

⁴ *ibid.*

putusan perkara yang baik. Kebalikannya, tingkat kekooperatifan para terlapor dalam menyerahkan data dan/atau informasi yang diperlukan oleh KPPU selama proses pemeriksaan dalam perkara kartel lebih rendah daripada standar tingkat kekooperatifan menyerahkan data yang diperlukan untuk dapat menghasilkan putusan perkara yang baik. Bagaimanapun, untuk dapat menghasilkan kualitas putusan yang sempurna, tetap diperlukan tingkat *cooperativeness* yang sempurna pula, yaitu 100%. Untuk itu, penguatan kelembagaan yang diperlukan oleh KPPU dapat lebih difokuskan pada peningkatan *cooperativeness* terlapor di sisi pemberian data dan/atau dokumen yang diperlukan oleh KPPU, tentunya dengan tidak mengenyampingkan sisi *cooperativeness* lainnya maupun perkara-perkara persaingan usaha yang lain.

4.2. Implementasi Peran Kepolisian Republik Indonesia dalam Memperkuat Tugas Penegakan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Selama ini, banyak putusan KPPU yang belum dapat ditindaklanjuti karena adanya kelemahan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU. Dalam proses penyelidikan perkara oleh KPPU hingga kini, pihak terlapor, saksi ataupun ahli terkadang menolak hadir dengan berbagai alasan untuk memberikan keterangan terkait suatu perkara. Selain itu, pihak-pihak terkait juga terkadang menolak menyerahkan dokumen yang diperlukan kepada KPPU sehingga hal itu mempersulit proses penyelidikan. Ketidakhadiran terlapor pada akhirnya berimbas pada putusan KPPU. Putusan itu hanya berdasarkan pada dokumen yang ada dan keterangan ahli. Sayangnya, terlapor terkadang memberikan dokumen palsu dan kesaksian palsu. Dokumen palsu itu tentu tidak dapat digunakan sebagai alat bukti, kecuali diyakini kebenarannya. Keyakinan dokumen itu dinilai dari perbandingannya dengan dokumen-dokumen lainnya yang berasal dari terlapor berbeda. Dalam hal ini, KPPU belum memiliki upaya paksa karena penyelidik komisi belum

mempunyai kewenangan sebagai penyidik. Oleh karena itu, Polri sepakat untuk memberikan bantuan berupa menghadirkan para pihak dan adanya penugasan penyidik Polri ke KPPU.

Keterbatasan lainnya adalah tidak dimilikinya kewenangan KPPU untuk melakukan penggeledahan dan penyitaan dalam rangka mencari bukti-bukti. Dalam hal ini, KPPU masih mengandalkan bukti yang dikumpulkan dalam penyelidikan dan dokumen yang diberikan dari berbagai pihak. Namun, prosedur pemeriksaan ini harus dirumuskan secara komprehensif untuk menghindari potensi pengajuan praperadilan oleh pihak-pihak yang berperkara.

Kerja sama antara KPPU dan Polri ini merupakan perwujudan dari Pasal 36 huruf g dan Pasal 44 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal ini memberikan kewenangan kepada komisi untuk meminta bantuan kepada penyidik dalam menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud dalam huruf e dan f yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi. Dengan demikian, nota kesepahaman ini diperlukan supaya kinerja penegakan hukum di bidang persaingan usaha terlihat lebih konkret dan jelas.

Keberadaan kerja sama ini juga dinilai baik mengingat terdapat beberapa mekanisme ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang belum diatur secara jelas. Mengingat pasal Pasal 36 huruf g dan pasal 44 ayat (4) belum ada PP yang mengaturnya, maka perlu dibuat Standar Operasional Prosedur (SOP) supaya lebih bersifat aplikatif. Namun, perumusan SOP ini bukanlah merupakan permasalahan yang mudah karena harus menyelaraskan dua undang-undang. Di satu sisi, Polri harus berpedoman pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana beserta segala perubahannya, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan

Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, dan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di sisi lain, KPPU juga harus berpijak pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008. Selain itu, perbedaan “budaya” pada masing-masing institusi tersebut juga harus diselaraskan untuk dapat menghasilkan kolaborasi kerja sama antarlembaga yang optimal. Sementara itu, tujuan dari kerja sama ini adalah terwujudnya pola hubungan di antara para pihak yang terkait supaya penanganan perkara adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dapat ditangani dengan lebih efektif dan efisien sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing lembaga

4.2.1. Kerja Sama di Bidang Pembinaan

Bidang ini meliputi kerja sama dalam pengembangan intelijen ekonomi dan pengembangan pelatihan. Kerja sama pengembangan intelijen ekonomi itu dilakukan melalui kegiatan peningkatan pengetahuan teknis dan taktis di bidang intelijen ekonomi. Hal ini berkaitan dengan pengembangan pengetahuan teknis dan taktis dalam penyelidikan terhadap adanya dugaan tindak pidana di bidang praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam hal ini, Polri dapat lebih berperan di sisi intelijen, sementara KPPU lebih banyak berperan di sisi ekonominya.

Dalam pembinaan dan pelatihan untuk kegiatan penyelidikan terhadap penegakan hukum persaingan usaha, bagian Polri yang berperan di sini adalah Badan Intelijen Kemanan (Baintelkam) Polri. Baintelkam adalah unsur pelaksana utama pusat bidang intelijen keamanan yang berada di bawah

Kapolri. Baintelkam bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi intelijen dalam bidang keamanan bagi kepentingan pelaksanaan tugas operasional dan manajemen Polri dan untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka mewujudkan keamanan dalam negeri. Peranan intelijen Baintelkam yang dibutuhkan dalam kerja sama penegakan hukum persaingan usaha dalam hal ini lebih mengarah pada pelatihan intelijen kepada KPPU. Dalam hal ini, fungsi intelijen yang dimaksud adalah penyelidikan.

Pembinaan dan pelatihan penyelidikan intelijen yang diperlukan oleh KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha dapat dikhususkan pada kegiatan investigasi. Dalam upaya penegakan hukum persaingan usaha oleh KPPU-RI, investigasi memainkan peranan yang amat menentukan. Buah dari investigasi inilah yang akan dipergunakan guna menetapkan terjadi atau tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha.

Tentunya, pelaksanaan investigasi oleh KPPU-RI harus dilakukan secara cermat dan akurat. Walaupun sifat dan karakteristik investigasi kriminal dan investigasi KPPU-RI amat berbeda, namun tujuan dari investigasi ini pada pokoknya sama, yaitu mengumpulkan data dan informasi yang tepat. Dari kerja sama ini, dapat dipelajari teknik-teknik investigasi yang efektif, dan tentunya teknik investigasi dalam dunia kriminal perlu dimodifikasi untuk menunjang operasional investigasi KPPU-RI sesuai dengan keunikan hukum persaingan usaha.

Dalam investigasi kriminal, kepolisian mengenal beberapa teknik investigasi, yaitu observasi, *surveillance*, *interview*, *undercover*, dan penggunaan informan. Observasi adalah pengamatan yang seksama terhadap tersangka dan objek lainnya, sehingga dari kegiatan observasi ini dapat diperoleh informasi-informasi yang mendetil mengenai gerak-gerik dari tersangka. Berbeda dengan observasi yang bersifat statis, kegiatan *surveillance* dilakukan secara dinamis yaitu dengan cara membuntuti tersangka atau objek lainnya.

Interview dilakukan dalam rangka mengumpulkan data dan informasi yang tidak tertangkap oleh penglihatan, misalnya peristiwa-peristiwa yang telah lampau sehingga tidak mungkin diperoleh keterangan melalui observasi dan *surveillance*. Hal penting dalam melakukan *interview* adalah identifikasi *interviewee* yang tepat sehingga keterangan yang diperoleh dari sang *interviewee* adalah data dan informasi yang kredibel dan dapat dipercaya akurasi. *Undercover* adalah teknik penyamaran, dimana seorang penyelidik berpura-pura menjadi orang lain guna mendekati sasaran dan menggali keterangan dari yang bersangkutan. Sementara itu, penggunaan informan adalah teknik untuk memperoleh keterangan dari orang-orang dalam atau yang mengetahui mengenai suatu kegiatan atau peristiwa tertentu.

Dalam perkara persaingan usaha, investigasi biasanya dilakukan untuk memperoleh keterangan mengenai dua hal, yaitu *conduct* dan *effect*. *Conduct* umumnya dilakukan sebagai suatu *corporate action* dan bukan perilaku personal, sedangkan *effect* adalah dampak yang diakibatkan oleh *conduct* tersebut pada pasar bersangkutan. Oleh karena itu, observasi dalam investigasi perkara persaingan usaha lebih diarahkan pada *document study* dan *market observation*. Melalui *document study*, dapat diketahui kronologis suatu *corporate action*, tujuan yang hendak dicapainya, *resources* yang digunakannya, dan berbagai konsiderannya. Melalui *market observation*, dapat diidentifikasi pergerakan harga barang dan/atau jasa serta tren penjualan atau pembelian dari suatu pelaku usaha dalam kurun waktu tertentu, sehingga dapat kita identifikasi kausalitas antara *effect* yang terjadi di pasar dengan *conduct* oleh suatu pelaku usaha.

Surveillance hingga saat ini tidak pernah digunakan sebagai teknik investigasi perkara persaingan usaha. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan di masa-masa yang akan datang, dapat berguna dalam rangka mengumpulkan keterangan-keterangan yang diperlukan. *Interview* merupakan teknik utama yang selama ini dilaksanakan dalam investigasi perkara persaingan usaha. Melalui *interview*, dapat diperoleh seluruh keterangan yang

diperlukan, *cross-check* terhadap akurasi suatu dokumen, dan penggambaran kondisi-kondisi *pre-conduct* yang mungkin tidak terekam melalui dokumen-dokumen resmi perusahaan. *Undercover* atau penyamaran beberapa kali digunakan dalam investigasi suatu perkara persaingan usaha. Namun demikian, teknik ini jarang dipergunakan karena pada umumnya dalam perkara persaingan usaha, keterangan-keterangan yang diperlukan dapat diperoleh secara tegas menjelaskan bahwa keterangan tersebut diperlukan oleh KPPU-RI dalam rangka penyelidikan atas suatu dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha.

Informan dalam perkara persaingan usaha pada umumnya adalah karyawan atau mantan karyawan dari suatu pelaku usaha yang tengah diinvestigasi. Berbeda dengan penggunaan informan dalam dunia kriminal yang bersifat tetap dan secara kontinyu memberi informasi kepada penyidik maupun penyelidik, informan dalam perkara persaingan usaha lebih bersifat sebagai saksi dan tidak secara kontinyu jasanya dipergunakan dalam investigasi-investigasi lainnya. Oleh karena itu, penggunaan informan dalam investigasi perkara persaingan usaha lebih mengarah pada teknik *interview*.

Dengan demikian, teknik investigasi yang utama di KPPU-RI adalah *interview*, *document study* dan *market observation*. Melalui tiga teknik tersebut, keterangan-keterangan yang diperlukan dapat dikumpulkan untuk selanjutnya dijadikan bahan untuk menetapkan apakah telah terjadi atau tidaknya suatu pelanggaran hukum persaingan usaha. Dalam hal ini, KPPU dapat belajar lebih banyak mengenai teknik penyelidikan intelijen tersebut dari Polri, khususnya Baintelkam.

Sementara itu, peran KPPU yang dapat dimaksimalkan kepada Polri dalam rangka menegakkan hukum persaingan usaha adalah dalam hal pengetahuan dari sisi ekonominya. Seperti diketahui bahwa meskipun Polri telah memiliki bagian-bagian yang khusus menangani bidang perekonomian, namun dapat dipastikan bahwa pengetahuan Polri tentang ekonomi secara detil masih perlu dilakukan peningkatan. Apalagi, sisi ekonomi yang

diperlukan dalam hal ini lebih dikhususkan lagi di bidang persaingan usaha. Dengan demikian, KPPU dapat memberikan pembinaan dan pelatihan balik kepada Polri mengenai penegakan hukum persaingan usaha dari sisi ekonominya, terutama kepada personil-personil Polri yang secara khusus memang menangani permasalahan ekonomi.

4.2.2. Kerja Sama di Bidang Operasional dan Informasi

Kerja Sama di bidang operasional antara KPPU dan Polri dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha lebih dititikberatkan pada pemanggilan para pihak yang terkait dengan perkara persaingan usaha, termasuk dalam hal penyerahan dokumen/informasi yang diperlukan selama pemeriksaan. Hal ini terjadi karena KPPU tidak memiliki wewenang untuk memanggil dan meminta informasi secara paksa. Sesuai dengan pasal 36 huruf g Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam hal keterbatasan wewenang KPPU tersebut, KPPU dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi.

Dalam hal ini, bagian Polri yang berperan dalam kerja sama di bidang operasional ini adalah Badan Reserse Kriminal (Bareskrim). Bareskrim adalah unsur pelaksana utama bidang reserse kriminal yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kapolri. Bareskrim bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, termasuk fungsi identifikasi dan fungsi laboratorium forensik dalam rangka penegakan hukum. Secara khusus, penanganan kerja sama di bidang operasional ini dilaksanakan oleh Pejabat Penghubung di kedua lembaga tersebut. Pejabat Penghubung di pihak KPPU adalah Kepala Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum, sementara di pihak Polri adalah Deputi Operasi yang

dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Kepala Biro Kerja Sama Kementerian Lembaga.

Kerja sama yang dilakukan oleh KPPU dengan Polri di bidang operasional ini berkaitan dengan keterbatasan wewenang KPPU yang tidak memiliki hak untuk memanggil dan meminta informasi secara paksa. Padahal, kedatangan dan pemberian informasi oleh para pihak yang berperkara merupakan poin penting dalam kualitas putusan yang dihasilkan oleh KPPU. Dalam hal ini, implementasi peran Bareskrim diperlukan dalam kerja sama ini mengingat badan itu memiliki kewenangan lebih yang diperlukan oleh KPPU dalam proses pemeriksaan perkara persaingan usaha.

Namun demikian, kendala kerja sama di bidang ini terletak pada sisi *pro justitia* yang dijalankan oleh kedua lembaga tersebut. Di satu sisi, KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif dan melakukan proses penyelidikan. Di sisi lain, ruang gerak Polri berkisar pada perkara pidana dan proses penyidikan. Hal ini berlaku ketika pelaku usaha yang dikenakan sanksi oleh KPPU tidak mengajukan keberatan namun juga menolak melaksanakan putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tersebut tidak mengajukan keberatan sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 44 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan tidak mau melaksanakan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, maka KPPU hanya dapat menyerahkan putusannya tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam hal ini, putusan KPPU akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan pasal 44 ayat (5). Dengan demikian, hak untuk menetapkan kasus tersebut sebagai perkara pidana atau bukan, sepenuhnya dimiliki oleh Polri. Hal ini salah satunya untuk menghindari potensi terjadinya pengajuan praperadilan oleh pelaku usaha kepada Polri yang merasa bahwa perkaranya belum cukup bukti untuk masuk ke ranah pidana.

Selain itu, perlu juga dibentuk semacam tim gabungan antara KPPU dan Polri untuk menangani perkara-perkara persaingan usaha. Hal ini terjadi

karena selain adanya keterbatasan wewenang KPPU yang telah diuraikan di atas, juga karena keterbatasan pengetahuan Polri dalam sisi ekonomi persaingan usaha. Dalam hal ini, proses pemeriksaan perkara dari sisi ekonomi menjadi kewenangan sepenuhnya dari pihak KPPU. Oleh karena itu, dalam tim gabungan tersebut dapat ditempatkan penyidik Polri dalam pemeriksaan di KPPU maupun penempatan ahli-ahli ekonomi dari KPPU dalam penyidikan perkara oleh Polri.

Sementara itu, keberadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam implementasi peran Polri dalam penanganan hukum persaingan usaha KPPU juga sangat dibutuhkan untuk menjembatani perbedaan persepsi penegakan hukum di antara keduanya tersebut. Keterbatasan wewenang KPPU di satu sisi, sementara di sisi lain adalah kewenangan Polri untuk melakukan penyidikan hanya apabila telah ditemukan unsur pidana di dalam kasus yang sedang ditangani. Pada akhirnya, melalui SOP kerja sama antara KPPU dan Polri ini, dapat ditarik garis merah batasan kewenangan antara kedua lembaga. Dalam hal ini, keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh KPPU tetap dapat dibantu oleh Polri dalam hal pidana. Hal ini terjadi karena suatu perkara yang ditangani oleh KPPU dapat kemudian diserahkan kepada penyidik Polri dan karenanya dapat dijatuhi pidana dalam hal:

- Pelaku usaha tidak menjalankan putusan Komisi yang berupa sanksi administratif sesuai dengan pasal 44 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.
- Pelaku usaha menolak untuk diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan sesuai dengan pasal 41 ayat (2).

Terhadap kedua bentuk pelanggaran tersebut, Komisi dapat menyerahkan kepada penyidik untuk kemudian dilakukan penyidikan, dan putusan Komisi menjadi bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan pasal 41 ayat (3) jo pasal 44 ayat (5).

Dengan demikian, peran Bareskrim Polri dalam kerja sama di bidang operasional ini difokuskan pada pemanggilan dan pemberian informasi yang diperlukan selama proses pemeriksaan KPPU. Paling tidak, keberadaan Polri dalam implementasi perannya di sini akan menimbulkan efek getar bagi pelaku usaha nakal yang tidak kooperatif terhadap penegakan hukum persaingan usaha. Melalui dukungan ketersediaan keterangan dan data yang akurat, pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU dapat berjalan dengan lebih objektif. Hal ini tentunya perlu mendapatkan pengaturan yang jelas dan tegas demi tercapainya kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha, terlebih bahwa jangka waktu pemeriksaan telah ditentukan secara terbatas oleh konstitusi. Selain itu, pengaturan kerja sama di bidang ini juga diperlukan untuk melindungi hak/kepentingan para pelaku usaha maupun KPPU sendiri.

4.2.3. Kerja Sama di Bidang Pengamanan

Kerja sama di bidang pengamanan antara KPPU dan Polri menjadi tugas dari Badan Pemeliharaan Keamanan (Baharkam) Polri. Baharkam adalah unsur pelaksana utama pusat bidang pembinaan keamanan yang berada di bawah Kapolri. Baharkam bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi pembinaan keamanan yang mencakup pemeliharaan dan upaya peningkatan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka mewujudkan keamanan dalam negeri. Dalam konteks kerja sama ini, pola pengamanan yang dilakukan oleh Baharkam ditujukan pada penegakan hukum persaingan usaha yang utamanya dilakukan oleh KPPU.

Berbeda dengan peran Polri dalam kerja samanya dengan KPPU di bidang pembinaan dan operasional yang dapat bersifat timbal-balik, bentuk implementasi peran di bidang pengamanan hanya bersifat satu arah, yaitu pola pengamanan yang diperbantukan dari pihak Polri kepada KPPU. Hal ini tentunya kembali ke prinsip awal bahwa Polri memiliki kewenangan di bidang

pengamanan, sedangkan KPPU tidak demikian. Bentuk pengamanan sendiri dapat dibagi menjadi empat kategori, yaitu pengamanan personil, pengamanan materiil, pengamanan bahan keterangan, dan pengamanan kegiatan/operasi.

Pengamanan personil bertujuan untuk:

- Menjamin secara maksimal, agar personil organisasi secara mental cukup tangguh dibentengi, sehingga kepekaannya terhadap usaha gangguan dari pihak lain dapat diperkecil seminimal mungkin.
- Menjamin secara maksimal pengamanan personil organisasi secara fisik terhadap tindakan pihak lain yang dapat mengakibatkan cedera badan dan korban jiwa.
- Menjamin agar tertutup kemungkinan adanya unsur-unsur pihak lain yang dapat menyusup dalam personil pihak sendiri.
- Menjamin agar personil organisasi dapat dihindarkan dari hal-hal yang merugikan usaha pengamanan, yang ditimbulkan oleh faktor-faktor intern.

Dalam upaya penegakan hukum persaingan usaha yang dijalankan oleh KPPU, khususnya selama proses pemeriksaan, terdapat potensi gangguan dari para pelaku usaha yang berperkara maupun pihak-pihak yang berseberangan dengan KPPU. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan kepada personil KPPU (misalnya ancaman pembunuhan), maka diperlukan pengamanan personil dari Polri.

Pengamanan materiil antara lain bertujuan untuk:

- Mencegah dan merintangi pihak lain dan/atau pencuri memperoleh akses terhadap sasaran untuk mencuri atau merusak.
- Mencegah terjadinya kerugian-kerugian materiil sebagai akibat kelalaian, kealpaan, kecerobohan, salah urus, dan penyalahgunaan.
- Mencegah atau memperkecil kerugian-kerugian materiil sampai minimum jika terjadi bencana.

Pengamanan dari sisi ini lebih mengarah kepada pengamanan terhadap aset-aset yang dimiliki oleh KPPU. Sejalan dengan kebebasan berpendapat di muka umum, maka terdapat potensi adanya aksi-aksi demonstrasi yang

mengarah ke KPPU. Untuk mengantisipasi ahal-hal yang tidak diinginkan seperti perilaku anarkis, maka kerja sama dengan Polri ini perlu diimplementasikan. Selain itu, pengamanan aset secara internal juga perlu diperhatikan mengingat kondisi kantor KPPU sendiri yang dapat dikatakan masih belum cukup memadai.

Pengamanan bahan keterangan bertujuan:

- Untuk mencegah supaya bahan keterangan yang diperoleh seseorang, tidak digunakan untuk melakukan tindakan-tindakan yang merugikan atau membahayakan pihak sendiri.
- Untuk mencegah agar keterangan-keterangan yang berklasifikasi atau yang perlu dirahasiakan, tidak jatuh ke tangan seseorang yang tidak berhak/tidak perlu untuk mengetahuinya, atau jatuh ke tangan pihak lain.

Dalam tugasnya menangani berbagai perkara persaingan usaha, terdapat banyak dokumen yang dihimpun oleh KPPU, mulai dari yang berklasifikasi biasa hingga rahasia. Dalam hal ini, Polri dapat membantu pengamanan dokumen-dokumen tersebut, mulai dari perolehannya, penyimpanannya sampai pada penggunaannya. Terlebih ketika menangani perkara yang melibatkan perusahaan besar, tentunya tingkat kerawanan terhadap bahan keterangan itu juga akan semakin tinggi.

Pengamanan kegiatan/operasi bertujuan menjamin kerahasiaan kegiatan operasi yang akan dilakukan atau rencana-rencana selanjutnya, dengan usaha mencegah pihak lain melakukan tindakan-tindakan yang merugikan, menjaga tindakan sendiri untuk mencegah pihak lain memperoleh bahan keterangan mengenai pihak sendiri dan mencegah pemusnahan oleh pihak-pihak yang berseberangan. Pengamanan dari sisi ini sebenarnya telah mencakup pengamanan personil dan bahan keterangan, namun berkaitan dengan kegiatan yang dilangsungkan oleh KPPU. Hal ini terkait dengan mobilitas KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha yang tentunya memerlukan pengamanan, dalam hal ini oleh Polri.

4.3. Sinergi antara KPPU dan Pengadilan dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Sejak tahun 2000, KPPU telah mengeluarkan sejumlah putusan tentang perkara persaingan usaha. Putusan tersebut sarat dengan analisis mengenai hukum persaingan untuk menentukan dilanggar atau tidaknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh para pihak yang disebut sebagai terlapor. Hanya saja, dalam memahami hukum persaingan, tentu harus diawali dengan menanamkan pengertian bahwa hukum ini harus didekati dari dua aspek utama, yaitu hukum dan ekonomi. Tanpa pemahaman ekonomi yang proporsional, maka bisa jadi penanganan hukum persaingan hanya dilihat dari sisi penegakan hukumnya sehingga mengurangi makna keberadaan hukum ini dalam tataran sistem hukum di Indonesia.

Sebenarnya, penegakan hukum persaingan usaha dapat saja dilakukan oleh kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Pengadilan merupakan tempat penyelesaian perkara yang resmi dibentuk oleh negara. Namun, untuk hukum persaingan usaha, pada tingkat pertama penyelesaian sengketa antar pelaku usaha tidak dilakukan oleh pengadilan. Alasan yang dapat dikemukakan adalah karena hukum persaingan usaha membutuhkan orang-orang spesialis yang memiliki latar belakang dan/atau mengetahui seluk-beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar. Institusi yang melakukan penegakan hukum persaingan usaha beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatarbelakang hukum, mengingat masalah persaingan usaha sangat terkait dengan ekonomi dan bisnis.

Dalam penguatan kelembagaan yang dilakukan oleh KPPU melalui kerja samanya dengan Pengadilan, hal yang paling pokok adalah mengenai efektivitas pelaksanaan putusan KPPU. Pada awalnya, filosofi penghukuman atas suatu putusan dimaksudkan untuk menistakan pelaku pelanggaran atau kejahatan tertentu. Namun, seiring dengan perkembangan jaman, hukum dipandang sebagai alat untuk mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang sebanyak-banyaknya (*greatest happiness for greatest number*). Dalam ranah hukum publik,

penghukuman kemudian juga berfungsi sebagai efek penjeratan (*deterrence effect*). Dengan demikian, orang akan berpikir bahwa apabila melakukan hal yang sama maka akan menerima sanksi yang sama, sehingga pelanggaran yang sama dapat dicegah. Dalam konteks inilah, KPPU melalui putusannya menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha karena telah mencederai rasa keadilan publik dan mengganggu kepentingan publik. Oleh karena itu, putusan KPPU tidak semata-mata untuk memberikan hukuman kepada pelaku usaha, tetapi juga sebagai upaya menciptakan *deterrence effect* supaya kepentingan publik berupa persaingan usaha yang sehat senantiasa terjaga. Sebagai contoh, denda sebagai salah satu bentuk sanksi yang diterapkan oleh KPPU diharapkan menjadi semacam insentif bagi pelaku usaha supaya tidak melakukan pelanggaran yang sama terhadap hukum persaingan usaha. Apabila putusan tersebut hanya dipandang sebagai penghukuman sehingga pelaku usaha yang “nakal” dapat menyiasatinya, maka dapat dikatakan bahwa putusan KPPU tidak memiliki nilai keefektifan yang baik.

Sementara itu, terhadap putusan KPPU, salah satu kemungkinan yang akan dilakukan oleh pelaku usaha adalah menerima keputusan KPPU dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Dalam hal ini, pelaku usaha dianggap menerima putusan KPPU apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh undang-undang untuk mengajukan keberatan sesuai dengan pasal 44 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selanjutnya, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan tentang putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Dengan tidak diajukannya proses keberatan, maka putusan KPPU akan memiliki kekuatan hukum tetap sesuai dengan pasal 46 ayat 1, dan terhadap putusan tersebut, akan dimintakan fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri sesuai dengan pasal 46 ayat 2.

Dalam perspektif Mahkamah Agung (MA), dari 42 kasasi yang diajukan atas putusan KPPU, 26 diantaranya telah diputuskan oleh MA dengan komposisi 65% atau sebanyak 17 putusan dikuatkan MA. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya Pengadilan memiliki pendapat yang sama dengan KPPU tentang kebenaran pembuktian, *due process of law* dan penerapan hukum yang selama ini dijalankan oleh KPPU. Penguatan putusan oleh MA ini juga menunjukkan adanya dukungan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha di Indonesia. Hal ini secara sistematis memberikan dorongan yang kuat bagi KPPU untuk semakin konsisten dalam menegakkan hukum dengan menjaga integritas yang telah mengakar dan dimiliki sejak awal berdirinya lembaga ini.

4.3.1. Sanksi atas Pelanggaran terhadap Hukum Persaingan Usaha

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan dua macam sanksi, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi pidana sendiri terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan.

4.3.1.1. Sanksi Administratif

Sanksi administratif merupakan suatu tindakan yang dapat diambil oleh Komisi terhadap pelaku usaha yang melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Sanksi administratif ini diatur dalam pasal 47 yang berupa:

- Penetapan pembatalan perjanjian.
- Perintah untuk menghentikan integrasi vertikal.
- Perintah untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.
- Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham.
- Penetapan pembayaran ganti rugi.
- Pengenaan denda minimal Rp 1 miliar dan maksimal Rp 25 miliar.

Komisi dapat menjatuhkan sanksi administratif tersebut secara kumulatif ataupun alternatif. Keputusan mengenai bentuk sanksi juga tergantung pada pertimbangan Komisi dengan melihat situasi dan kondisi masing-masing kasus. Selain itu, penghitungan atas kerugian ekonomis yang ditimbulkan karena pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha memerlukan banyak pertimbangan dan harus didasarkan pada unsur kehati-hatian. Apabila hal ini tidak diperhatikan, maka dapat terjadi untuk suatu kasus pelanggaran yang kecil, KPPU memberikan sanksi denda atau ganti rugi dalam jumlah yang besar sehingga akan membebani pelaku usaha akibat tidak sebanding dengan pelanggaran yang telah dilakukan. Dalam hal ini, nilai dasar denda berkaitan dengan tiga hal, yaitu proporsi dari nilai penjualan, tingkat pelanggaran dan dikalikan dengan jumlah tahun pelanggaran. Penentuan tingkat pelanggaran dilakukan kasus per kasus untuk setiap tipe pelanggaran dengan mempertimbangkan seluruh situasi yang terkait kasus tersebut. Proporsi dari nilai penjualan yang diperhitungkan adalah maksimal 10% dari nilai penjualan tersebut. Untuk menentukan apakah proporsi nilai penjualan yang dipertimbangkan dalam suatu kasus seharusnya berada dalam titik tertinggi atau terendah dalam kasus tersebut, KPPU akan mempertimbangkan berbagai macam faktor, yakni skala perusahaan, jenis pelanggaran, gabungan pangsa pasar dari para pelaku usaha, cakupan wilayah geografis pelanggaran, dan telah atau belum dilaksanakannya pelanggaran tersebut.

4.3.1.2.Sanksi Pidana Pokok

Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa sanksi pidana pokok meliputi pidana denda minimal Rp 25 miliar dan maksimal Rp 100 miliar. Pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kurungan maksimal enam bulan. Sanksi pidana ini diberikan oleh Pengadilan dan bukan merupakan kewenangan dari Komisi.

4.3.1.3. Pidana Tambahan

Pasal 49 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa pidana tambahan yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku usaha dapat berupa:

- Pencabutan ijin usaha.
- Larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris minimal selama dua tahun.
- Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

Dalam hal ini, sekali lagi dijelaskan bahwa Komisi hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif, sementara yang berwenang menjatuhkan sanksi pidana adalah Pengadilan. Dengan demikian, terlihat garis merah hubungan sinergi antara KPPU dan Pengadilan.

4.3.2. Putusan KPPU Memerlukan Fiat Eksekusi Pengadilan

Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting dalam dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, mengingat merupakan bentuk implementasi dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena itu, wajar kiranya apabila setiap putusan Komisi yang telah mempunyai hukum tetap harus dimintakan penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri (PN). Hal ini dapat diartikan bahwa kekuatan dan pelaksanaan putusan tersebut berada di bawah pengawasan Ketua PN.

Mekanisme fiat eksekusi ini dapat menepis anggapan mengenai terlalu luasnya kekuasaan yang dimiliki oleh KPPU. Seperti diketahui bahwa terdapat penilaian yang menyebutkan bahwa dengan diberikannya wewenang melakukan kewenangan rangkap sebagai penyelidik, penuntut sekaligus hakim kepada KPPU akan berakibat KPPU menjadi lembaga *super power*

yang seolah-olah tanpa kontrol. Hal ini tidak sepenuhnya benar mengingat meskipun KPPU memiliki kewenangan yang besar dalam menyelesaikan perkara pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha, namun tetap ada lembaga lain yang mengontrol wewenang itu dalam bentuk pemberian fiat eksekusi yaitu PN.

Fiat eksekusi dalam hal ini dapat diartikan sebagai persetujuan PN untuk dapat dilaksanakannya putusan KPPU. Persetujuan ini tentu tidak akan diberikan apabila Ketua PN menganggap bahwa KPPU telah salah dalam memeriksa perkara tersebut. Dengan demikian, maka mekanisme fiat eksekusi ini dapat menjadi semacam kontrol terhadap putusan-putusan yang dihasilkan oleh KPPU, yang tidak diajukan upaya keberatan oleh pihak pelaku usaha.

Namun demikian, apabila pelaku usaha melakukan upaya keberatan atas putusan KPPU tersebut, maka Ketua PN selanjutnya akan menunjuk majelis hakim yang akan memeriksa keberatan terhadap putusan KPPU. Dalam hal ini, Ketua PN sedapat mungkin menunjuk hakim-hakim yang mempunyai pengetahuan yang cukup di bidang hukum persaingan usaha. Dalam konteks saat ini, sejumlah hakim telah melewati proses pelatihan di bidang hukum persaingan usaha dan memperoleh sertifikatnya, sehingga telah dapat dipertimbangkan untuk menempati posisi hakim-hakim yang kompeten untuk menangani kasus pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha. Hal ini penting karena hukum persaingan usaha terdiri dari dua aspek utama, yaitu aspek ekonomi dan aspek hukum itu sendiri. Terlebih, pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha senantiasa berkembang sehingga pembuktiannya tidak dapat tercukupi dengan alat-alat bukti yang telah umum di kalangan hakim Pengadilan –sebagai contoh, “kecanggihan” para pelaku usaha yang melakukan kesepakatan kartel tidak mudah untuk dibuktikan apabila hanya mengutamakan pembuktian atas *direct vidence*, namun perlu lebih mempertimbangkan penggunaan *circumstantial evidence*.

Sementara itu, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa terdapat kemungkinan pelaku usaha yang dinyatakan bersalah oleh KPPU

tidak mau melaksanakan putusan KPPU dan tidak mengajukan keberatan ke PN. Dalam hal ini, Komisi dapat meminta fiat eksekusi ke PN tempat kedudukan pelaku usaha agar putusannya mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan Pengadilan. Dengan demikian, putusan Komisi dapat dipaksakan eksekusinya dengan meminta bantuan dari alat kekuasaan negara, yakni Pengadilan. Dalam hal sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU adalah berupa pembatalan perjanjian, maka dengan sendirinya perjanjian tersebut akan batal demi hukum ketika telah ada fiat eksekusi dari PN. Sementara itu, untuk sanksi yang berupa ganti rugi dan denda, maka harta pelaku usaha dapat disita dan/atau dijual lelang untuk membayar ganti rugi dan denda tersebut. Dalam hal ini, efektivitas putusan KPPU terimplementasikan dalam peran juru sita dari PN yang melaksanakan tugasnya dengan baik.

4.3.3. Pelaksanaan Putusan (Eksekusi)

Tidak semua putusan dalam perkara pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha dapat dieksekusi. Dalam hal ini, putusan PN dan MA yang mengabulkan keberatan dan kasasi dari pelaku usaha tidak dapat dieksekusi karena putusan itu hanya bersifat *constitutif*. Putusan tersebut hanya menyatakan bahwa putusan KPPU yang menyatakan pelaku usaha melanggar undang-undang antimonopoli batal, dan demikian timbul keadaan hukum yang baru. Dengan demikian, putusan KPPU yang berupa pembatalan perjanjian maupun sanksi administratif lainnya tidak jadi dilaksanakan terhadap pelaku usaha tersebut.

Namun demikian, hukum acara perdata masih mengenal satu jenis putusan lagi, yaitu putusan *declaratoir* yang berisi pernyataan tentang suatu keadaan. Pada dasarnya, setiap putusan hakim selalu mengandung amar *declaratoir* apabila gugatan tersebut dikabulkan. Hal ini terlihat dari pernyataan bahwa tergugat terbukti bersalah. Dalam hal ini, putusan perkara monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat dieksekusi adalah

putusan *condemnatoir* yang menyatakan bahwa pelaku usaha telah melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan karenanya dijatuhi sanksi. Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Komisi ini hanyalah sanksi administratif dan pengenaan denda, sementara PN dan MA dapat menjatuhkan sanksi pidana maupun ganti rugi dan pidana denda.

Sementara itu, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak menerima pemberitahuan atas putusan yang telah memiliki hukum tetap (*inkracht*), pelaku usaha yang dikenai sanksi harus menjalankannya dan melaporkan pelaksanaan putusan tersebut kepada KPPU. Apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan tersebut, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan dua upaya hukum, yaitu:

- KPPU meminta penetapan eksekusi kepada Ketua PN sesuai dengan pasal 46 ayat 2, yang bertujuan untuk melaksanakan sanksi administratif yang dijatuhkan oleh KPPU.
- KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan pasal 44 ayat 4, yang bertujuan untuk menerapkan sanksi pidana.

Dalam hal ini, pelaksanaan eksekusi riil (eksekusi putusan yang menghukum pelaku usaha untuk melakukan perbuatan tertentu) dilakukan dengan cara KPPU meminta kepada PN supaya memerintahkan pelaku usaha untuk melakukan perbuatan tertentu, seperti membatalkan penggabungan, pengambilalihan saham dan peleburan badan usaha, membatalkan perjanjian yang mengakibatkan praktek pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha, dan lain-lain. Di sisi lain, pelaksanaan eksekusi pembayaran sejumlah uang dilakukan dalam hal putusan yang dijatuhkan pada pelaku usaha berupa pembayaran ganti rugi dan atau denda. Prosedur ini diawali dengan penyampaian peringatan disusul dengan perintah eksekusi dan penjualan lelang. Hal ini terjadi karena Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) terhadap harta pelaku usaha. Oleh karena itu, KPPU

harus meminta kepada Ketua PN untuk meletakkan sita eksekusi terhadap harta pelaku usaha yang kemudian akan diikuti dengan penjualan lelang. Satu hal lagi yang perlu ditambahkan di sini adalah bahwa pembayaran denda tersebut tidak dapat dilakukan secara kredit/angsuran.



BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini, tingkah laku (*conduct*) para pelaku usaha (terlapor) yang terlibat dalam kasus kartel yang ditangani oleh KPPU memperlihatkan adanya tingkat resistensi dalam hal *cooperativeness* selama menjalani proses pemeriksaan di majelis Komisi. Faktor *cooperativeness* itu sendiri dapat didekati dari dua sisi, yaitu kekooperatifan dalam memenuhi panggilan secara patut Komisi dan kekooperatifan dalam menyerahkan data dan atau dokumen yang diperlukan selama proses pemeriksaan. Merujuk pada hasil uji hipotesis yang dilakukan terhadapnya, diperoleh kesimpulan bahwa tingkat kekooperatifan terlapor dalam memenuhi panggilan Komisi termasuk dalam kategori baik atau di atas rata-rata. Di lain pihak, tingkat kekooperatifan terlapor dalam memberikan data dan atau informasi yang diperlukan ternyata masuk dalam kategori buruk atau di bawah rata-rata. Dengan demikian, keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh KPPU lebih terlihat dari sisi kemampuannya untuk meminta data dan atau informasi dari pihak-pihak yang berperkara. Oleh karena itu, untuk lebih mengoptimalkan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, KPPU memerlukan penguatan kelembagaan melalui kerjasamanya dengan beberapa lembaga terkait.

Penguatan kelembagaan yang dimaksud salah satunya adalah melalui implementasi peran Polri dalam memperkuat tugas penegakan hukum persaingan usaha KPPU. Diawali dengan penandatanganan MoU antara KPPU dan Polri yang kemudian terjabarkan dalam SOP, diharapkan paling tidak akan memperkuat posisi KPPU dari tiga aspek, yaitu di bidang pembinaan, operasional dan pengamanan. Kerja sama yang dilakukan oleh KPPU dengan Polri di bidang pembinaan dapat diimplementasikan melalui pelatihan mengenai intelijen ekonomi oleh Baintelkam Polri, khususnya dalam hal penyelidikan untuk

kegiatan investigasi KPPU. Sementara itu, kerja sama di bidang pengamanan dapat terimplementasikan melalui bantuan pengamanan dari Baharkam Polri terhadap KKPU, baik dari segi pengamanan personil, materiil, bahan keterangan, maupun kegiatan/operasi. Akan tetapi, kerja sama yang paling utama di sini adalah di bidang operasional, dimana peran Bareskrim Polri sangat dibutuhkan mengingat kewenangannya untuk memanggil dan atau meminta data/informasi secara paksa. Di sinilah perlunya pola kerja sama yang harmonis di antara kedua lembaga yang masing-masing berada dibawah ranah hukumnya masing-masing, dimana KPPU hanya berwenang melakukan penindakan secara administratif, sedangkan Polri baru dapat menindaklanjuti perkara persaingan usaha ketika telah didapati unsur pidana di dalamnya. Namun demikian, garis merah yang tetap bisa ditarik dalam hal ini adalah bahwa unsur perkara ini dapat memasuki ranah pidana ketika pelaku usaha tidak menjalankan putusan, menolak pemanggilan, tidak memberikan informasi, dan atau menghambat pemeriksaan Komisi.

Selain dengan Polri, penguatan kelembagaan yang juga dibutuhkan oleh KPPU adalah melalui sinergi dengan Pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Kerja sama dengan Pengadilan ini pada intinya berkaitan dengan efektivitas eksekusi dari putusan KPPU sendiri. Seperti diketahui bahwa hukum persaingan usaha memerlukan pendekatan dari dua sisi, yaitu ekonomi dan hukum, sehingga penegakannya pun memerlukan kombinasi antara keduanya. Dalam hal ini, putusan KPPU hanya bersifat administratif, sementara kekuatan putusan pidana menjadi hak sepenuhnya dari Pengadilan. Sementara itu, perlunya sinergi antara KPPU dan Pengadilan banyak terlihat ketika putusan KPPU membutuhkan fiat eksekusi dari Pengadilan untuk dapat memiliki kekuatan hukum tetap. Selain juga sebagai fungsi kontrol atas putusan KPPU, fiat eksekusi Pengadilan pada dasarnya merupakan langkah yang konkret supaya putusan KPPU tersebut dapat dipaksakan eksekusinya terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha. Selain itu, kewenangan *conservatoir beslag* (penyitaan) juga berada di juru sita Pengadilan. Di luar semua itu, efektivitas putusan KPPU baru akan benar-benar

terimplementasikan dengan baik ketika tidak hanya dipandang sebagai mekanisme penghukuman semata, namun lebih kepada *deterrence effect* (efek jera) yang ditimbulkannya.

5.2.Saran

Sebagai penutup dari penulisan tesis ini, dalam upaya secara umum untuk mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia demi kesejahteraan rakyat, penulis mengajukan beberapa saran dan rekomendasi sebagai berikut:

- Mengenakan program liniensi terhadap penanganan kasus kartel. Liniensi sendiri adalah program pengurangan denda bagi perusahaan atau individu yang mau mengakui atau bekerja sama kepada aparat penegak hukum untuk membongkar praktek kartel. Hal ini perlu dipertimbangkan mengingat pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha sangat berbeda dengan hukum lainnya, seperti hukum pidana pada umumnya. Biasanya, suatu kartel dapat diketahui bukan merupakan hasil dari investigasi yang dilakukan oleh penegak hukum, melainkan karena adanya anggota kartel yang melaporkan atau mengakui adanya perbuatan tersebut. Dengan demikian, penggunaan program liniensi ini dinilai akan membantu meningkatkan *cooperativeness* para pelaku usaha dalam proses pemeriksaan di KPPU. Apalagi, perkembangan teknologi saat ini turut menggeser kesepakatan kartel dari bentuk tertulis ke bentuk nontertulis sehingga semakin sulit untuk dibuktikan.
- Melakukan sosialisasi kepada seluruh jajaran Polri untuk meningkatkan pemahaman tentang penegakan hukum persaingan usaha. Seperti diketahui bahwa kedudukan KPPU adalah berada di pusat (Jakarta) dan hanya terdapat sejumlah kantor perwakilan daerah (KPD) di beberapa tempat, sementara jajaran Polri tersebar ke seluruh daerah di Indonesia. Di sisi lain, potensi terjadinya pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha dapat terjadi di mana saja. Oleh karena itu, juga mengingat bahwa kerja sama antara KPPU dan Polri ini merupakan hal yang baru, maka diperlukan proses sosialisasi dari

tingkat pusat hingga ke daerah-daerah, termasuk ke Kepolisian Daerah (Polda), Kepolisian Resor (Polres), dan Kepolisian Sektor (Polsek). Kegiatan sosialisasi ini harus dilaksanakan secara terencana, berkala dan berkesinambungan, sesegera mungkin pasca diimplementasikannya SOP kerja sama di antara kedua lembaga ini.

- Melakukan program pelatihan (*workshop*) mengenai penegakan hukum persaingan usaha kepada para hakim, terutama dari aspek ekonomi. Hal ini penting mengingat bagi para hakim, hukum persaingan usaha merupakan substansi baru dan oleh karenanya memerlukan pemahaman yang intensif. Dalam hal ini, kewenangan KPPU dan Pengadilan dalam memeriksa dan memutus perkara persaingan usaha harus didukung dengan kerja sama yang baik di antara keduanya untuk menumbuhkan persepsi yang sama dalam proses penanganan perkara di bidang persaingan usaha. Kegiatan ini menjadi sangat penting karena masih banyak hakim yang kurang memahami esensi dari hukum persaingan usaha, sehingga akan berpengaruh terhadap efektivitas eksekusi putusan KPPU. Kegiatan pelatihan bagi para hakim ini harus juga dilakukan secara terencana, berkala dan berkelanjutan, baik di tingkat pusat maupun per provinsi. Selain itu, output dari pelatihan ini salah satunya dapat diimplementasikan dalam suatu bentuk sertifikat yang dapat menjadi semacam prasayrta bagi hakim yang akan ditunjuk untuk menangani perkara persaingan usaha.
- Melakukan inventarisasi aset pada seluruh perusahaan yang berada di wilayah hukum Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai langkah antisipasi apabila suatu perusahaan terbukti bersalah telah melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha, namun tidak berlaku kooperatif dalam menjalankan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Bahkan apabila pelaku usaha yang bersangkutan telah keluar dari perusahaan tersebut, tetap dapat dilakukan penyitaan atas aset-asetnya di perusahaan lain sebagai pengganti dari sanksi yang dijatuhkan terhadapnya. Selain itu, perlu pula pengetatan peraturan mengenai pemberian ijin usaha. Lembaga yang terkait dengan ijin

usaha seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) harus berkoordinasi dengan KPPU untuk meyakinkan bahwa perusahaan tersebut telah bersifat valid sehingga dapat diberikan jin usaha. Hal ini terkait dengan banyaknya perusahaan “*abal-abal*” yang melanggar hukum persaingan usaha sehingga tidak dapat dilakukan eksekusi putusan.

- Menyusun sebuah mekanisme sistem konsultasi dan koordinasi antara KPPU dan lembaga-lembaga regulator sebelum mengimplementasikan peraturan yang melibatkan tugas dan wewenang masing-masing lembaga. Secara teknis, kegiatan ini dapat berupa penyusunan *joint-working team*, diskusi serta pertemuan reguler untuk saling betukar informasi dan pengalaman pada penegakan hukum persaingan usaha dalam sektor yang menjadi yurisdiksi lembaga regulator masing-masing. Koordinasi bersifat *urgent* mengingat terdapat beragam permasalahan yang seing muncul dalam hubungan antarlembaga, seperti adanya tumpang-tindih kewenangan dan otoritas, kurangnya independensi lembaga, kurangnya pemahaman atas isu persaingan usaha dalam setiap peraturan dan kebijakan, serta perbedaan tujuan atas suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kejelasan dan pembatasan tugas masing-masing lembaga untuk mewujudkan harmonisasi kebijakan di antara lembaga-lembaga itu.
- Terakhir, dibutuhkan peran serta pemerintah dan masyarakat dalam penegakan hukum persaingan usaha untuk mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Pemerintah sebagai ujung tombak di pihak eksekutif harus semakin berperan dalam mengamankan kebijakan-kebijakan yang pro terhadap persaingan usaha sehat, mengingat masih terdapat beberapa kebijakan pemerintah (termasuk dalam perkara kartel) yang anti terhadap persaingan usaha sehat. Di pihak lain, masyarakat sebagai objek utama yang merasakan dampak dari penegakan hukum persaingan usaha juga diharapkan bersikap tanggap terhadap berbagai kasus persaingan usaha, dalam upaya menyukseskan pembangunan dari sektor perekonomian untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

DAFTAR REFERENSI

- Areeda, P. dan D. Turner. (1975). *Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of The Sherman Act dalam Harvard Law Review*.
- Baumol, William J. dan Alan S. Blinder. (1985). *Economics, Principles and Policy 3rd ed*. Florida: Harcourt Brace Jovanovich Publisher.
- David, Fred R. (2004). *Manajemen Strategis*. Jakarta: Indeks.
- ELIPS Project. (2000). *Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Indonesian Competition Report*.
- Erawaty, A.F. Elly dan J.S. Badudu. (1996). *Kamus Hukum Ekonomi*. ELIPS Project.
- Fiswick, Frank. (1993). *Making Sense of Competition Policy*. UK: Crankfield.
- Fukuyama, Francis. (2004). *The End of History and The Last of Man: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal Cetakan Ketiga (Amirullah, terjemahan)*. Yogyakarta: Qalam.
- Ganner, B.A. (Eds in Chief). (1999). *Black's Law Dictionary*. St-Paul, Minnessotta: West Group.
- Ginting, Ricky Francois Wakanno, Endang Kesuma Astuty dan Markus Gunawan. (2009). *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Polri*. Jakarta: Visimedia.
- Guidline Perjanjian Penetapan Harga dan Resale Price Maintenance Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999*.
- Hansen, Knud. (2002). *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Katalis-Publishing-Media Services.
- Harahap, M. Yahya. (2004). *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harvard Law Review. (1997). *Development in The Law-The Civil Jury: The Jury's Capacity to Decide Complex Civil Cases*.
- Hasibuan, Nurimansyah. (1993). *Persaingan, Monopoli, Oligopoli*. LP3ES.
- Ibrahim, Johnny. (2007). *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia Cetakan Kedua*. Malang: Banyumedia.

Jorde, T.H., M.A. Lemley, dan R.H. Mnookin. (1996). *Antitrust – Gilbert Law Summaries*. Washington D.C.

Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 1. (2009).

Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Edisi 2.

Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 1 Angka 10.

“Kontan” Minggu III Agustus 2007.

Kwoka, J.E. dan L.J. White (Eds). (2004). *The Antitrust Revolution: Economics, Competition, and Policy*. UK: Oxford University Press.

Lande, Robert H. (1982). *Wealth Transfer as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged*. *Hasting Law Journal* 34.

_____. (1993). *Chicago’s False Foundation: Wealth Transfers (Not Just Efficiency) Should Guide Antitrust in Monopoly and Competition Policy*.

Lubis, Andi Fahmi dkk. (2009). *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha “Kompetisi” Edisi 10. (2008).

Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Edisi 11. (2008).

Edisi 13. (2008).

Edisi 18. (2009).

Edisi 19. (2009).

Nota Kesepahaman antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 002/MoU/K/X/2010 dan B/22/X/2010 tentang Kerja Sama dan Koordinasi dalam Penanganan Perkara Dugaan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pamudji, S. (1985). *Kerja Sama Antardaerah Dalam Rangka Pembinaan Wilayah*.

Jakarta: Bina Aksara.

Porter, Michael E. (1980). *Strategi Bersaing*. Jakarta: Erlangga.

- Profil KPPU: Persaingan Sehat, Sejahteraan Rakyat.* (2010). Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Putong, Iskandar. (2005). *Ekonomi Mikro*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Shapiro, Carl. (1989). *Theories of Oligopoly Behavior dalam Handbook of Industrial Economics Vol. 2*. Amsterdam: North-Holland.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2007). *Manajemen Publik*. Jakarta: PT Grasindo.
- Umar, Husein. (1998). *Riset Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.* (2008). Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Saronto, Y. Wahyu, dkk. (2004). *Intelijen: Teori, Aplikasi dan Modernisasi*. Jakarta: PT Ekalaya Saputra.
- Sheperd, W.G. (1997). *The Economics of Industrial Organization, Fourth Eds*. New Jersey: Prentice Hall.
- Stanton, William. (1984). *Prinsip Pemasaran*. Jakarta: Erlangga.
- UNTAD, *Manual on The Formulation and Application of Competition Law*.
http://id.wikipedia.org/wiki/Semen_gresik. Oktober 26, 2010.
<http://www.antaranews.com/berita/1272984573/lakukan-kartel-20-produsen-minyak-goreng-didenda>. September 28, 2010.
<http://www.antaranews.com/view/?i=1195639923&c=EKB&s=>. September 28, 2010.
<http://www.detikfinance.com/read/2010/05/04/203236/1351169/4/9-maskapai-penerbangan-terbukti-lakukan-kartel-fuel-surcharge>. September 28, 2010.
<http://www.hariansumutpos.com/2009/12/23519/kartel-migor-sedot-rp20-triliun.html>.
 September 28, 2010.
<http://www.informasi-training.com/kartel-perdebatan-antara-teks-dan-konteks-menggagas-kembali-kesepahaman-antara-kppu-pemerintah-dan-pelaku-usaha>.
 September 28, 2010.
- Badroen, Zaki Zein. (2010, Desember 29). Wawancara personal.
- Soemardi, Tresna P. (2010, Desember 3). Wawancara personal.