

**PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM
PERDAGANGAN SAPI IMPOR DI JABODETABEK
(Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)**

(Skripsi)

**Oleh :
Januar Jalu Anggoro**



**BAGIAN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM PERDAGANGAN SAPI IMPOR DI JABODETABEK (Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)

Oleh:

Januar Jalu Anggoro

Berdasarkan inisiatif, KPPU telah melakukan investigasi dan penelitian sehingga menemukan adanya bukti awal yang cukup dan mendukung terjadinya dugaan pelanggaran Pasal 11 tentang Kartel dan Pasal 19 Huruf c tentang Penguasaan Pasar dalam Perdagangan Sapi Impor di Jabodetabek oleh 32 Pelaku Usaha impor sapi dan/atau *feedloter* yang diputus dalam Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015.. Sidang Majelis Komisi yang memeriksa dan memutus perkara ini menyatakan bahwa para pelaku usaha tersebut terbukti melakukan Kartel dan Penguasaan Pasar dan diberikan sanksi sebagai akibat hukum atas pelanggaran tersebut. Penelitian ini mengkaji dan membahas tentang alasan investigator KPPU menetapkan dugaan pelanggaran, pertimbangan hukum KPPU memutus adanya pelanggaran, serta akibat hukum atas pelanggaran.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian deskriptif dan pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan normatif-terapan dengan tipe pendekatan *judicial case study*. Data yang digunakan adalah data sekunder dan pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi dokumen. Selanjutnya, data diolah dan dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa Investigator KPPU menetapkan dua dugaan pelanggaran dalam perdagangan daging sapi yaitu dugaan Kartel dan Penguasaan Pasar. Dugaan tersebut muncul disaat terjadinya pemogokan (tidak memotong sapi) yang dilakukan oleh rumah potong hewan (RPH). Pemogokan tersebut menjadi awal dilakukannya pemeriksaan karena adanya Maklumat yang dikeluarkan oleh RPH sebagai bukti awal. Pertimbangan hukum KPPU menentukan bahwa para pelaku usaha impor sapi dan/atau *feedloter* di wilayah Jabodetabek melakukan tindakan pengaturan pasokan daging sapi serta menentukan harga sapi di pasar difasilitasi oleh Asosiasi Produsen Daging dan *Feedloter* Indonesia (Apfindo) sehingga jumlah pasokan daging sapi menjadi

berkurang di tengah kebutuhan konsumen yang terus meningkat dan harga menjadi tinggi. Hal tersebut merupakan bentuk dari Kartel sehingga para pelaku usaha terbukti melakukan kartel yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu, para pelaku usaha dapat menguasai dan mengatur jumlah pasokan atas daging sapi yang beredar di pasar sapi impor hingga mencapai sekitar 61% (enam puluh satu persen) sampai dengan tahun 2015 yang mengakibatkan terjadi penguasaan pasar yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Akibat hukum atas putusan KPPU Nomor10/KPPU-I/2015 atas pelanggaran yang dilakukan oleh 32(tiga puluh dua) pelaku usaha sapi impor adalah dikenakannya sanksi berupa denda yang berbeda-beda pada beberapa pelaku usaha yaitu antara Rp 71.414.000,00 (tujuh puluh satu juta empat ratus empat belas ribu rupiah) sampai dengan Rp 21.398.702.000,00 (dua puluh satu miliar tiga ratus sembilan puluh delapan juta tujuh ratus dua ribu rupiah). Pemberian sanksi denda yang berbeda-beda dan dapat memberatkan berdasarkan alasan adanya afiliasi antar pelaku usaha tersebut, kurang kooperatifnya pelaku usaha dalam menyerahkan dokumen ke KPPU dan tidak hadir memenuhi panggilan dari KPPU serta adanya penilaian khusus dari KPPU.

Kata Kunci: KPPU, Kartel, Penguasaan Pasar

**PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM
PERDAGANGAN SAPI IMPOR DI JABODETABEK
(Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)**

Oleh :

JANUAR JALU ANGGORO

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Keperdataan
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

Judul Skripsi : **PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
DALAM PERDAGANGAN SAPI IMPOR DI
JABODETABEK
(Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)**

Nama Mahasiswa : **Januar Jalu Anggoro**

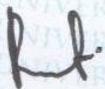
No. Pokok Mahasiswa : 1342011088

Bagian : Hukum Keperdataan

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

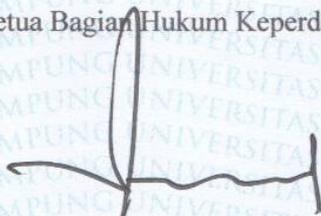


Rilda Murniati, S.H., M.Hum.
NIP 19700925 199403 2 002



Depri Liber Sonata, S.H., M.H.
NIP 19801016 200801 1 001

2. Ketua Bagian Hukum Keperdataan



Dr. Sunaryo, S.H., M.Hum.
NIP 19601228 198903 1 001

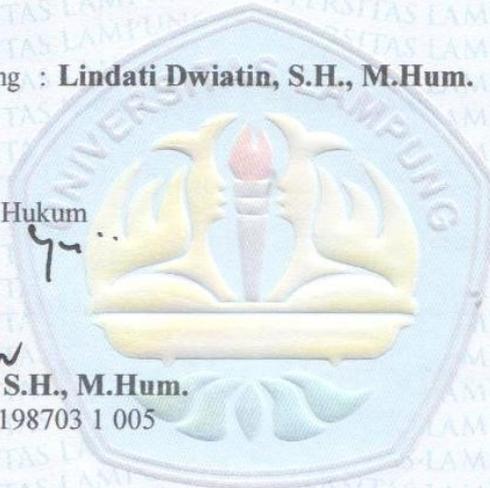
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Rilda Murniati, S.H., M.Hum.**

Sekretaris/Anggota : **Depri Liber Sonata, S.H., M.H.**

Penguji
Bukan Pembimbing : **Lindati Dwiatin, S.H., M.Hum.**



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **21 Agustus 2017**

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Januar Jalu Angoro. Penulis dilahirkan pada tanggal 10 Januari 1995 di Bandar Lampung. Penulis merupakan anak ke tiga dari tiga bersaudara dari pasangan Bapak Agus Supriadi dan Ibu Listyowati Ningsih.

Penulis mengawali pendidikan di TK Kartika Jaya PU yang diselesaikan pada tahun 2001, Sekolah Dasar Yayasan Kartika Jaya II-5 Tanjung Karang yang diselesaikan pada tahun 2007, Sekolah Menengah Pertama Negeri 4 Bandar Lampung yang diselesaikan pada tahun 2010, dan menyelesaikan pendidikan pada Sekolah Menengah Akhir Negeri 9 Bandar Lampung pada tahun 2013.

Penulis terdaftar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Pararel tertulis pada tahun 2013 Universitas Lampung. Pada akhir semester 5, penulis mengikuti Kuliah Kerja Nyata (KKN) selama 60 hari di Desa Waspada, Kecamatan Sekincau, Kabupaten Lampung Barat.

Selama menjadi mahasiswa, penulis menjadi bagian dari organisasi kemahasiswaan tingkat fakultas yaitu HIMA Perdata sebagai anggota bidang seni dan olahraga di tahun 2016 dan berakhir di tahun 2017.

MOTO

Barangsiapa yang keluar untuk menuntut ilmu,
maka ia seperti berperang di jalan Allah hingga ia pulang

(H.R. Tirmidzi)

Jalan terbaik untuk bebas dari masalah adalah dengan memecahkannya

(Alan Saporta)

Taklukan dunia dengan kecerdasan

(Anonim)

PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Atas Ridho Allah SWT dan dengan segala kerendahan hati
kupersembahkan skripsi ini kepada:

Kedua orang tuaku tersayang Bapak Agus Supriadi dan Ibu Listyowati Ningsih
yang telah memberikan cinta, kasih sayang, motivasi, serta pengorbanan
yang semuanya hanya untuk kebahagiaanku.

Almamater tercinta Universitas Lampung,
tempatku memperoleh ilmu, pembelajaran, dan pengalaman
menuju pendewasaan diri serta kesuksesanku.

SANWACANA

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Perdagangan Sapi Impor Di Jabodetabek (Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang membangun dari semua pihak untuk pengembangan dan kesempurnaan skripsi ini.

Penyelesaian skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, dan saran dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Bapak Dr. Sunaryo, S.H., M.Hum., selaku Ketua Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Lampung;

3. Ibu Rilda Murniati S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing I atas kesabaran, ketulusan, dukungan, serta kesediaan meluangkan waktu di sela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya untuk membimbing, memberikan saran, masukan, dan pengarahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan;
4. Bapak Sepriyadi Adhan S., S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing 2 atas kesabaran, ketulusan, serta kesediaannya meluangkan waktu, mencurahkan segenap pemikirannya untuk membimbing, memberikan saran dan masukan, serta pengarahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan;
5. Ibu Lindati Dwiatin, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I yang telah memberikan saran, kritik, dan masukan yang sangat membangun dalam penulisan skripsi ini;
6. Bapak Depri L. Sonata, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan saran, kritik, dan masukan yang sangat membangun dalam penulisan skripsi ini;
7. Ibu Desy Churul Aini, S.H., selaku Pembimbing Akademik yang telah membantu dan membimbing penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
8. Seluruh Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Bapak/Ibu Dosen Bagian Hukum Keperdataan yang dengan penuh ketulusan dan dedikasi memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung;

9. Nenek tercintaku Eyang Uti, dan kakak-kakakku Mbak Tyas, Mas Iqbal dan Mas Agung, Om Tono, dan Tante Ndari yang selalu mendoakan, memberi semangat, serta menasehatiku dalam segala hal demi kebaikanmu. Semua keluarga yang selalu memberikan dukungan dalam penyelesaian skripsi ini;
10. Wanita cantik yang selalu menemani penulis dari SMA sampai sekarang Tetania Tiara Putri, terima kasih sudah mensupport, menasihati, mendoakan, memberi semangat kepada penulis dalam berbagai hal apapun.
11. Sahabat-sahabatku sore subuh Ride Faris, Bobby, Agus, Valdo, Angga, Dimas, Sahal, Iqbal, Dandung, terima kasih sudah hadir dalam hidupku, menemani hariku sejak awal perkuliahan hingga akhir, memberi semangat dalam penyelesaian skripsi ini;
12. Sahabat-sahabat terbaikku Dino, Mbek, Axel, Apip, Bakir, Nyamuk, Pelor, Bang Agha, Jarot, dan Kawan-kawan Gazebo Ngekek, terima kasih karena kehadiran, keseruan, dan kebahagiaan selama ini;
13. Keluarga besar HIMA PERDATA, terimakasih untuk pengalaman dan kebersamaannya selama ini. Serta teman-teman Fakultas Hukum 2013, terima kasih telah menjadi bagian selama masa perkuliahan;
14. Teman-teman KKN, Warga Desa di Desa Waspada, Kecamatan Sekincau, Kabupaten Lampung Barat, Ndaru, Winal, Chan, Tiara, Gita, Kiki, Ike, Butet, Yumi terimakasih untuk kekeluargaan dan kebersamaannya selama KKN 60 hari, sampai sekarang;
15. Terima kasih untuk semua pihak yang telah memberi semangat dan bantuan dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada Penulis. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya, khususnya bagi Penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Bandar Lampung,

Penulis,

Januar Jalu Anggoro

DAFTAR ISI

ABSTRAK	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
RIWAYAT HIDUP	
MOTO	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
SANWACANA	
DAFTAR ISI	

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	6
C. Ruang Lingkup	6
D. Tujuan Penelitian	7
E. Kegunaan Penelitian	8

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha	9
1. Pengertian, Dasar Hukum, dan Ruang Lingkup Hukum Persaingan Usaha	9
2. Pendekatan Pasal dalam Hukum Persaingan Usaha	12
3. Bentuk-bentuk Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	14
4. Tinjauan tentang Kartel	17
5. Tinjauan tentang Penguasaan Pasar	27
B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).....	32
1. Status dan Kedudukan KPPU	32
2. Tugas KPPU	33
3. Wewenang KPPU	34
C. Tata Cara Penanganan Perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha	38
1. Tata Cara Penanganan Perkara berdasarkan Laporan	38
2. Tata Cara Penanganan Perkara berdasarkan Laporan Pelapor dengan Permohonan Ganti Rugi	42

3. Tata Cara Penanganan Perkara berdasarkan Inisiatif KPPU	45
D. Kerangka Pikir	50

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	53
B. Tipe Penelitian	54
C. Pendekatan Masalah	54
D. Jenis dan Sumber Data	56
E. Metode Pengumpulan Data	57
F. Metode Pengolahan Data	58
G. Analisis Data	59

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan Investigator KPPU Menetapkan Adanya Dugaan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Perdagangan Sapi Impor di Jabodetabek	60
1. Alasan Investigator KPPU Menetapkan Adanya Dugaan Kartel ..	61
2. Alasan Investigator KPPU Menetapkan Adanya Dugaan Penguasaan Pasar	66
B. Pertimbangan Hukum Majelis Komisi dalam Memutus Adanya Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Perdagangan Sapi Impor di Jabodetabek	69
1. Pertimbangan Hukum Pembuktian Pasal 11 tentang Kartel	72
2. Pertimbangan Hukum Pembuktian Pasal 19 Huruf c tentang Penguasaan Pasar	86
C. Akibat Hukum atas Putusan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Perdagangan Sapi Impor di Jabodetabek	98

V. PENUTUP

A. Kesimpulan	112
---------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persaingan dalam dunia usaha merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Adanya persaingan dalam dunia usaha melahirkan keuntungan dan dampak bagi pelaku usaha agar terus memperbaiki produk barang atau jasa yang dihasilkan dan terus melakukan inovasi, berupaya keras memberi produk barang atau jasa yang terbaik bagi konsumen serta menghasilkan produk barang atau jasa secara efisien. Di sisi lain, konsumen mempunyai pilihan membeli barang atau jasa tertentu dengan harga yang rendah dengan kualitas yang tinggi.¹ Tanpa adanya persaingan, tidak akan dapat diketahui apakah kinerja yang dijalankan sudah mencapai tingkat yang optimal. Hal ini dikarenakan tidak adanya pembanding yang dapat dijadikan acuan. Dengan adanya pesaing, masing-masing pihak dapat mengukur kinerja dengan membandingkan kinerja pesaingnya.² Namun, persaingan juga melahirkan dampak negatif bagi pelaku usaha untuk saling mengungguli pelaku usaha lain secara tidak sehat dan melanggar hukum.

¹ Remy Sjahdeni dkk, *Jurnal Hukum Bisnis: Membudayakan Persaingan Sehat*, Jakarta, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2002 (Volume 19), Hlm. 4.

² Rhido Jusmadi, *Konsep Hukum Persaingan Usaha*, Malang, Setara Press, 2014, Hlm. 35

Persaingan usaha dapat dibedakan antara persaingan usaha sehat (*fair competition*) dan persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*). Persaingan usaha yang sehat dapat diukur berdasarkan kebebasan para pembeli untuk memilih pemasok barang, kebebasan pemasok barang untuk memilih para pembelinya, pasar yang memungkinkan para pelaku usaha bergerak bebas, dan pasar yang bisa dimasuki dengan bebas oleh pendatang baru.³ Sedangkan persaingan usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai kondisi persaingan di antara pelaku usaha yang berjalan tidak *fair*. Tiga indikator yang menunjukkan adanya persaingan usaha tidak sehat adalah ketika persaingan usaha dilakukan secara tidak jujur, persaingan usaha dilakukan dengan cara melawan hukum, dan persaingan usaha dilakukan dengan menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha.⁴ Oleh karena itu, diperlukan suatu aturan untuk menjamin iklim persaingan usaha yang sehat.

Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia membentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dan mulai berlaku setelah satu tahun diundangkan. UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk untuk menegakan aturan hukum persaingan usaha serta memberi perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha dalam upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Berdasarkan amanat UU No. 5 Tahun 1999, dibentuklah suatu lembaga untuk mengawasi keberlakuan undang-undang ini, yakni Komisi Pengawas Persaingan

³ *Ibid.* Hlm. 36.

⁴ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, Hlm. 17.

Usaha (KPPU). KPPU merupakan sebuah lembaga independen dan terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lainnya serta memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan persaingan usaha. Besarnya kewenangan KPPU tersebut sama dengan yang dimiliki lembaga peradilan dan berhak menjatuhkan sanksi. Namun demikian, KPPU hanya menjatuhkan sanksi yang bersifat administratif sedangkan sanksi pidana adalah kewenangan dari Pengadilan Negeri.

Proses perjalanan UU No. 5 Tahun 1999 yang telah berjalan selama orde reformasi, yakni selama 17 (tujuh belas) tahun, belum mampu memberikan efek pencegahan yang maksimal. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya permasalahan-permasalahan yang muncul dan menjadi sorotan masyarakat dan dilakukan oleh para pelaku usaha. Salah satunya adalah terkait adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha yang dilakukan dalam perdagangan sapi impor untuk wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Jabodetabek) yang diputus dengan putusan KPPU nomor 10/KPPU-I/2015.

KPPU berdasarkan inisiatifnya telah melakukan penelitian, pemeriksaan, dan memutus pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor yang melibatkan 32 (tiga puluh dua) pelaku usaha di wilayah Jabodetabek. Para pelaku usaha tersebut merupakan perusahaan yang bergerak dibidang impor sapi, perdagangan sapi, budidaya sapi, penggemukan sapi (*feedloter*), peternakan sapi, serta pengolahan dan distribusi daging sapi. Para pelaku usaha tersebut ada yang memiliki hubungan afiliasi antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya. Selain itu, para pelaku usaha tergabung dalam suatu asosiasi yaitu Asosiasi Produsen Daging dan *Feedloter* Indonesia (Apfindo).

Kasus ini bermula dari kecurigaan KPPU terhadap terjadinya perilaku pedagang daging sapi dan/atau asosiasi Rumah Potong Hewan (RPH) di wilayah Jabodetabek yang berhenti beroperasi pada awal Agustus 2015. Kejadian tersebut juga pernah terjadi di wilayah pemasaran yang sama pada awal tahun 2013 dimana pada saat itu para pelaku usaha *feedloter* memperoleh *input* pasokan sapi impor berdasarkan alokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah. Adanya hubungan afiliasi dan bergabungnya para pelaku usaha dalam Apfindo berpotensi menimbulkan penguasaan pasokan oleh kelompok pelaku usaha dikarenakan Pemerintah tidak mempertimbangkan adanya afiliasi pelaku usaha yang memperoleh alokasi kuota sapi impor.

Adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor tersebut telah diteliti, diperiksa, dan diputus oleh KPPU berdasarkan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara (Perkom 1/2010). KPPU melakukan penyelidikan hingga diperoleh bukti yang cukup, jelas, dan lengkap atas dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang dimuat dalam Laporan Hasil Penyelidikan. Berdasarkan Laporan Hasil Penyelidikan tersebut dinilai layak untuk dilakukan gelar laporan hingga disetujui menjadi Laporan Dugaan Pelanggaran dalam Rapat KPPU.

Dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh para pelaku usaha adalah kartel dan penguasaan pasar. Kartel diatur pada Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan penguasaan

pasar diatur pada Pasal 19 Huruf c UU No. 5 Tahun 1999 yaitu pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa membatasi peredaran dan/ atau penjualan pada pasar bersangkutan.

Para pelaku usaha *feedloter* diduga telah melakukan pengurangan pasokan sapi ke RPH dengan alasan untuk mengatur agar tetap terjaga pasokan ke pasar atau menjaga keberlangsungan persediaan. Cara ini diduga untuk membuat harga keseimbangan baru sehingga menaikkan keuntungan. Pembicaraan mengenai harga dilakukan melalui Apfindo. Pengaturan pasokan diduga selalu dilakukan oleh para pelaku usaha *feedloter* pada momentum Pemerintah berencana melakukan pembatasan impor seperti yang terjadi pada tahun 2013 dan 2015 dengan pengaturan ini menciptakan kondisi pasar kekurangan pasokan.

Pengurangan pasokan sapi ke RPH mengakibatkan adanya peningkatan harga (*excessive price*) sapi di pasaran. Selain itu, keberadaan para pelaku usaha yang secara bersama-sama dalam satu asosiasi yaitu Apfindo mengakibatkan harga sapi lokal untuk keperluan daging di Jabodetabek lebih tinggi dari sapi impor sehingga hal ini diduga merupakan hambatan masuk bagi pelaku usaha lokal memasok sapi ke wilayah tersebut. Setelah dilakukan pemeriksaan dan pembuktian, Majelis Komisi memutuskan para pelaku usaha terbukti melakukan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yaitu kartel dan penguasaan pasar. Putusan KPPU tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seluruh pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis Putusan KPPU Nomor: 13/KPPU-I/2014 serta menuangkannya dalam bentuk skripsi yang diberi judul “**Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Perdagangan Sapi Impor di Jabodetabek (Studi Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015)**”.

B. Permasalahan

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang di atas, dirumuskan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah alasan Investigator KPPU menetapkan adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek?
2. Bagaimana pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutus adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek?
3. Bagaimana akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek?

C. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian merupakan bingkai penelitian yang menggambarkan batas penelitian, mempersempit permasalahan, dan membatasi area penelitian.⁵

Ruang lingkup dalam penelitian ini meliputi:

⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, Hlm. 111.

1. Ruang Lingkup Bidang Ilmu

Penelitian ini berdasarkan ruang lingkup bidang ilmu hukum perdata khususnya Hukum Perdata Ekonomi. Penelitian ini terkait dengan Kartel, Penguasaan Pasar, dan KPPU yang merupakan bagian dari Hukum Persaingan Usaha.

2. Ruang Lingkup Pembahasan

Ruang lingkup pembahasan dalam penelitian ini adalah mengkaji putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2015 mengenai alasan Investigator KPPU menetapkan dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutus adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, serta akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis secara lengkap, rinci, dan sistematis tentang alasan investigator KPPU menetapkan adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.
2. Menganalisis secara lengkap, rinci, dan sistematis tentang pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutus adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.
3. Menganalisis secara lengkap, rinci, dan sistematis mengenai akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis skripsi ini adalah sebagai upaya pengembangan wawasan pemahaman bidang ilmu hukum yang diteliti serta peningkatan keterampilan menulis karya ilmiah dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Hukum Keperdataan, khususnya mengenai Hukum Persaingan Usaha.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis yang diharapkan antara lain:

- a. Memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam upaya melakukan pengawasan terhadap penegakan Hukum Persaingan Usaha.
- b. Salah satu syarat akademik bagi penulis untuk menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha

1. Pengertian, Dasar Hukum, dan Ruang Lingkup Hukum Persaingan Usaha

Persaingan adalah kegiatan yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha yang sama-sama menjalankan kegiatan usaha dalam bidang yang sama dan dalam daerah pemasaran yang sama. Dalam konsepsi persaingan usaha dengan asumsi bahwa faktor yang mempengaruhi harga adalah permintaan dan penawaran, dengan kondisi lain berada dalam *ceteris paribus*, persaingan usaha akan dengan sendirinya menghasilkan barang atau jasa yang memiliki daya saing yang paling baik, melalui mekanisme produksi yang efisien dan efektif, dengan mempergunakan seminimum mungkin faktor-faktor produksi yang ada. Dalam sistem ekonomi pasar yang demikian, persaingan memiliki beberapa pengertian:

- a. Persaingan menunjukkan banyaknya pelaku usaha yang menawarkan atau memasok barang/jasa tertentu ke pasar yang bersangkutan. Banyak sedikitnya pelaku usaha yang menawarkan barang atau jasa ini menunjukkan struktur pasar dari barang/jasa tersebut.
- b. Persaingan merupakan suatu proses dimana masing-masing perusahaan berupaya memperoleh pembeli/langganan bagi produk yang dijualnya yang antara lain dapat dilakukan dengan:

- (1) Menekan harga.
- (2) Persaingan bukan harga.
- (3) Berusaha secara lebih efisien.⁶

Sesungguhnya hakikat yang diharapkan dari adanya persaingan tersebut adalah tercapainya *low cost production* atau efisiensi bagi produsen. Agar persaingan usaha dapat terpelihara dan berjalan dengan baik, maka diberlakukanlah kebijakan persaingan yang dapat memberikan suasana yang kondusif untuk menciptakan persaingan yang sehat. Adanya kebijakan persaingan yang baik, diharapkan dapat mendorong penggunaan sumber daya ekonomi lebih efisien guna melindungi kepentingan masyarakat.⁷ Kebijakan persaingan merujuk pada seperangkat perundang-undangan yang ditujukan untuk mempertahankan tingkat keadilan dari persaingan melalui penghapusan pembatasan praktik-praktik bisnis dari perusahaan. Kebijakan persaingan didalamnya termasuk antimonopoli dan pengaturan tentang intervensi negara di dalam perekonomian.⁸

Kebijakan persaingan sebagai sumber Hukum Persaingan Usaha di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) yang dibentuk pada tanggal 5 Maret 1999 dan berlaku efektif satu tahun kemudian sejak diundangkan.⁹ Tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999 adalah:

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

⁶ Gunawan Widjaja, *Merger dalam Perspektif Monopoli*, Jakarta, Rajawali Pers, 2002, Hlm. 10.

⁷ *Ibid.*

⁸ Ridho Jusmadi, *Konsep Hukum Persaingan Usaha*, Malang, Setara Press, 2014, Hlm. 38.

⁹ Gunawan Widjaja, *Op. Cit.*, Hlm. 1.

- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
- c. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
- d. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.¹⁰

Secara substansi, ruang lingkup UU No. 5 Tahun 1999 memuat materi yang luas cakupannya, terkait bentuk-bentuk perbuatan dan kegiatan yang dilarang, sanksi atas pelanggaran. Secara umum, materi UU No. 5 Tahun 1999 mengandung 6 (enam) bagian pengaturan yaitu:

- a. Perjanjian yang dilarang.
- b. Kegiatan yang dilarang.
- c. Posisi dominan.
- d. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- e. Penegakan hukum.
- f. Ketentuan lain-lain.¹¹

Secara garis besar, sistematika UU No. 5 Tahun 1999 dikelompokkan dalam 11 Bab yang dituangkan dalam 53 Pasal dan 26 Bagian, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Bab I, berisi Ketentuan Umum yang dimuat pada Pasal 1 terdiri dari 1 pasal.

¹⁰ Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang, Setara Press, 2013, Hlm. 14.

¹¹ Rilda Murniati, *Hukum Persaingan Usaha Kajian Teoritis Menciptakan Persaingan Sehat dalam Usaha*, Bandar Lampung, Justice Publisher, 2014, Hlm. 43

- b. Bab II, berisi ketentuan Asas dan Tujuan yang dimuat dalam Pasal 2-3 terdiri dari 2 pasal.
- c. Bab III, berisi ketentuan tentang Perjanjian yang Dilarang yang dimuat pada Pasal 4-16 terdiri dari 13 pasal.
- d. Bab IV, berisi ketentuan tentang Kegiatan yang Dilarang yang dimuat pada Pasal 17-24 terdiri dari 8 pasal.
- e. Bab V, berisi ketentuan tentang Posisi Dominan yang dimuat pada Pasal 25-29 terdiri dari 5 pasal.
- f. Bab VI, berisi ketentuan tentang KPPU yang dimuat pada Pasal 30-37 terdiri dari 8 pasal.
- g. Bab VII, berisi ketentuan tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang dimuat pada Pasal 38-46 terdiri dari 9 pasal.
- h. Bab VIII, berisi ketentuan tentang Sanksi yang dimuat pada Pasal 47-49 terdiri dari 3 pasal.
- i. Bab IX, berisi Ketentuan Lain yang dimuat pada Pasal 50-51 terdiri dari 2 pasal.
- j. Bab X tentang Ketentuan Peralihan yang dimuat pada Pasal 52.
- k. Bab XI tentang Ketentuan Penutup yang dimuat pada Pasal 53.¹²

2. Pendekatan Pasal dalam Hukum Persaingan Usaha

Secara prosedural, dikenal dua teori dalam Hukum Persaingan Usaha. Pertama, teori yang melarangnya secara tegas, tanpa melihat apakah ada eksese negatifnya. Beberapa bentuk kartel, monopoli dan persaingan tidak *fair*, harus dianggap

¹² *Ibid.*, Hlm. 42.

dengan sendirinya bertentangan dengan hukum. Titik beratnya adalah unsur formal dari perbuatan tersebut. Teori ini dikenal dengan teori *per-se illegal*.¹³

Suatu pendekatan *per-se illegal* dalam pengadilan akan dihukum tanpa proses penyidikan yang rumit. Jenis perilaku yang ditetapkan secara *per-se illegal* hanya akan dilaksanakan, setelah pengadilan memiliki pengalaman yang memadai terhadap perilaku tersebut, yakni bahwa perilaku tersebut hamper selalu bersifat anti persaingan dan hamper selalu tidak pernah membawa manfaat sosial. Pendekatan *per-se illegal* ditinjau dari sudut proses administrative adalah mudah, hal ini disebabkan karena metode ini membolehkan pengadilan untuk menolak melakukan penyidikan secara rinci, yang biasanya memerlukan waktu lamadan biaya yang mahal guna mencari fakta di pasar yang bersangkutan.¹⁴ Tindakan pelaku usaha tertentu selalu dianggap melanggar undang-undang tanpa harus membuktikan akibatnya lebih lanjut.

Kedua, teori yang melarang kartel dan monopoli jika dapat dibuktikan ada efek negatifnya yang dikenal dengan nama teori *rule of reason*. Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat baru dianggap bertentangan dengan hukum jika akibatnya dapat merugikan pesaing atau konsumen. Titik beratnya adalah unsur material dari perbuatannya. Dalam teori yang kedua ini dipakai metode “keseimbangan” dalam salah satu cara aplikasinya dengan melihat kecenderungan apakah benar-benar menghancurkan persaingan pasar atau sebaliknya dapat memacu hukum pasar tentang *supply and demand*.¹⁵

¹³ Devi Meyliana, *Op. Cit.*, Hlm. 16.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 17.

¹⁵ *Ibid.*

Berbeda halnya dengan *per-se illegal*, penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang. Keunggulan *rule of reason* adalah menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi terhadap persaingan. Dengan kata lain, apakah suatu tindakan dianggap menghambat persaingan atau mendorong persaingan.¹⁶

3. Bentuk-bentuk Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

a. Perjanjian yang Dilarang

Pasal 1 Ayat (7) UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan perjanjian sebagai suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Unsur-unsur perjanjian yang dilarang yaitu:

- (1) Adanya perjanjian tertulis atau lisan,
- (2) Dalam menjalankan kegiatan usaha dilakukan pada bidang usaha yang sama, sejenis, atau substitusinya,
- (3) Berada dalam pasar bersangkutan yang sama,
- (4) Menciptakan hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha lain,
- (5) Memiliki *market power* atau menjadi *price maker*,
- (6) Menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.¹⁷

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur beberapa perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

- (1) Oligopoli diatur pada Pasal 4.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Rilda Murniati, *Op. Cit.*, Hlm. 91.

- (2) Penetapan harga diatur pada Pasal 5, 6, 7, dan 8.
- (3) Pembagian wilayah diatur pada Pasal 9.
- (4) Pemboikotan diatur pada Pasal 10.
- (5) Kartel diatur pada Pasal 11..
- (6) *Trust* diatur pada Pasal 12.
- (7) Oligopsoni diatur pada Pasal 13.
- (8) Integrasi vertikal diatur pada Pasal 14.
- (9) Perjanjian tertutup diatur pada Pasal 15.
- (10) Perjanjian dengan pihak luar negeri diatur pada Pasal 16.

b. Kegiatan yang Dilarang

Kegiatan secara terminologi bahasa Indonesia adalah suatu usaha, aktivitas, tindakan atau perbuatan hukum secara sepihak yang dilakukan oleh pelaku usaha tanpa melibatkan pelaku usaha lain. Suatu kegiatan usaha menjadi dilarang apabila memenuhi kriteria:

- (1) Kegiatan usaha dilakukan pada bidang usaha yang sama/sejenis/subtitusinya pada pasar bersangkutan.
- (2) Menciptakan hambatan masuk bagi pelaku usaha.
- (3) Memiliki *market power* dan menjadi penentu harga (*price maker*) dalam pasar yang bersangkutan.
- (4) Menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- (5) Merugikan konsumen atau masyarakat.¹⁸

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur beberapa kegiatan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

¹⁸ *Ibid.*, Hlm. 115.

- (1) Monopoli diatur pada Pasal 17.
- (2) Monopsoni diatur pada Pasal 18.
- (3) Penguasaan pasar diatur pada Pasal 19.
- (4) Menjual rugi (*predatory pricing*) diatur pada Pasal 20.
- (5) Kecurangan dalam menetapkan biaya produksi (manipulasi biaya) diatur pada Pasal 21.
- (6) Persekongkolan tender diatur pada Pasal 22, persekongkolan membocorkan rahasia dagang/ perusahaan diatur pada Pasal 23, dan persekongkolan menghambat perdagangan diatur pada Pasal 24.

c. Penyalahgunaan Posisi Dominan

Posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Tindakan terlarang yang umumnya dilakukan oleh pemilik posisi dominan dalam mempertahankan kedudukannya di dalam pasar yaitu:

- (1) Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah atau menghalangi konsumen memperoleh barang/jasa yang bersaing baik dari segi harga maupun kualitas.
- (2) Membatasi pasar dan pengembangan teknologi.

- (3) Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan.¹⁹

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur beberapa penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan yaitu:

- (1) Jabatan rangkap diatur pada Pasal 26.
- (2) Pemilikan saham mayoritas diatur pada Pasal 27.
- (3) Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan diatur pada Pasal 28 dan 29.

4. Tinjauan tentang Kartel

a. Pengertian dan Dasar Hukum Kartel

Kartel adalah suatu kerja sama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, harga, dan untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu. Kamus Hukum Ekonomi ELIPS mengartikan kartel sebagai persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi monopoli. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, dimana beberapa pelaku usaha bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, atau wilayah pemasaran atas suatu barang atau jasa sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan.²⁰

Suatu kartel terjadi apabila suatu kelompok perusahaan dalam suatu industri tertentu yang seharusnya bersaing satu sama lain, tetapi mereka setuju untuk

¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 132-133

²⁰ Eddy Pelupessy, *Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Yogyakarta, Aksara Indonesia, 2008, Hlm. 25.

melakukan koordinasi kegiatannya dengan mengatur produksi, pembagian wilayah, kolusi tender dan kegiatan-kegiatan anti persaingan lainnya, sehingga mereka dapat menaikkan harga dan memperoleh keuntungan di atas harga yang kompetitif. Perilaku kartel melawan hukum karena selain dilarang UU No. 5 Tahun 1999 dan menjadi strategi pencapaian keuntungan maksimal (*maximum profit*) dengan cara menutup persaingan dan mengambil keuntungan ekonomi konsumen.²¹

Larangan terkait kartel terdapat dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya, pada tahun 2011, KPPU menetapkan Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 11 tentang Kartel (Perkom 4/2011).

b. Karakteristik Kartel

Berdasarkan Perkom 4/2011, suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:

- (1) Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha.
- (2) Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan.
- (3) Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka.

²¹ KPPU, *Kompetisi: Bertarung Melawan Kartel*, Jakarta, KPPU, 2013: Edisi 9, Hlm. 4.

- (4) Melakukan *price fixing* atau penetapan harga. Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi.
- (5) Adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian. Apabila tidak ada sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada anggota kartel lainnya.
- (6) Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel.
- (7) Adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sistem kompensasi ini tentu saja akan berhasil apabila para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan dengan apabila mereka melakukan persaingan. Hal ini akan membuat kepatuhan anggota kepada keputusan-keputusan kartel akan lebih terjamin.

c. Indikasi Kartel

Untuk memenuhi persyaratan bukti awal yang cukup, KPPU dapat memeriksa beberapa indikator awal yang dapat disimpulkan sebagai faktor pendorong terbentuknya kartel. Secara teori, ada beberapa faktor yang dapat mendorong atau memfasilitasi terjadinya kartel baik faktor struktural maupun perilaku. Sebagian

atau seluruh faktor ini dapat digunakan KPPU sebagai indikator awal dalam melakukan identifikasi eksistensi sebuah kartel pada sektor bisnis tertentu. Berdasarkan Perkom 4/2011, beberapa faktor-faktor tersebut akan diuraikan di bawah ini.

(1) Faktor struktural:

a. Tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan

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

b. Ukuran perusahaan

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

c. Homogenitas produk

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

perang harga yang menghancurkan tingkat laba mereka. KPPU dapat melakukan survey kepada pelanggan produk tertentu untuk mengetahui tingkat preferensi pelanggan dan menyimpulkan tingkat homogenitas produk tersebut.

d. Kontak multi-pasar

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

e. Persediaan dan kapasitas produksi

Persediaan yang berlebihan di pasar menunjukkan telah terjadi kelebihan penawaran (*overstock*). Begitu pula kapasitas terpasang yang berada di atas permintaan menunjukkan kemampuan pasokan berada di atas tingkat permintaan saat ini. Untuk mencegah persaingan harga yang merugikan, pada kondisi ini para pelaku usaha akan mudah terperangkap dalam perilaku kartel harga, yaitu menyepakati harga tertentu atau harga minimum. Selain itu, kelebihan pasokan ini mencegah anggota kartel untuk menyimpang mengingat pasokan yang tersedia cukup banyak untuk menghukum mereka yang menyimpang dengan membanjiri pasar

sehingga harga akan jatuh dan pengusaha akan kesulitan memasarkan produknya. Data akan persediaan dan kapasitas produksi dapat dijadikan indikator awal untuk mengidentifikasi kartel.

f. Keterkaitan kepemilikan

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

g. Kemudahan masuk pasar

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

h. Karakter permintaan: keteraturan, elastisitas dan perubahan

Permintaan yang teratur dan inelastis dengan pertumbuhan yang stabil akan memfasilitasi berdirinya kartel. Hal ini terjadi karena adanya kemudahan bagi para peserta kartel untuk memprediksi dan menghitung tingkat produksi serta tingkat harga yang dapat mengoptimalkan keuntungan mereka. Sebaliknya jika permintaan sangat fluktuatif, elastis

dan tidak teratur akan menyulitkan terbentuknya kartel. Para peserta akan berebut order pada saat permintaan tinggi dan terpaksa bersaing menurunkan harga mengingat sifat permintaan yang elastis. KPPU dapat mengukur karakter permintaan ini baik melalui survey dan penelitian pasar maupun informasi dari para produsen.

i. Kekuatan tawar pembeli (*buyer power*)

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

(2) Faktor Perilaku

a. Transparansi dan Pertukaran Informasi

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

b. Peraturan Harga dan Kontrak

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

d. Unsur-unsur Kartel

Unsur-unsur kartel berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 dan perkom 4/2011 dapat dirinci sebagai berikut:

(1) Unsur pelaku usaha

Pelaku usaha menurut Pasal 1 Angka 5 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Dalam kartel, pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian ini harus lebih dari dua

pelaku usaha. Agar kartel sukses, kartel membutuhkan keterlibatan sebagian besar pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan.

(2) Unsur perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1 Angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

(3) Unsur pelaku usaha pesaingnya

Pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada di dalam satu pasar bersangkutan. Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut.

(4) Unsur bermaksud mempengaruhi harga

Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 11 bahwa suatu kartel dimaksudkan untuk mempengaruhi harga. Untuk mencapai tujuan tersebut anggota kartel setuju mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa.

(5) Unsur mengatur produksi dan atau pemasaran

Mengatur produksi artinya adalah menentukan jumlah produksi baik bagi kartel secara keseluruhan maupun bagi setiap anggota. Hal ini bisa lebih besar atau lebih kecil dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan akan barang atau jasa yang bersangkutan. Sedangkan mengatur pemasaran berarti

mengatur jumlah yang akan dijual dan atau wilayah dimana para anggota menjual produksinya.

(6) Unsur barang

Barang menurut Pasal 1 Angka 16 adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

(7) Unsur jasa

Jasa menurut Pasal 1 Angka 17 adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

(8) Unsur dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli

Praktek monopoli menurut Pasal 1 Angka 2 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan kartel, maka produksi dan pemasaran atas barang dan atau jasa akan dikuasai oleh anggota kartel. Karena tujuan akhir dari kartel adalah untuk mendapatkan keuntungan yang besar bagi anggota kartel, maka hal ini akan menyebabkan kerugian bagi kepentingan umum.

(9) Unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat

Pasal 1 Angka 6 menyatakan bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau

pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur. Kartel adalah suatu kolusi atau kolaborasi dari para pelaku usaha. Oleh karena itu segala manfaat kartel hanya ditujukan untuk kepentingan para anggotanya saja, sehingga tindakan-tindakan mereka ini dilakukan secara tidak sehat dan tidak jujur. Dalam hal ini misalnya dengan mengurangi produksi atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha, misalnya dengan penetapan harga atau pembagian wilayah.

5. Tinjauan tentang Penguasaan Pasar

a. Pengertian dan Dasar Hukum Penguasaan Pasar

Menurut Stobbe, pasar adalah kelembagaan sosial yang dirancang untuk mencapai keseimbangan antara minat penawaran dan permintaan yang pada dasarnya berlawanan. Di pasar tersebut, semua pelaku transaksi mendapat hak yang setara. Tidak seorangpun dapat menguasai yang lain dan tidak ada badan yang lebih tinggi yang dapat mendahulukan keinginannya dalam upaya pencapaian keseimbangan.²² Berdasarkan Pasal 1 Angka 11 UU No.5 Tahun 1999, struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, system distribusi, dan penguasaan pangsa pasar.

Pada pokoknya, struktur pasar merupakan kondisi yang terjadi pada pasar tersebut yang dibentuk berdasarkan jumlah dan jenis barang yang beredar di pasar serta kemampuan perusahaan menguasai atau mengatur harga barang. Struktur

²² Ridho Jusmadi, *Op. Cit.*, Hlm. 26.

penguasaan pasar pelaku usaha menjadi bahan analisis untuk menentukan pelanggaran dengan menilai struktur pasar setiap produknya. Untuk itu, struktur pasar menjadi salah satu tolak ukur dalam penentuan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha.²³

Penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa di pasar merupakan keinginan dari hampir semua pelaku usaha, karena penguasaan pasar yang cukup besar memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang mungkin bisa diperoleh oleh pelaku usaha. Untuk memperoleh penguasaan pasar ini, pelaku usaha kadangkala melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Kalau hal ini yang terjadi, maka mungkin saja akan berhadapan dengan para penegak hukum karena melanggar ketentuan-ketentuan yang ada dalam Hukum Persaingan Usaha.

Suatu perusahaan yang menguasai suatu pasar pasti mempunyai posisi dominan di pasar. Oleh karena itu penguasaan pasar yang cukup besar oleh pelaku usaha biasanya selalu menjadi perhatian bagi penegak Hukum Persaingan Usaha untuk mengawasi perilaku pelaku usaha tersebut di dalam pasar, karena penguasaan pasar yang besar oleh pelaku usaha tertentu biasanya dimanfaatkan untuk melakukan tindakan-tindakan anti persaingan yang bertujuan agar dia dapat tetap menjadi penguasa pasar dan mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya (maksimal).²⁴

Larangan terhadap penguasaan pasar terdapat dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan satu atau

²³ Rilda Murniati, *Op. Cit.*, Hlm.68.

²⁴ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta, *E-Book*, 2009, Hlm. 138

beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- (1) Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk dapat melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- (2) Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha pesaingnya itu; atau
- (3) Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- (4) Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.²⁵

Pihak yang dapat melakukan penguasaan pasar adalah para pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa yang di pasar yang bersangkutan. Wujud penguasaan pasar yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 tersebut dapat terjadi dalam bentuk penjualan barang dan/atau jasa dengan cara:

- (1) Jual rugi (*predatory pricing*) dengan maksud untuk mematikan pesaingnya.
- (2) Melalui praktek penetapan biaya produksi secara curang serta biaya lainnya yang menjadi komponen harga barang.
- (3) Perang harga maupun persaingan harga.

Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100% (seratus persen), penguasaan sebesar 50% (lima puluh persen) atau 75% (tujuh puluh lima persen) saja sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*. Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 ini

²⁵ *Ibid.*, Hlm. 139.

dirumuskan secara *rule of reason* sehingga penguasaan pasar itu sendiri menurut pasal ini tidak secara mutlak dilarang. Penguasaan pasar dilarang apabila dari penguasaan pasar yang dimiliki oleh pelaku usaha tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau mempunyai alasan-alasan yang dapat diterima. Perlu disimak, bahwa penguasaan pasarnya sendiri belum tentu bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999, yang kemungkinan bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 adalah jenis-jenis kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha perusahaan yang menguasai pasar yang pada akhirnya anti terhadap persaingan usaha yang sehat.²⁶

b. Unsur-unsur Penguasaan Pasar

Unsur-unsur penguasaan pasar berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 yaitu:

(1) Unsur pelaku usaha

Pelaku usaha dalam Pasal 1 Angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 adalah orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

(2) Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain

Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan yang dimaksud dapat terpenuhi jika terbukti salah satu unsur dibawah ini, antara lain:

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 140.

- a. Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk dapat melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha pesaingnya itu; atau
- c. Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Kegiatan tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama pelaku usaha lain. Pelaku usaha lain adalah pelaku usaha pesaing yang berada di dalam satu pasar bersangkutan. Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut

- (3) Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

1. Status dan Kedudukan KPPU

Untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 dibentuklah suatu komisi. Pembentukan komisi ini berdasarkan pada Pasal 34 UU No. 5 Tahun 1999 yang menginstruksikan bahwa pembentukan susunan organisasi, tugas, dan fungsi komisi ditetapkan melalui Keputusan Presiden (Keppres). Komisi ini kemudian dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 75 Tahun 1999 dan diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).²⁷ Anggota KPPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.

Status hukum KPPU adalah sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintahan dan pihak lain. Sebagai suatu lembaga independen, dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki KPPU sangat besar yang meliputi juga kewenangan yang dimiliki lembaga pengadilan. Kewenangan tersebut meliputi penyidikan, penuntutan, konsultasi, pemeriksaan, mengadili, dan memutus perkara.²⁸

KPPU juga merupakan suatu organ khusus yang mempunyai tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif. Meskipun KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum khususnya Hukum Persaingan Usaha, namun KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha. Dengan demikian, KPPU tidak berwenang menjatuhkan sanksi baik pidana maupun

²⁷ Devi Meyliana, *Op Cit.* Hlm. 31.

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 32.

perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.²⁹

2. Tugas KPPU

Tugas KPPU berdasarkan Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999 meliputi:

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang komisi.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999.
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja KPPU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Tugas yang termuat pada Pasal 35 Huruf a, b, dan c meliputi penilaian terhadap perjanjian, kegiatan atau posisi dominan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tugas terkait Pasal 35 Huruf d adalah

²⁹ *Ibid.*, Hlm. 33.

KPPU dapat melakukan tindakan sesuai dengan wewenang yang dimilikinya. Pasal 35 Huruf d lebih bersifat mengisyaratkan suatu ketentuan mengenai tanggung jawab yang objektif dari pemberian tugas KPPU yang sesungguhnya. Sedangkan tugas yang disebutkan dalam Pasal 35 Huruf e, f, dan g dijalankan oleh KPPU berdasarkan pengetahuan dan keahlian khusus dalam bidang tertentu. Hal tersebut khususnya mengenai penyusunan pedoman dan penyebaran brosur tentang masalah-masalah yang diatur oleh UU No. 5 Tahun 1999. Hal tersebut karena KPPU dibentuk untuk melaksanakan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dengan dan di bawah pengawasan pengadilan, yang berwenang untuk menafsirkan dan melaksanakan undang-undang tersebut dengan cara mengikat menurut hukum.³⁰

3. Wewenang KPPU

Wewenang KPPU berdasarkan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 meliputi :

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditentukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya.

³⁰ Eddy Pelupessy, *Op. Cit.*, Hlm. 60.

- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.
- f. Memanggil dan menghasilkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini.
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi.
- h. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.
- i. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- j. Memutuskan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat.
- k. Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No.5 Tahun 1999.

Berdasarkan Pasal 36 Huruf a, KPPU berwenang menerima laporan dari masyarakat dan/atau pelaku usaha tentang fakta yang patut diduga melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. Laporan tersebut tidak harus disampaikan

secara tertulis, dapat juga disampaikan secara lisan. Akan tetapi, pada umumnya masyarakat dan/atau pelaku usaha memberikan laporan secara tertulis.

Berdasarkan Pasal 36 Huruf b, KPPU berwenang melakukan penelitian hanya apabila fakta yang dilaporkan menunjukkan bahwa terjadi kegiatan usaha tertentu dan/atau perilaku pelaku usaha yang dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Laporan yang bersifat begitu umum dan tidak jelas pernyataannya dalam hal bagaimanapun tidaklah relevan bagi KPPU, mengingat Pasal 36 Huruf a hanya memperhatikan laporan yang menimbulkan dugaan akan adanya praktek monopoli yang illegal.

KPPU berwenang memanggil pelaku usaha yang dengan alasan yang cukup diduga telah melakukan pelanggaran. Suatu dugaan adalah cukup beralasan apabila telah dilakukan penyelidikan yang mendukung dugaan tersebut. Pada saat memanggil pelaku usaha, KPPU juga memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk mengadakan dengar pendapat. Pelaku usaha berhak membela dirinya terhadap tuduhan telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.

Menurut Pasal 36 Huruf f, g, h, dan i terdapat beberapa sarana bagi KPPU dalam mendapatkan alat bukti, untuk membuktikan suatu pelanggaran mulai dari memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 sampai

mendapatkan, meneliti, dan/atau menilai surat atau dokumen–dokumen lain atau bukti lainnya.³¹

Apabila KPPU berdasarkan penyelidikan dan bukti yang diperoleh menyimpulkan bahawa telah terjadinya pelanggaran, maka KPPU berwenang untuk memutuskan apakah ada atau tidak kerugian di pihak pelaku usaha lain sebagai akibat dari perbuatan tersebut. Dari tugas dan wewenang KPPU tersebut, dapat diketahui bahwa KPPU diberi wewenang khusus untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif saja, termasuk menjatuhkan ganti kerugian dan denda. KPPU tidak mempunyai hak menjatuhkan sanksi denda pengganti, apalagi sanksi pidana pokok dan tambahan, yang merupakan wewenang badan peradilan. KPPU juga tidak bertindak sebagai penyidik (khusus) yang dimungkinkan oleh Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, padahal keanggotaan KPPU terdiri dari orang-orang yang memiliki integritas kepribadian dan keilmuan yang tinggi.

Kewenangan KPPU hanya terbatas pada kewenangan administratif semata. Sungguhpun ada kewenangan yang mirip dengan kewenangan badan penyidik, badan penuntut, bahkan badan pemutus tetapi itu semua hanya semata-mata dalam rangka menjatuhkan hukuman administrasi saja, tidak lebih dari itu. Karena itu, badan penyidik bukanlah suatu polisi khusus, atau badan penyidik sipil dan juga tidak punya kekuasaan *sub poena*. Akan tetapi putusan KPPU mempunyai kekuatan eksekutor, yakni keputusan yang sederajat dengan keputusan hakim. Karena itu, putusan KPPU dapat langsung dimintakan eksekusi (*Fiat Executie*)

³¹ *Ibid.*, Hlm. 64.

pada Pengadilan Negeri yang berwenang tanpa harus berbicara sekali lagi di pengadilan tersebut.³²

C. Tata Cara Penanganan Perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Pasal 38 dan Pasal 39 UU Persaingan Usaha menentukan bahwa KPPU dapat melakukan penanganan perkara berdasarkan laporan, laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi, serta berdasarkan inisiatif KPPU. Selain itu, secara rinci tata cara penanganan perkara oleh KPPU terdapat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara (Perkom 1/2010). Tata cara penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU dapat dirinci sebagai berikut:

1. Tata Cara Penanganan Perkara berdasarkan Laporan

Tata cara penanganan perkara berdasarkan laporan diatur pada Pasal 2 Ayat (2) Perkom 1/2010 dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

a. Laporan

Setiap orang yang mengetahui atau menduga adanya pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha dapat melaporkan kepada KPPU. Laporan tersebut memuat beberapa hal yaitu :

- (1) Identitas Pelapor, Terlapor, dan Saksi.
- (2) Keterangan secara jelas, lengkap, dan cermat mengenai dugaan adanya pelanggaran UU Persaingan Usaha.
- (3) Menyampaikan alat bukti dugaan pelanggaran.
- (4) Menyampaikan salinan identitas Pelapor.

³² *Ibid.*, Hlm. 65.

(5) Laporan ditandatangani oleh Pelapor.

Kewajiban KPPU dalam melakukan penanganan perkara berdasarkan laporan adalah merahasiakan identitas Pelapor yang melaporkan adanya dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha. Pelapor yang telah melaporkan adanya dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha tidak dapat mencabut laporan yang telah diajukan kepada KPPU.

b. Klarifikasi

Klarifikasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani laporan untuk mendapat bukti awal dalam perkara laporan. Klarifikasi dilakukan untuk memeriksa kelengkapan administrasi laporan, kebenaran alamat Pelapor dan Saksi, kebenaran identitas Terlapor, kesesuaian dugaan pasal yang dilanggar dengan alat bukti yang diserahkan oleh Pelapor, serta menilai kompetensi absolut KPPU terhadap laporan. Hasil klarifikasi digunakan untuk menemukan alat bukti awal sebagai bahan penyelidikan atau dilakukan penghentian proses penanganan laporan.

c. Penyelidikan

Penyelidikan dilakukan oleh investigator untuk memperoleh bukti yang cukup, kejelasan, dan kelengkapan dugaan pelanggaran. Langkah-langkah penyelidikan oleh investigator yaitu:

- (1) Memanggil dan meminta keterangan pelapor, terlapor, pelaku usaha, dan pihak lain yang terkait.
- (2) Memanggil dan meminta keterangan saksi.
- (3) Meminta pendapat ahli.

- (4) Mendapatkan surat atau dokumen.
- (5) Melakukan pemeriksaan setempat.
- (6) Melakukan analisa terhadap keterangan, surat, dokumen, serta hasil pemeriksaan setempat.

d. Pemberkasan

Pemberkasan dilakukan terhadap laporan hasil penyelidikan yang disusun menjadi rancangan laporan dugaan pelanggaran untuk kemudian dilaksanakan gelar laporan. Laporan dugaan pelanggaran tersebut, disempurnakan dan disetujui menjadi laporan dugaan pelanggaran dalam rapat KPPU. Berdasarkan laporan dugaan pelanggaran tersebut, ketua KPPU menetapkan dilakukannya pemeriksaan pendahuluan.

e. Sidang Majelis Komisi

- (1) Pemeriksaan pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan Pemeriksaan Lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah Komisi mengeluarkan surat penetapan atau keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan berdasarkan laporan harus terlebih dahulu dilakukan penelitian terhadap kejelasan laporan. Apabila laporan telah lengkap, Komisi akan mengeluarkan penetapan yang berisi tentang dimulainya waktu pemeriksaan pendahuluan dan jangka waktu pemeriksaan pendahuluan.

- (2) Pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidaknya bukti pelanggaran. Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh Komisi bila telah ditemukan adanya indikasi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, atau apabila Komisi memerlukan waktu lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus yang ada. Jangka waktu pemeriksaan lanjutan adalah 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama tiga puluh hari. Apabila pemeriksaan perkara berdasarkan laporan, pelaku usaha yang diperiksa disebut “terlapor”.³³
- (3) Pembuktian dilakukan dengan pemeriksaan alat bukti yang terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, keterangan terlapor atau saksi pelaku usaha. Keterangan ahli diperlukan dalam pemeriksaan perkara yang rumit. Saksi ahli dapat dihadirkan atas inisiatif pelaku usaha atau KPPU. Pelaku usaha ataupun saksi dapat memberikan dokumen untuk menguatkan keterangannya. Majelis Komisi kemudian akan memberikan penilaian terhadap dokumen tersebut. Dokumen pelaku usaha dianggap mempunyai sifat yang objektif dan dokumen pelaku usaha mempunyai kekuatan pembuktian yang khusus. Petunjuk dapat dijadikan sebagai alat bukti apabila petunjuk itu mempunyai kesesuaian dengan petunjuk lainnya sesuai dengan perbuatan atau perjanjian yang diduga melanggar UU Persaingan Usaha. Suatu petunjuk yang didapat dalam bentuk

³³ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Op.Cit.*, Hlm. 327.

tertulis, kekuatan pembuktiannya dikategorikan sama dengan kekuatan pembuktian surat atau dokumen.³⁴

f. Putusan Majelis Komisi

Majelis Komisi wajib memutuskan adanya pelanggaran UU Persaingan Usaha setelah 30 (tiga puluh) hari pemeriksaan. Pengambilan keputusan dilakukan dalam sidang Majelis Komisi yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga anggota Komisi. Putusan Majelis Komisi harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha. Majelis Komisi harus berusaha memberitahukan putusannya pada hari bersangkutan yang sama dengan hari pembacaan putusan, hal ini berpegang pada asas efisiensi dan keterbukaan. Pemberitahuan putusan dapat dilakukan melalui sarana komunikasi yang ada.³⁵

2. Tata Cara Penanganan Perkara Berdasarkan Laporan Pelapor dengan Permohonan Ganti Rugi

Tata cara penanganan perkara berdasarkan laporan diatur pada Pasal 2 Ayat (3) Perkom 1/2010 dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

a. Laporan

Setiap orang yang mengetahui atau menduga adanya pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha yang menimbulkan kerugian baginya dapat melaporkan kepada KPPU. Laporan tersebut memuat beberapa hal yaitu :

- (1) Identitas Pelapor, Terlapor, dan Saksi.
- (2) Keterangan secara jelas, lengkap, dan cermat mengenai dugaan adanya pelanggaran UU Persaingan Usaha.
- (3) Menyampaikan alat bukti dugaan pelanggaran.

³⁴ *Ibid.*, Hlm. 328-329.

³⁵ *Ibid.*, Hlm. 329-330.

- (4) Menyampaikan salinan identitas Pelapor.
- (5) Pelapor wajib menyertakan nilai dan bukti kerugian yang dideritanya.
- (6) Laporan ditandatangani oleh Pelapor.

Pelapor yang telah melaporkan adanya dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha tidak dapat mencabut laporan yang telah diajukan kepada KPPU.

b. Klarifikasi

Klarifikasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani laporan untuk mendapat bukti awal dalam perkara laporan. Klarifikasi dilakukan untuk memeriksa kelengkapan administrasi laporan, kebenaran alamat Pelapor dan Saksi, kebenaran identitas Terlapor, kesesuaian dugaan pasal yang dilanggar dengan alat bukti yang diserahkan oleh Pelapor, serta menilai kompetensi absolut KPPU terhadap laporan. Hasil klarifikasi digunakan untuk menemukan alat bukti awal sebagai bahan penyelidikan atau dilakukan penghentian proses penanganan laporan. Hasil klarifikasi dilaporkan oleh unit kerja yang menangani laporan kepada Komisi dalam Rapat Komisi untuk mendapat persetujuan menjadi Laporan Dugaan Pelanggaran dalam Pemeriksaan Pendahuluan.

c. Sidang Majelis Komisi

- (1) Pemeriksaan pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan Pemeriksaan Lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah Komisi mengeluarkan surat penetapan atau keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal

surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan. Majelis Komisi memanggil Pelapor dan Terlapor dalam Pemeriksaan Pendahuluan. Selanjutnya, Majelis Komisi memberikan kesempatan kepada Pelapor untuk membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran yang dituduhkan kepada Terlapor dan kerugian yang dialaminya. Setelah itu, Terlapor diberi kesempatan untuk mengajukan tanggapan terhadap dugaan pelanggaran, nama saksi dan ahli, serta alat bukti paling lama 7 (tujuh) hari setelah pembacaan Laporan Dugaan Pelanggaran.

- (2) Pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidaknya bukti pelanggaran. Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh Komisi bila telah ditemukan adanya indikasi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, atau apabila Komisi memerlukan waktu lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus yang ada. Jangka waktu pemeriksaan lanjutan adalah 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama tiga puluh hari. Apabila pemeriksaan perkara berdasarkan laporan, pelaku usaha yang diperiksa disebut “terlapor”.³⁶
- (3) Pembuktian dilakukan dengan pemeriksaan alat bukti yang terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, keterangan terlapor atau saksi pelaku usaha. Keterangan ahli diperlukan dalam pemeriksaan perkara yang rumit. Saksi ahli dapat dihadirkan atas inisiatif pelaku usaha atau KPPU. Pelaku usaha ataupun saksi dapat memberikan

³⁶ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Op.Cit.*, Hlm. 327.

dokumen untuk menguatkan keterangannya. Majelis Komisi kemudian akan memberikan penilaian terhadap dokumen tersebut. Dokumen pelaku usaha dianggap mempunyai sifat yang objektif dan dokumen pelaku usaha mempunyai kekuatan pembuktian yang khusus. Petunjuk dapat dijadikan sebagai alat bukti apabila petunjuk itu mempunyai kesesuaian dengan petunjuk lainnya sesuai dengan perbuatan atau perjanjian yang diduga melanggar UU Persaingan Usaha. Suatu petunjuk yang didapat dalam bentuk tertulis, kekuatan pembuktiannya dikategorikan sama dengan kekuatan pembuktian surat atau dokumen.³⁷

d. Putusan Majelis Komisi

KPPU wajib memutuskan adanya pelanggaran UU Persaingan Usaha setelah tiga puluh hari pemeriksaan. Pengambilan keputusan dilakukan dalam sidang Majelis Komisi yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga anggota KPPU. Putusan KPPU harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha. Majelis Komisi harus berusaha memberitahukan putusannya pada hari bersangkutan yang sama dengan hari pembacaan putusan, hal ini berpegang pada asas efisiensi dan keterbukaan. Pemberitahuan putusan dapat dilakukan melalui sarana komunikasi yang ada.³⁸

3. Tata Cara Penanganan Perkara berdasarkan Inisiatif KPPU

KPPU dapat melakukan penanganan perkara inisiatif berdasarkan data atau informasi yang bersumber dari hasil kajian, berita di media, hasil pengawasan, laporan yang tidak lengkap, hasil dengar pendapat yang dilakukan KPPU, temuan

³⁷ *Ibid.*, Hlm. 328-329.

³⁸ *Ibid.*, Hlm. 329-330.

dalam pemeriksaan, atau sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan. KPPU menindaklanjuti data atau informasi tersebut sesuai tahapan yang diatur pada Pasal 2 Ayat (4) Perkom 1/2010, sebagai berikut:

a. Kajian

Komisi melakukan kajian sektor industri dengan kriteria industri tersebut merupakan industri yang menguasai hajat hidup orang banyak, industri strategis (penting bagi negara), industri dengan tingkat konsentrasi tinggi, atau industri unggulan nasional ataupun daerah. Kegiatan kajian dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi, dilakukan pengolahan terhadap data dan informasi yang telah diperoleh. Selanjutnya dilakukan analisa industri dan kebijakan untuk mengidentifikasi potensi dan dugaan pelanggaran undang-undang untuk selanjutnya disusun menjadi laporan hasil kajian. Laporan hasil kajian tersebut yang masuk ke tahap penyelidikan.

b. Penelitian

Penelitian dilakukan untuk mendapatkan bukti awal dugaan pelanggaran. Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari pelaku usaha atau pihak lain, melakukan survey pasar, melakukan survey setempat, dan penerimaan surat atau informasi terkait dugaan pelanggaran, yang kemudian dibuat laporan hasil penelitian. Laporan hasil penelitian ditindaklanjuti dengan melakukan pengawasan atau penyelidikan.

c. Pengawasan pelaku usaha

Pengawasan dilakukan dengan monitoring harga dan pasokan, wawancara, pertemuan dengan pelaku usaha, laporan berkala dari pelaku usaha, meminta

informasi dari pelaku usaha pesaing, dan meminta keterangan dari pemerintah. Setelah selesai melakukan pengawasan maka disusun laporan hasil pengawasan.

d. Penyelidikan

Penyelidikan dilakukan oleh investigator untuk memperoleh bukti yang cukup, kejelasan, dan kelengkapan dugaan pelanggaran. Langkah-langkah penyelidikan oleh investigator yaitu:

- (1) Memanggil dan meminta keterangan pelapor, terlapor, pelaku usaha, dan pihak lain yang terkait.
- (2) Memanggil dan meminta keterangan saksi.
- (3) Meminta pendapat ahli.
- (4) Mendapatkan surat atau dokumen.
- (5) Melakukan pemeriksaan setempat.
- (6) Melakukan analisa terhadap keterangan, surat, dokumen, serta hasil pemeriksaan setempat.

e. Pemberkasan

Pemberkasan dilakukan terhadap laporan hasil penyelidikan yang disusun menjadi rancangan laporan dugaan pelanggaran untuk kemudian dilaksanakan gelar laporan. Laporan dugaan pelanggaran tersebut, disempurnakan dan disetujui menjadi laporan dugaan pelanggaran dalam rapat KPPU. Berdasarkan laporan dugaan pelanggaran tersebut, ketua KPPU menetapkan dilakukannya pemeriksaan pendahuluan.

f. Sidang Majelis Komisi

- (1) Pemeriksaan pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis KPPU terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan Pemeriksaan Lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah KPPU mengeluarkan surat penetapan atau keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan berdasarkan inisiatif dihitung sejak tanggal surat penetapan majelis KPPU untuk memulai pemeriksaan pendahuluan.
- (2) Pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis KPPU terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidaknya bukti pelanggaran. Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh KPPU bila telah ditemukan adanya indikasi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, atau apabila KPPU memerlukan waktu lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus yang ada. Jangka waktu pemeriksaan lanjutan adalah 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila pemeriksaan perkara berdasarkan inisiatif, pelaku usaha yang diperiksa disebut “saksi”.³⁹
- (3) Pembuktian dilakukan dengan pemeriksaan alat bukti yang terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, keterangan terlapor atau saksi pelaku usaha. Keterangan ahli diperlukan dalam

³⁹ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Op.Cit.*, Hlm. 327.

pemeriksaan perkara yang rumit. Saksi ahli dapat dihadirkan atas inisiatif pelaku usaha atau KPPU. Pelaku usaha ataupun saksi dapat memberikan dokumen untuk menguatkan keterangannya. Majelis KPPU kemudian akan memberikan penilaian terhadap dokumen tersebut. Dokumen pelaku usaha dianggap mempunyai sifat yang objektif dan dokumen pelaku usaha mempunyai kekuatan pembuktian yang khusus. Petunjuk dapat dijadikan sebagai alat bukti apabila petunjuk itu mempunyai kesesuaian dengan petunjuk lainnya sesuai dengan perbuatan atau perjanjian yang diduga melanggar UU Persaingan Usaha. Suatu petunjuk yang didapat dalam bentuk tertulis, kekuatan pembuktiannya dikategorikan sama dengan kekuatan pembuktian surat atau dokumen.⁴⁰

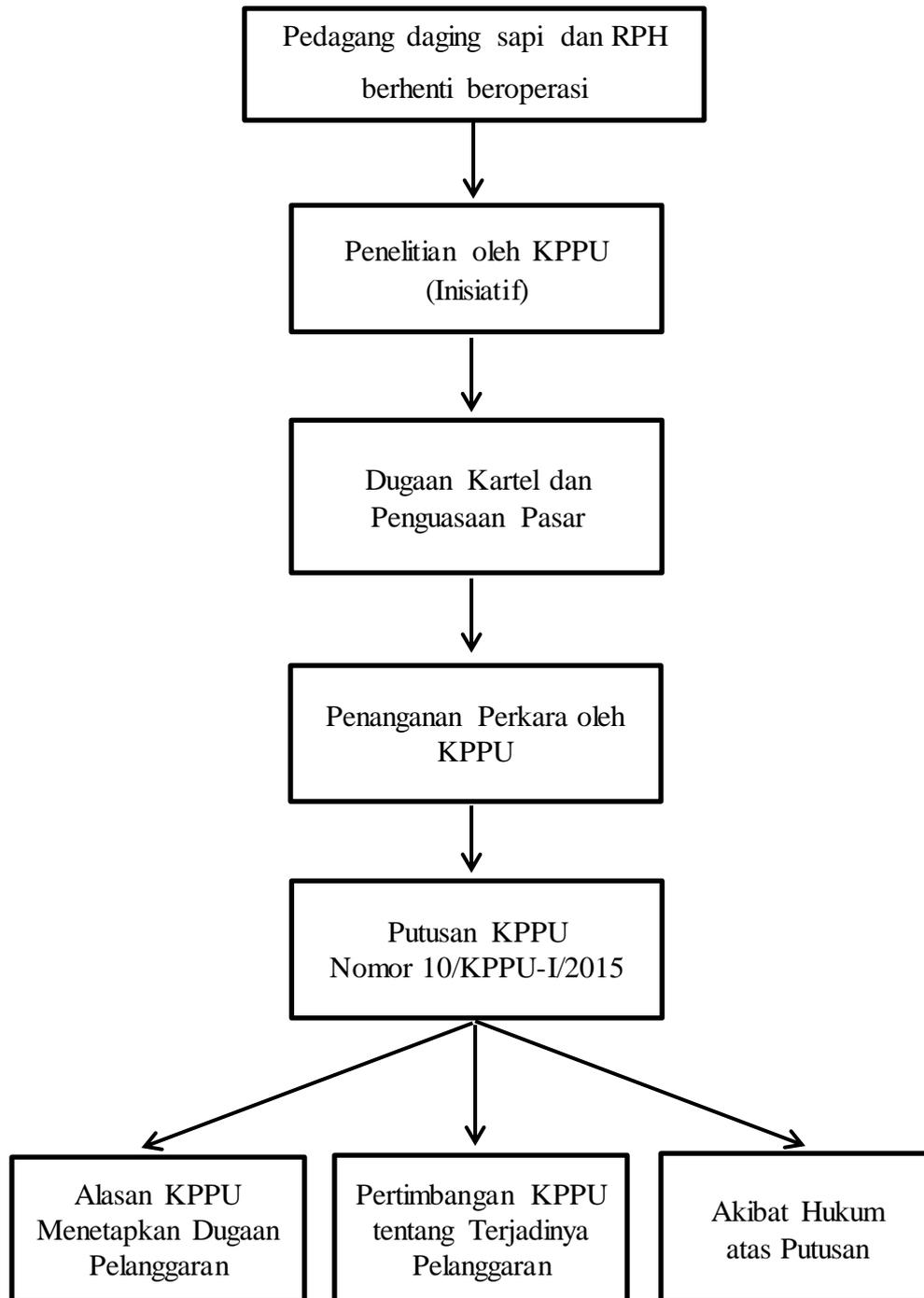
g. Putusan KPPU

KPPU wajib memutuskan adanya pelanggaran UU Persaingan Usaha setelah tiga puluh hari pemeriksaan. Pengambilan keputusan dilakukan dalam sidang Majelis KPPU yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga anggota KPPU. Putusan KPPU harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha. KPPU harus berusaha memberitahukan putusannya pada hari bersangkutan yang sama dengan hari pembacaan putusan, hal ini berpegang pada asas efisiensi dan keterbukaan. Pemberitahuan putusan dapat dilakukan melalui sarana komunikasi yang ada.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm. 328-329.

⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 329-330.

D. Kerangka Pikir



Keterangan:

Pada awal Agustus 2015 terjadi perilaku pedagang daging sapi dan/atau asosiasi Rumah Potong Hewan (RPH) di wilayah Jabodetabek yang berhenti beroperasi. Kejadian tersebut juga pernah terjadi di wilayah pemasaran yang sama pada awal tahun 2013. KPPU berdasarkan inisiatifnya menduga hal tersebut dikarenakan para pelaku usaha *feedloter* melakukan pengurangan pasokan sapi ke RPH dengan alasan untuk mengatur agar tetap terjaga pasokan ke pasar atau menjaga keberlangsungan persediaan. Para pelaku usaha *feedloter* tersebut tergabung dalam suatu Asosiasi Produsen Daging dan Feedloter Indonesia (Apfindo). Pengurangan pasokan sapi diduga oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk membuat harga keseimbangan baru sehingga menaikkan keuntungan. Pembicaraan mengenai harga dilakukan melalui Apfindo.

KPPU melakukan kajian dan penelitian untuk memperoleh data dan informasi terkait dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya, KPPU melakukan penyelidikan untuk memperoleh bukti yang cukup dan menentukan adanya dugaan pelanggaran Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Kartel dan pelanggaran Pasal 19 Huruf c UU No. 5 Tahun 1999 tentang Penguasaan Pasar. Perkara ini diperiksa dan diputus berdasarkan tata cara penanganan perkara Hukum Persaingan Usaha sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara (Perkom 1/2010). KPPU melakukan serangkaian kegiatan pemeriksaan, dimulai dari pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan, dan pembuktian hingga KPPU memutus para pelaku usaha terbukti melanggar Pasal 11 dan Pasal 19 Huruf c UU No. 5 Tahun 1999.

Penelitian ini mengkaji dan menganalisis mengenai alasan Investigator KPPU menetapkan adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutus adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, serta akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, namun tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan, kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan, atau norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, dan rancangan undang-undang).⁴²

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015, peraturan perundang-undangan, teori-teori, dan literatur yang erat hubungannya dengan alasan Investigator KPPU menetapkan adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutuskan adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di

⁴² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, Hlm. 52.

Jabodetabek, serta akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.

B. Tipe Penelitian

Tipe penelitian skripsi ini adalah tipe penelitian deskriptif yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku, mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁴³ Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara jelas, lengkap, dan sistematis dalam memaparkan dan menggambarkan mengenai alasan Investigator KPPU menetapkan adanya dugaan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam memutus adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek, serta akibat hukum atas putusan pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek.

C. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan, sehingga mencapai tujuan penelitian. Pendekatan masalah dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan masalah normatif terapan. Dalam pendekatan normatif terapan terdiri dari beberapa langkah, antara lain:

⁴³ *Ibid.*

1. Identifikasi pokok bahasan dan subpokok bahasan berdasarkan rumusan masalah;
2. Identifikasi ketentuan hukum normatif yang menjadi tolak ukur terapan yang bersumber dari dan lebih sesuai dengan subpokok bahasan;
3. Penerapan ketentuan hukum normatif sebagai tolak ukur terapan pada peristiwa hukum yang bersangkutan, yang menghasilkan perilaku yang sesuai atau tidak sesuai.

Penelitian ini mengkaji putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015 yang memberikan putusan adanya pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam perdagangan sapi impor di Jabodetabek yang dilakukan oleh 32 pelaku usaha yaitu PT Andini Karya Makmur, PT Andini Persada Sejahtera, PT Agro Giri Perkasa, PT Agrisatwa Jaya Kencana, PT Andini Agro Loka, PT Austasia Stockfeed, PT Bina Mentari Tunggal, PT Citra Agro Buana Semesta, PT Elders Indonesia, PT Fortuna Megah Perkasa, PT Great Giant Livestock, PT Lembu Jantan Perkasa, PT Legok Makmur Lestari, PT Lemang Mesuji Lestary, PT Pasir Tengah, PT Rumpinary Agro Industry, PT Santosa Agrindo, PT Sadajiwa Niaga Indonesia, PT Septia Anugerah, PT Tanjung Unggul Mandiri, PT Widodo Makmur Perkasa, PT Kariyana Gita Utama, PT Sukses Ganda Lestari, PT Nusantara Tropical Farm, PT Karya Anugerah Rumpin, PT Sumber Cipta Kencana, PT Brahman Perkasa Sentosa, PT Catur Mitra Taruma, PT Kadila Lestari Jaya, CV Mitra Agro Sangkuriang, CV Mitra Agro Sampurna, dan PT Karunia Alam Sentosa Abadi.

D. Jenis dan Sumber Data

Berdasarkan jenis penelitian yang telah ditentukan di atas, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum atau bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- d. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- e. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 11 tentang Kartel;
- f. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara;
- g. Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2015.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang bersumber dari literatur-literatur, bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti surat kabar, kamus hukum dan lain – lain.

E. Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Studi Pustaka

Studi Pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Adapun cara yang dilakukan yaitu dengan mengidentifikasi data sekunder yang diperlukan, inventarisasi data yang sesuai dengan rumusan masalah, mengutip literatur dan undang-undang yang berhubungan dengan materi penelitian.

2. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang tidak dipublikasikan secara umum, tetapi boleh diketahui oleh pihak tertentu seperti pengajar hukum, peneliti hukum, praktisi hukum dalam rangka kajian hukum, pengembangan dan pembangunan hukum, serta praktik hukum. Dokumen hukum tidak disimpan di perpustakaan umum, tetapi di pusat informasi dan dokumentasi

hukum.⁴⁴ Studi dokumen dilakukan dengan mengkaji Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015.

F. Metode Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan data selanjutnya dilakukan pengolahan data sehingga dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang diteliti. Data yang telah terkumpul, diolah melalui pengolahan dengan tahap-tahap sebagai berikut:

1. Pemeriksaan Data

Pemeriksaan data yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai atau relevan, sehingga data yang terkumpul benar-benar bermanfaat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Pemeriksaan data dalam penelitian ini dilakukan dengan meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang ada dan menelaah isi putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-I/2015 serta peraturan-peraturan lainnya yang terkait dan relevan dengan penelitian.

2. Rekonstruksi Data

Rekonstruksi data yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan.

3. Sistematika Data

Sistematika data yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis.

⁴⁴ *Ibid.*, Hlm. 83.

G. Analisis Data

Setelah data tersusun secara sistematis, maka tahap selanjutnya adalah menganalisis data secara kualitatif yaitu mengungkapkan dan menguraikan data yang diperoleh dalam bentuk kalimat perkalimat yang disusun secara terperinci, logis, dan sistematis mengenai pokok bahasan sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan. Setelah semua data selesai diolah secara kualitatif, kemudian dianalisa sesuai dengan pokok bahasan yaitu menganalisa tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Investigator KPPU menetapkan adanya 2(dua) dugaan pelanggaran dalam perdagangan sapi impor yaitu kartel (Pasal 11) dan penguasaan pasar (Pasal 19 huruf c) UU No.5 Tahun 1999 berdasarkan bukti awal yang cukup patut diduga para pelaku usaha impor sapi dan/atau *feedloter* di wilayah Jabodetabek. Dugaan tersebut muncul disaat terjadinya pemogokan (tidak memotong sapi) yang dilakukan oleh rumah potong hewan (RPH). Pemogokan tersebut menjadi awal dilakukannya pemeriksaan karena adanya Maklumat yang dikeluarkan oleh RPH sebagai bukti awal. Pemogokan tersebut terjadi diduga sebagai akibat naiknya harga beli produk asalnya yaitu sapi impor. Alasan investigator menetapkan dugaan pelanggaran Kartel yaitu karena adanya tindakan pengaturan pasokan oleh para pelaku usaha sehingga mengakibatkan naiknya harga sapi dan membuat para RPH melakukan pemogokan. Tindakan tersebut dilakukan secara bersama-sama oleh para pelaku usaha dengan difasilitasi oleh Apfindo sehingga terjadi perilaku saling menyesuaikan antar pelaku usaha. Dengan demikian, para pelaku usaha tersebut dapat menguasai pangsa daging sapi melebihi 50% dari pangsa pasar

kebutuhan konsumen dan akan sangat menguntungkan para pelaku usaha. Tindakan para pelaku usaha dengan melakukan kesepakatan bersama antar pelaku usaha sapi impor yang terafiliasi dalam wilayah Jabodetabek tersebut patut diduga melanggar Pasal 11 tentang Kartel dan Pasal 19 huruf c UU No.5 Tahun 1999.

2. Majelis Komisi memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran dalam perdagangan sapi impor di wilayah Jabodetabek dengan berdasarkan pada terpenuhi atau tidak terpenuhi unsur-unsur pasal yang diduga dilanggar dan pendekatan yang digunakan dalam pasal pelanggaran tersebut sebagaimana ditentukan dalam UU No.5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU. Majelis Komisi menyatakan perbuatan 32 (tiga puluh dua) pelaku usaha sapi melakukan kartel karena para pelaku usaha melakukan penahanan atau pengaturan pasokan untuk mempengaruhi harga sapi di pasar. Pengaturan pasokan tersebut dilakukan dengan difasilitasi oleh Apfindo sebagai wadah bagi para pelaku usaha untuk melakukan pertemuan yang berakibat pada tindakan saling menyesuaikan antar para pelaku usaha. Penahanan atau pengaturan pasokan tersebut mengakibatkan para pelaku usaha mampu menguasai potensi pasokan sapi impor mencapai sekitar 61% (enam puluh persen) sampai dengan tahun 2015 dan mengakibatkan terjadi penguasaan pasar yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Penguasaan pasar dalam perdagangan sapi oleh para pelaku usaha sapi impor didukung pula dengan tingginya harga sapi lokal menjadi hambatan pasar bagi pelaku usaha lokal memasok sapi ke wilayah Jabodetabek mengakibatkan pasokan daging sapi dapat dikuasai

penuh dilakukan oleh para pelaku usaha sapi impor dan/atau *feedloter*. Perbuatan para pelaku usaha sapi impor secara bersama-sama dapat mengatur pasokan daging sapi yang beredar di wilayah Jabodetabek sehingga harga naik telah sangat merugikan konsumen. Dengan demikian, Majelis Komisi menyatakan 32(tiga puluh dua) pelaku usaha sapi impor terbukti memenuhi unsur pelanggaran Pasal 11 tentang Kartel dan Pasal 19 huruf c tentang Penguasaan Pasar sebagaimana ditentukan dalam UU No.5 Tahun 1999.

3. Akibat hukum atas putusan KPPU Nomor10/KPPU-I/2015 atas pelanggaran yang dilakukan oleh 32(tiga puluh dua) pelaku usaha sapi impor adalah dikenakannya sanksi berupa denda yang berbeda-beda pada beberapa pelaku usaha yaitu antara Rp 71.414.000,00 (tujuh puluh satu juta empat ratus empat belas ribu rupiah) sampai dengan Rp 21.398.702.000,00 (dua puluh satu miliar tiga ratus sembilan puluh delapan juta tujuh ratus dua ribu rupiah). Pemberian sanksi denda yang berbeda-beda dan dapat memberatkan berdasarkan alasan adanya afiliasi antar pelaku usaha tersebut, kurang kooperatifnya pelaku usaha dalam menyerahkan dokumen ke KPPU dan tidak hadir memenuhi panggilan dari KPPU. serta adanya penilaian khusus dari KPPU. Untuk itu, setiap pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan tersebut. Jika tidak ada perlawanan terhadap putusan berupa upaya hukum yang ditempuh para pihak, maka dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak putusan berkekuatan hukum tetap wajib melaksanakan putusan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Jusmadi, Ridho. 2014. *Konsep Hukum Persaingan Usaha*. Malang. Setara Press.

KPPU. 2013. *Kompetisi: Bertarung Melawan Kartel*. Jakarta. KPPU.

Lubis, Andi Fahmi, dkk. 2009. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta. E-Book.

Meyliana, Devi. 2013. *Hukum Persaingan Usaha*. Malang. Setara Press.

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.

Murniati, Rilda. 2014. *Hukum Persaingan Usaha Kajian Teoritis Menciptakan Persaingan Sehat dalam Usaha*. Bandar Lampung. Justice Publisher.

Pelupessy, Eddy. 2008. *Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Yogyakarta. Aksara Indonesia.

Rokan, Mustafa Kamal. 2012. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. Rajawali Pers.

Sjahdeni, Remy, dkk. 2002. *Jurnal Hukum Bisnis: Membudayakan Persaingan Sehat*. Jakarta. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis.

Sunggono, Bambang. 2012. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta. Rajawali Pers.

Widjaja, Gunawan. 2002. *Merger dalam Perspektif Monopoli*. Jakarta. Rajawali Pers.

B. Undang-undang dan Peraturan Lainnya

Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 11 tentang Kartel.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif

Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2015.