KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

TESIS



Oleh :

SAID KEMAL ZULFI, SH
No. Mahasiswa : 14912054

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Oleh:

Nama Mhs : **Said Kemal Zulfi, S.H.**
No. Pokok Mhs : **14912054**
BKU : **Hukum Bisnis**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 26 Juni 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Oleh:

Nama Mhs : **Said Kemal Zulfi, S.H.**
No. Pokok Mhs : **14912054**
BKU : **Hukum Bisnis**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 6 Agustus 2015 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 6 Agustus 2015

Anggota Penguji

Nandang Sutrisno, SH., LLM., M.Hum., Ph.D Yogyakarta, 6 Agustus 2015

Anggota Penguji

Ery Arifudin, S.H., M.H. Yogyakarta, 6 Agustus 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirohmannirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **SAID KEMAL ZULFI, S.H.**
No. Mhs : **14912054**

adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)'*;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Pascasarjana, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 6 Agustus 2015
Yang membuat Pernyataan



Said Kemal Zulfi, S.H.

MOTTO

"Hai orang-orang yang beriman, Jadikanlah sabar dan shalatmu Sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar"
(Al-Baqarah: 153)

"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat" (Q.s. al-Mujadalah : 11)

PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirabbil'alamin, Tesis ini saya persembahkan kepada:
Allah SWT, Nabi Muhammad SAW.

Kepada kedua orang tua saya, adik saya, saudara-saudara saya serta keluarga besar saya yang senantiasa memberikan semangat, inspirasi, pengorbanan, dan mendoakan saya dengan tulus.

Kepada calon istri saya, tesis ini adalah persembahan buat pernikahan kita.

Kepada para sahabat, dan teman seperjuangan, yang senantiasa selalu memberikan dorongan dan semangat agar terus berjuang untuk menyelesaikan Tesis ini…

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Assalamualaikum, w.w.

Alhamdulillahirabbil'alamin segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan berkah rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul "Kartel Pada Impor Kedelai dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha".

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, dan masih banyak kekurangan karena segala keterbatasan yang dimiliki penulis, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan tesis ini.

Penulisan tesis ini tidak terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak. Baik bantuan yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung. Atas segala bantuan yang sudah diberikan, penulis menghaturkan banyak terimakasih dan memberikan penghargaan kepada para pihak yang telah banyak membantu dan menolong penulis dalam pembuatan tesis ini:

1. Bapak DR. H. Aunur Rohim. SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Siti Anisah S.H. M.Hum., selaku Dosen Pembimbing dalam penulisan Tesis yang selalu tabah dan sabar membimbing penulis, sehingga mampu membimbing penulis sampai dinyatakan lulus.

4. Segenap Bapak dan Ibu dosen pengajar pada program Pasca Sarjana Magister Hukum UII.
5. Dendy R. Sutrisno selaku Kepala Bagian Kerjasa Sama Dalam Negri Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang telah bersedia menjadi nara sumber dalam penelitian penulisan tesis ini.
6. Kepada Papa (H. Said Hasan, S.H., M.P) dan Mama (Hj. Sumarni) yang sangat penulis sayangi dan penulis banggakan, yang senantiasa tidak pernah mengeluh dalam mendidik penulis, yang selalu mendampingi dan mendoakan penulis, tanpa kerja keras kedua orang tua penulis tidak akan mampu menyelesaikan jenjang pendidikan ini.
7. Kepada adik-adikku tersayang Syarifah Nurul Arumi, S.E, Said Muhammad Razdi, dan si kecil yang menjadi motifasi besar hidupku Said Muhammad Haikal Khalifi, yang selalu memberikan dukungan dan do'a nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
8. Kepada calon istriku tercinta R.A. Khoiri Lulu Najmi, S.S, dia adalah sosok yang paling berperan dalam penyelesain tesis ini, wanita yang selalu sabar dalam mendampingi penulis dan memberikan motivasi kepada penulis sampai akhirnya tesis ini selesai dengan baik dalam waktu yang singkat.
9. Teman-teman BKU Bisnis dan Teman-teman angkatan 32 Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang saling mendukung satu sama lain.
10. Semua pihak yang telah berpartisipasi baik langsung maupun tidak sehingga karya ilmiah tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

Semoga Allah membalas kebaikan yang telah dilakukan dan karya ini dapat menjadi salah satu referensi yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan serta dikemudian hari dapat dilakukan perbaikan guna menjadikan penelitian ini lebih baik lagi.

Wabillahitaufiqwalhidayah,

Wassalamualaikum, wr.wb.

Yogyakarta, 6 Agustus 2015



Said Kemal Zulfi, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... **i**

HALAMAN PERSETUJUAN ..... **ii**

HALAMAN PENGESAHAN ..... **iii**

HALAMAN PERNYATAAN ..... **iv**

HALAMAN MOTTO ..... **v**

HALAMAN PERSEMBAHAN ..... **vi**

KATA PENGANTAR ..... **vii**

DAFTAR ISI ..... **x**

ABSTRAK ..... **xiii**

BAB I : PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 9

C. Tujuan Penelitian 9

D. Kerangka teori 10

E. Metode Penelitian 17

F. Sistematika Penulisan 19

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG KARTEL **21**

A. Tinjauan Umum Tentang Kartel 21

1. Pengertian Umum Kartel 21

2. Jenis-Jenis Kartel 34

B. Perjanjian Kartel Sebagai Perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 36

C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) 56

1. Tugas dan Wewenang KPPU 56

2. Perkara Inisiatif KPPU 62

BAB III : INDOLASI KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DI INDONESIA. 72

A. Indikasi Kartel Pada Impor Kedelai di Indonesia 72

B. Tindaklanjut KPPU terkait Indikasi Kartel Pada Impor Kedelai di Indonesia. ` 86

BAB IV : PENUTUP 108

A. Kesimpulan 108

B. Saran 109

DAFTAR PUSTAKA 111

ABSTRAK

Kartel merupakan salah satu perjanjian yang dilarang didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pada bisnis impor kedelai, KPPU menduga bahwa bisnis impor kedelai di Indonesia memenuhi indikasi terjadinya kartel yang tertuang pada Pekom No. 4 Tahun 2010 tentang kartel. Melihat dengan apa yang terjadi pada bisnis impor kedelai, tulisan ini ingin mengkaji lebih dalam tentang apakah telah terjadi pelanggaran tertentu pada bisnis impor kedelai yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Karena itu timbul suatu permasalahan: Apakah indikasi kartel pada Perkom No. 5 Tahun 2010 tentang kartel terpenuhi dalam impor kedelai di Indonesia? dan mengapa KPPU tidak menindaklanjuti indikasi awal adanya dugaan kartel impor kedelai di Indonesia?

Untuk menjawab permasalahan tersebut. Maka, penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ditambah dengan bahan-bahan hukum lain yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian tersebut terjawab sebagai berikut: Indikasi kartel yang tertuang pada Perkom No. 4 Tahun 2010 pada impor kedelai di Indonesia terpenuhi. Terpenuhinya indikasi awal tersebut dapat dilihat dengan sebagian dari faktor yang dijadikan sebagai indikasi awal terbentuknya kartel tersebut telah terpenuhi. Faktor yang terpenuhi tersebut adalah faktor struktural yang terdiri dari tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan, ukuran perusahaan, keterkaitan kepemilikan serta kemudahan masuk pasar. Kemudian juga faktor perilaku yang terdiri dari transparansi dan pertukaran informasi. Kemudian selain diduga melanggar Pasal 11 tentang kartel, kasus impor kedelai ini juga diduga dapat melanggar Pasal 24 tentang persekongkolan. Penerapan Pasal 24 tersebut dikarenakan adanya kerterlibatan pihak lain selain pelaku usaha dalam kasus impor kedelai ini.

Kata Kunci: Kartel, Impor Kedelai, KPUU

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam aktifitas bisnis dapat dipastikan terjadi persaingan (*competition*) di antara pelaku usaha. Pelaku usaha akan berusaha menciptakan, mengemas, serta memasarkan produk yang dimiliki baik barang/jasa sebaik mungkin agar diminati dan dibeli oleh konsumen. Persaingan dalam usaha dapat berimplikasi positif, sebaliknya, dapat menjadi negatif jika dijalankan dengan perilaku negatif dan sistem ekonomi yang menyebabkan tidak kompetitif.[1]

Persaingan usaha yang berfungsi dengan baik dan berlangsung jujur adalah prasyarat utama bagi pertumbuhan dan tersedianya lapangan kerja di dalam sebuah ekonomi pasar.[2] Bagi dunia usaha, persaingan harus dipandang sebagai suatu hal yang positif. Mencari keuntungan sebesar-besarnya adalah hal yang sangat wajar dalam suatu kegiatan bisnis, tetapi tentunya dilakukan dengan cara yang sehat dan positif. Persaingan diantara pelaku pasar dapat memberikan keuntungan bagi para pelaku usaha dan juga kepada konsumen. Bagi pelaku usaha sendiri, dengan adanya persaingan diharapkan mampu berkompetisi secara positif untuk terus memperbaiki produk ataupun jasa yang dihasilkan, kemudian terus-menerus melakukan inovasi sehinga mampu memberikan produk yang terbaik bagi konsumen. Kemudian bagi

[1] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum persaingan Usaha*, (Jakarta: PT. Raja garfindo Persada, 2012), hlm. 8.

[2] Andi Fahmi et. al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, hlm. Xv.

konsumen, dengan adanya persaingan tentunya memberikan keuntungan kepada konsumen karena mereka mempunyai pilihan dalam membeli produk atau jasa tertentu dengan harga yang murah dan kualitas yang baik.

Tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua persaingan usaha itu menjadi hal yang positif. Persaingan usaha juga dapat timbul menjadi persaingan usaha yang tidak sehat. Persaingan usaha yang tidak sehat tersebut merupakan persaingan usaha antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau permasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.[3]

Persaingan usaha yang dilakukan secara negatif atau sering diistilahkan sebagai persaingan tidak sehat, akan berakibat pada:[4]

1. Matinya atau berkurangnya persaingan antar pelaku usaha.
2. Timbulnya praktik monopoli, dimana pasar hanya dikuasai oleh pelaku usaha tersebut.
3. Bahkan kecenderungan pelaku usaha untuk mengekspoloitasi konsumen dengan cara menjual barang yang mahal tanpa kualitas yang memadai.

Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Salah satu jenis perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah kartel. Larangan kartel secara eksplisit merujuk pada Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang secara umum

[3] Pasal 1 huruf f, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selanjutnya disebut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

[4] Susanti Adi Nugroho, *Hukum persaingan Usaha di Indoneisa*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 4.

diartikan sebagai perjanjian di antara pelaku usaha yang bertujuan menghambat persaingan dengan cara menaikkan harga dan keuntungan. Adapun yang mendorong pendirian kartel adalah persaingan ketat di pasar sejenis. Untuk menghindari persaingan fatal ini, anggota kartel setuju menentukan harga bersama, mengatur produksi, bahkan menentukan secara bersama potongan harga, promosi, dan syarat-syarat penjualan lain.[5]

Seperti yang terjadi pada bisnis kedelai di Indonesia. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mensinyalir adanya indikasi kartel kedelai. Komoditi yang akrab dengan menu keseharian rakyat Indonesia ini terus bergejolak mengalami kenaikan harga. Gejolak harga kedelai ini tercatat sejak tahun 2012 lalu, yang selalu mengalami kenaikan setiap bulan Agustus. Ketidakstabilan harga kedelai tersebut diduga karena adanya permainan yang tidak sehat dalam pendistribusiannya.[6] Secara intensif, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha melihat titik terang dalam gejolak harga kedelai, dan menemukan indikasi awal praktek kartel impor kedelai. Akibat tindakan tersebut, harga komoditas kacang-kacangan tersebut melambung.[7]

Temuan awal Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terkait dugaan kartel bisnis kedelai tidak dapat dianggap enteng. Hanya Perum Badan Urusan Logistik (Bulog) yang diperkirakan mampu mengimbangi peran dua importir kakap" kedelai, yakni PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) dan PT Cargill Indonesia

[5]Anna Maria Tri Anggraini, "penggunaan bukti ekonomi dalam kartel berdasarkan hukum persaingan usaha", *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 No. 3, 2013, hlm. 3.

[6]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522861cf1fe0c/kppu-akan-selidiki-indikasi-kartel-kedelai, diakses pada tanggal 10 April, 2015, jam 21.00 Wib.

[7]http://www.tempo.co/read/news/2013/09/06/090510898/Komisi-Temukan-Indikasi-Kartel-Impor-Kedelai, diakses pada tanggal 10 April, 2015, jam 21.00 Wib.

(CI).[8] Merujuk pada data KPPU pada tahun 2008, struktur pasar importasi kedelai ini dalam perspektif ilmu ekonomi bersifat pasar oligopolistik dengan indikasi bahwa 74,66% pasokan kedelai ke dalam negeri yang dilakukan oleh importir, yang dikuasai oleh 2 pelaku usaha yaitu PT Cargill Indonesia (CI) dan PT Gerbang Cahaya Utama (GCU).[9] Berdasarkan data KPPU, GCU menguasasi pasar impor kedelai dalam negeri mencapai 47% dan CI mencapai 28% dengan total 74,66%. Sementara pengusaha impor kedelai lainnya pada 2008 diantaranya PT Citra Bakhti Mulia (CBM) sebesar 4 % dan PT Alam Agriasi Perkasa sebesar (AAP) 10 %. [10]

Bila dilihat lebih lanjut, kondisi yang terjadi pada pasar impor kedelai ini sesungguhnya sudah memenuhi indikasi kartel yang ada pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010. Seperti dengan hanya ada dua perusahaan yang mendominasi penguasaan pasar sampai kepada hampir 75 % tersebut sebenarnya sudah menunjukan indikasi terjadi kartel pada impor kedelai. Akan tetapi, setelah melakukan pemeriksaan, KPPU tidak berhasil membuktikan adanya kartel pada impor kedelai yang dilakukan oleh dua perusahaan tersebut.

Kemudian pada Februari 2013, Peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) Didik Junaidi Rachbini mengatakan terdapat indikasi kartel yang dilakukan importir kedelai saat ini dengan membuat kesepakatan-kesepakatan secara horizontal. Pada Februari 2013 tersebut, Komite

[8] http://www.kemenperin.go.id/artikel/3954/Cuma-Bulog-Yang-Mampu-Kalahin-2-Importir-Kedelai, diakses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

[9] http://www.kppu.go.id/id/blog/2012/07/kppu-buffer-stock-kedelai-diperlukan/, diakses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

[10] http://news.detik.com/transisipresiden/read/2012/07/30/133657/1978233/4/ini-dia-2-raksasa-penguasa-kedelai-impor-di-indonesia, diakses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

Ekonomi Nasional (KEN) sudah menyatakan adanya indikasi kartel pangan termasuk komoditas kedelai.

Berdasarkan data penelitian Indef tahun 2013 tersebut, terdapat perbedaan dengan data yang diperoleh KPPU pada tahun 2008, pada data tahun 2008, perusahaan yang diduga melakukan kartel adalah hanya ada 2 pemain utama yaitu PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) dan PT Cargill Indonesia (CI) yang menguasai impor kedelai hampir 75%. Akan tetapi yang terjadi pada tahun 2013, dari data penelitian indef tersebut menyebutkan terdapat tiga importir yang mendapatkan kuota terbesar impor kedelai yakni PT Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKMA) sebesar 210.600 ton (46,71 persen dari total alokasi impor), PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) sebesar 46.500 ton (10,31 persen), dan PT Budi Semesta Satria (BSS) sebesar 42.000 ton (9,31 persen).[11]

Tetapi anehnya, KPPU belum saja berhasil menyelesaikan masalah dugaan kartel impor kedelai ini. Sedangkan jelas ketika dikaitkan antara fakta di lapangan dengan indikasi kartel yang tertuang dalam Peraturan Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010, tentunya sangat memungkinkan terjadinya kartel pada impor kedelai.

Untuk mengetahui apakah terjadi kartel atau tidak pada impor kedelai yang dilakukan oleh beberapa perusahaan besar tersebut, KPPU harus melihat dari fakta-fakta di lapangan untuk pembuktian. Suatu kartel terjadi apabila suatu kelompok perusahaan dalam suatu industri tertentu yang seharusnya bersaing satu sama lain,

[11] http://www.antaranews.com/berita/394988/didik-rachbini-ada-indikasi-kartel-kedelai, diakses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

tetapi mereka setuju untuk melakukan koordinasi kegiatannya dengan mengatur produksi, pembagian wilayah, kolusi tender dan kegiatan-kegiatan anti persaingan lainya, sehingga mereka dapat menaikkan harga dan memperoleh keuntungan di atas harga yang kompetitif.[12] KPPU dalam hal ini secara jelas diberikan kewenangan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.[13]

Untuk memenuhi persyaratan bukti awal yang cukup, KPPU dapat memeriksa beberapa indikasi awal yang dapat disimpulkan sebagai faktor pendorong terbentuknya kartel yang dituangkan dalam Perkom Nomor 4 Tahun 2010 tentang 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, termasuk pada bisnis impor kedelai ini. Beberapa diantara faktor-faktor tersebut antara lain :[14]

1. Faktor struktural:
    a. Tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan.
    b. Ukuran perusahaan.
    c. Homogenitas produk.
    d. Kontak multi-pasar.

[12] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, hlm. 20.
[13] Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[14] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, *loc. cit.*

e. Persediaan dan kapasitas produksi.
f. Persediaan yang berlebihan di pasar menunjukkan telah terjadi kelebihan penawaran *(overstock).*
g. Keterkaitan Kepemilikan.
h. Kemudahan masuk pasar.
i. Karakter permintaan.
j. Kekuatan tawar pembeli (*buyer power*).

2. Faktor Prilaku :
   a. Transparansi dan Pertukaran Informasi
   b. Peraturan Harga dan Kontrak.

Melihat indikasi kartel yang dituangkan dalam Perkom Nomor 4 Tahun 2010, tentunya KPPU diharapkan mampu menyelidiki lebih jauh terhadap dugaan kartel pada impor kedelai dengan menggunakan pendekatan indikasi kartel pada perkom tersebut. KPPU dimudahkan untuk melihat apakah sesungguhnya terjadi kartel atau tidak pada impor kedelai, ini dikarenakan perusahaan yang bermain dalam impor kedelai ini tidak banyak dan hanya ada tiga persuahaan besar yang menjadi penguasa pasar yang diantaranya PT Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKSMA) sebesar 210.600 ton (46,71 persen dari total alokasi impor), PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) sebesar 46.500 ton (10,31 persen), dan PT. Budi Semesta Satria (BSS) sebesar 42.000 ton (9,31 persen). Secara jelas Tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan dapat dijadikan indikasi awal oleh KPPU terhadap dugaan kartel pada impor kedelai tersebut.

Kemudian KPPU secara jelas juga dapat melihat dari ukuran perusahaan yang juga dijadikan indikasi yang dituangkan dalam perkom kartel tersebut. Ketika kita lihat didalam impor kedelai ini Perusahaan yang menjadi penguasa pada impor kedelai merupakan perusahaan yang hampir setara, oleh kerena itu potensi terjadinya kartel semkin terbuka lebar karena sangat memudahkan kedua perusahaan tersebut melakukan kespekatan, misalnya kesepakatan untuk pembagian kuota produksi, atau kesepekatan harga, bahkan sampai kesepakatan kapasitas produksi dan biaya produksi.

Melihat kondisi seperti ini tentunya indikasi kartel pada impor kedelai ini semakin terbuka. Ketika melihat dengan pendekatan indikasi kartel pada Perkom No. 4 Tahun 2010 tersebut tentunya potensi kartel pada impor kedelai sangat besar. Banyak hal yang dapat dilakukan oleh 3 perusahaan besar tersebut diantaranya melakukan petukaran informasi dan transparansi diantara mereka khususnya pada impor kedelai, dan dikhawatair kan pada impor kedelai juga terjadi kesepakatan-kesepakatan tertentu khususnya terhadap pertukaran informasi dan transparansi diantara perusahaan besar yang menguasai pasar impor kedelai tersebut.

Kemudian yang sangat disayangkan, isu terkait terjadinya kartel pada impor kedelai ini berhenti diberitakan pada september 2013 lalu, sedangkan ketika melihat dengan apa yang terjadi pada kedelai yang merupakan pangan pokok bagi masyarakat Indonesia ini, tentunya sudah mengarah kepada indikasi terjadinya kartel yang di tuangkan dalam Peraturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 (Perkom No. 4 2010). Tentunya melihat hal tersebut, akhirnya menimbulkan pertanyaan apakah KPPU sudah menjalankan fungsinya untuk mengawasi bisnis

kedelai ini. Seperti diketahui sebagai lembaga yang diserahi tugas untuk mengawasi jalannya persaingan usaha, KPPU mempunyai tanggung jawab untuk mencegah dan menindak perilaku kartel di Indonesia. KPPU sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, mempunyai kewenangan melakukan penegakan hukum perkara kartel baik berdasarkan atas inisiatif KPPU sendiri atau atas dasar laporan dari masyarakat.[15]

B. Rumusan Masalah

Masalah dalam penenilian ini adalah:

1. Apakah indikasi kartel pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 tahun 2010 tentang kartel telah terpenuhi dalam impor kedelai di Indonesia?
2. Mengapa Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak menindaklanjuti indikasi awal adanya dugaan kartel impor kedelai di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji terpenuhi atau tidaknya indikasi kartel pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel dalam impor kedelai di Indonesia.
2. Untuk menganalisis mengapa Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak menindaklanjuti indikasi awal adanya dugaan kartel impor kedelai di Indonesia.

[15] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, hlm. 20.

D. Kerangka Teori

Persaingan Usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai kondisi persaingan usaha yang tidak *fair*. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memberikan tiga indikator untuk menyatakan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yaitu:[16]

1. Persaingan usaha yang dilakukan secara tidak jujur
2. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum,
3. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan diantara pelaku usaha.

Pesaingan usaha yang dilakukan secara tidak jujur dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lainnya. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain dengan melanggar ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan-peraturan yang disepakati. Kondisi seperti ini dapat kita lihat seperti pelaku usaha yang mendapatkan fasilitas-fasilitas khusus.[17]

Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan diantara pelaku usaha melihat kondisi pasar yang tidak sehat. Dalam pasar ini mungkin tidak terdapat kerugian pada pesaing lain, dan para pelaku usaha juga tidak mengalami kesulitan. Namun, perjanjian yang dilakukan pelaku usaha menjadikan pasar bersaing secara tidak kompetitif.[18]

---

[16] Mustafa Kamal Rokan, *op. cit*., hal.17
[17] *Ibid*., hlm.17-18.
[18] *Ibid*.

Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur ketat didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Salah satu perjanjian yang dilarang dalam undang-undang tersebut adalah perjanjian kartel. Kartel sendiri diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang berbunyi sebagai berikut:[19]

> *"*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".

Pelaku usaha yang dimaksud dalam bunyi pasal di atas adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.[20]

Kemudian perjanjian yang dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.[21] Praktek monopoli yang dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga

[19] Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[20] Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[21] Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.[22] Persaingan usaha tidak sehat yang dimaksud dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah persaingan usaha antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau permasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.[23]

Jadi kartel adalah persekongkolan atau persekutuan diantara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi monopoli.[24]

Menurut Munir Fuady, kartel adalah suatu kerjasama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan dan harga dan untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu. Kartel dapat pula diartikan sebagai asosiasi berdasarkan suatu kontrak diantara perusahaan-perusahaan yang mempunyai kepentingan yang sama, yang dirancang untuk mencegah adanya suatu persaingan. Biasanya melalui kartel ini anggota kartel tersebut dapat menetapkan harga atau syarat-syarat perdagangan lainnya untuk mengekang suatu persaingan sehingga hal ini dapat menguntungkan para anggota kartel yang bersangkutan.[25]

---

[22] Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[23] Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[24] Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 176.
[25] Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli; Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 63-64.

Secara klasik, kartel dapat dilakukan melalui tiga hal, yakni dalam hal "harga", "produksi" dan "wilayah pemasaran". Dalam kartel sendiri terdapat 2 kerugian yang terjadi pada kartel tersebut yakni :[26]

1. terjadinya praktek monopoli oleh para pelaku kartel, sehingga secara makro mengakibatkan inefesiensi alokasi sumber daya yang dicerminkan dengan timbulnya *deadweight loss.*
2. dari segi konsumen akan kehilangan pilihan harga, kualitas yang bersaing, dan layanan purna jual yang baik.

Praktek kartel merupakan salah satu strategi yang diterapkan diantara pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga dengan mengatur jumlah produksi mereka. Mereka berasumsi jika produksi mereka di dalam pasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap produk mereka di dalam pasar tetap, akan berakibat kepada naiknya harga ke tingkat yang lebih tinggi. Sebaliknya, jika di dalam pasar produk mereka melimpah, sudah barang tentu akan berdampak terhadap penurunan harga produk mereka di pasar. Oleh karena itu, pelaku usaha mencoba membentuk suatu kerjasama horizontal (*pools*) untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Namun pembentukkan kerjasama ini tidak selalu berhasil, karena para anggota seringkali berusaha berbuat curang untuk keuntungannya masing-masing.[27]

Di kebanyakan negara, pengertian kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk mebagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Kartel diakui sebagai kolaborasi bisnis yang paling merugikan, dengan cara

[26] Mustafa Kamal Rokan, *op. cit*., hlm. 118.
[27] Andi Fahmi et. al., *op. cit.*, hlm. 106.

mengontrol pasar untuk keuntungan mereka. Oleh karena itu, secara normal, kartel dinilai *per se illegal* nya. Adanya keharusan untuk melaakukan penyelidikan yang rinci hanya akan menghindari kemampuan dari hukum.[28]

Perjanjian kartel merupakan salah satu perjanjian secara jelas dilarang dalam kegiatan bisnis di Indonesia. Secara tegas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebut bahwa kartel adalah salah satu perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang. Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi.[29]

Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.[30] Kemudian komisi bertanggung jawab kepada presiden.[31]

Dengan demikian, penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berada dalam kewenangan KPPU. Namun demikian, tidak berarti bahwa tidak ada lembaga lain yang berwenang menangani perkara monopoli dan persaingan usaha. Pengadilan Negeri (PN) dan Mahkamah Agung (MA) juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perkara tersebut. PN diberi wewenang untuk menangani keberatan terhadap putusan KPPU dan menangani pelanggaran hukum persaingan yang menjadi perkara pidana karena tidak dijalankannya putusan KPPU yang sudah in

[28] A.M Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Perse Illegal atau Rule of Reason*, (Jakarta, FH UI, 2003), hlm. 207.
[29] Pa sal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[30] Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[31] Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

kracht. MA diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran hukum persaingan apabila terjadi kasasi terhadap keputusan PN tersebut.[32]

Dalam hal pembuktian kasus kartel, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha sebagai badan independen yang diberi wewenang oleh Pemerintah melakukan (Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Tugas KPPU) :

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian kartel,
2. Mengambil tindakan (sesuai Pasal 36 tentang wewenang) yakni : penelitian, penyelidikan dan atau pemeriksaan, memanggil dan menghadirkan pelaku dan saksi, memutuskan dan menetapkan ada tidak adanya kerugian, dan menjatuhka sanksi administratif. [33]

Dalam hal pembuktian kasus kartel, alat bukti yang diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 meliputi keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha. Tantangan bagi KPPU dalam pembuktian pelanggaran kartel, karena KPPU harus dapat menunjukan bukti langsung dan bukti tidak langsung tesebut. Dalam teori hukum persaingan usaha, alat-alat bukti dalam proses investigasi kartel dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu:[34]

1. Bukti Langsung, bukti yang dapat menjelaskan adanya perjanjian atau kesepakatan tertulis atau tidak tertulis yang secara jelas menerangkan materi kesepakatan. Contohnya:

---

[32] Andi Fahmi et. al, *Op.cit.*, hlm. 311

[33] http://www.academia.edu/9195756/peranan_indirect_evidence_dalam_pembuktian_praktek_kartel, diakses pada tanggal 11 April jam 02.00 Wib.

[34] Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 190-192.

a. Perjanjian tertulis, untuk menyepakati harga, mengatur produksi, mengatur pasar, membagi wilayah pemasaran, menyepakati tingkat keuntungan masing-masing
b. Rekaman komunikasi (baik tertulis maupun dalam bentuk elektronik) antara pelaku kartel yang menyepakati mengenai adanya suatu kolusi kartel.
c. Pernyataan lisan dan/atau tulisan yang dilakukan oleh pelaku kartel yang menyepakati kartel dibuktikan dengan rekaman, catatan, atau kesaksian yang memenuhi syarat.

2. Bukti tidak langsung atau *inderect/circumstantial evidence* adalah bukti yang tidak dapat menjelaskan secara terang dan spesifik mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha, seperti :
   a. Bukti komunikasi yang membuktikan adanya komunikasi dan/atau pertemuan antar pelaku kartel, namun tidak menjelaskan substansi yang dibicarakan.
   b. Bukti ekonomi.

Dalam bukti-bukti tidak lansung yang diungkapkan hanya sedikit tanpa disertai uji ataupun analisis yang tepat, maka tentu saja pembuktian mengenai pelanggaran kartel menjadi tidak valid. Pengaturan *inderect evidence*, didasari pertimbangan memang bahwa memang sulit memperoleh bukti langsung dari praktik kartel.[35]

Sebagai solusi untuk menangani kasus perjanjian kartel Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mendesak amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun

[35] *Ibid.*

1999. Terpenting, menurut KPPU, menerapkan konsep *liniency program* untuk membongkar praktik kartel di Indonesia. *Liniency program* adalah keistimewaan bagi pelaku usaha yang terindikasi melakukan kartel. Syaratnya, pelaku usaha tersebut bersedia membuka data dan informasi kepada KPPU mengenai kartel yang dilakukan. Konsep ini mirip *whistleblower* dalam hukum pidana. Pelaku kartel yang mengaku dan memberikan informasi ke KPPU dapat mendapat insentif atau keringanan hukuman.[36]

E. Metode Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat normatif, yaitu penelitian hukum yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

1. Fokus Penelitian

   Dalam hal ini penulis memfokuskan penelitian terhadap indikasi kartel pada pada impor kedelai di Indonesia serta melihat peranan KPPU dalam mengawasi impor kedelai di Indonesia.

2. Bahan Hukum

   Bahan-bahan hukum berupa;

   a. Bahan Hukum Primer

      Dalam bahan hukum primer ini, penulis menggunakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti peraturan

[36] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d81f77e90173/bongkar-kartel-dengan-leniency-program, diakses pada tanggal 11 April 2015 jam 03.00 Wib.

perundang-undangan yang dalam hal ini menggunakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan juga Peraturan-peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam bahan hukum sekunder ini, penulis mengambil bahan-bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti litelatur, jurnal, dan buku-buku, serta sumber internet yang berkaitan mengenai perihal yang diteliti oleh penulis.

c. Bahan Hukum Tersier

Dalam bahan hukum tersier, penulis mengambil dari kamus-kamus maupun ensiklopedi.

3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

a. Studi Pustaka, penulis mengkaji jurnal dan litelatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

b. Studi dokumen, penulis mengkaji berbagai dokumen resmi.

4. Metode Pendekatan

Oleh karena menyangkut dua disiplin ilmu yang berbeda, maka metode pendekatan yang digunakan dalam mencari jalan keluar bagi masalah yang diteliti dalam penulisan tesis ini adalah Pendekatan yuridis normatif, yaitu mengaitkan Indikasi kartel pada Impor kedelai di Indonesia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

5. Metode Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan akan diidentifikasi dan disusun secara sistematis, baik data yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Kemudian seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut dituliskan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

F. Sistematika Penulisan

Bab I adalah pendahuluan. Bab ini berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penulisan, dan sistematia penulisan. Isi dalam bacaan ini belum menyentuh kepada masalah pokok analisis, akan tetapi hanya sebatas konstruksi cara penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam melakukan penelitian.

Bab II ini adalah tinjauan umum tentang kartel yang meliputi pengertian kartel, jenis-jenis kartel, perjanjian kartel sebagai perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, kemudian tentang tugas dan wewenang Komisi pengawas persaingan usaha (KPPU), serta perkara inisiatif KPPU.

Bab III ini memaparkan analisis terhadap telah terpenuhi atau tidaknya indikasi kartel pada peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel dalam impor kedelai di Indonesia dan juga memaparkan analisis tentang mengapa Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak menindaklanjuti indikasi dugaan krtel impor kedelai kedelai di Indonesia dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Paraturan Komisi Pengawas

Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel, dan beberapa pandangan serta doktrin hukum yang terkait.

Bab IV ini adalah penutup yang meliputi kesimpulan dan saran hasil dari pemaparan secara keseluruhan bab sebelumnya.

BAB II

TINJUAN UMUM TENTANG KARTEL

A. Tinjauan Umum tentang Kartel

1. Pengertian Umum Kartel

Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti "*cartel*" dalam bahasa Inggris dan "kartel" dalam bahasa Belanda. "*Cartel*" disebut juga "*syndicate*" yaitu suatu kesepakatan (tertulis) antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan meraih keuntungan.[37]

Kamus Hukum Ekonomi ELIPS, mengartikan kartel (*cartel*) sebagai persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga dan penjualannya untuk memperoleh posisi monopoli.[38]

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kartel adalah persetujuan sekelompok perusahaan dengan maksud mengendalikan harga komoditas tertentu

[37] Hasim Purba, *Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern*, hlm 9, diakses dari http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf, pada tanggal 19 April 2015, jam 14.00 Wib.

[38] Rachmadi Usman, *hukum persaingan usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika. 2013), hlm. 283.

atau organisasi perusahan besar (Negara dan sebagainya) yang memproduksi barang sejenis.[39]

Kartel juga sering disebut *collusive oligopoly*. Kartel adalah bangunan dari perusahaan-perusahaan sejenis yang secara terbuka sepakat untuk mengatur kegiatan nya dipasar. Dengan kata lain kartel adalah organisasi para produsen barang dan jasa yang dimaksudkan untuk mendikte pasar.[40]

Umumnya kartel membentuk kekuatan monopoli di pasar dengan mengatur *supply* secara bersama-sama melalui pembagian kuota produksi kepada anggota-anggotanya. Dengan pengaturan tersebut, kartel akan mampu menentukan harga dan masing-masing anggota akan menikmati keuntungan yang jauh diatas tingkat yang dicapai dalam pasar yang bersaing sempurna.[41]

Kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, dimana beberapa pelaku usaha atau produsen yang secara yuridis dan ekonomis masing-masing berdiri sendiri, bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan/atau wilayah pemasaran atas suatu barang dan/atau jasa, sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan. Kartel biasanya diprakarsai oleh asosiasi dagang (*trade associations*) bersama para anggotanya.[42]

Kartel dapat didefinisikan secara sempit maupun secara luas. Dalam arti sempit, kartel adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing,

---

[39] M. Udin Silalahi, *bagaimana cara memenangkan?* (*Perusahaan saling mematikan dan, bersekongkol*), cetakan pertama , (Jakarta, , Elek media Koputindo, 2007), hlm 17.

[40] Suharsil, *Hukum larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia*, cetakan pertama (Bogor : Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 54

[41] *Ibid*

[42] Susanti Adi Nugroho, *Loc.,cit,* hlm. 176.

tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk "menetapkan harga" guna meraih keuntungan monopolis. Adapun dalam arti luas, kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Jenis kartel yang paling umum dilakukan oleh penjual adalah perjanjian penetapan harga, persengkokolan penawaran tender, perjanjian pembagian wilayah (pasar) atau pelanggan, dan perjanjian pembatasan *output*. Adapun yang paling sering terjadi dikalangan pembeli adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian alokasi, dan penawaran tender.[43]

Kemudian kartel juga dapat didefinisikan sebagai perjanjian pengaturan antara pelaku usaha dalam pasar yang sama (pelaku usaha pesaing) dengan tujuan untuk meningkatkan keuntungan mereka. Kartel seringkali juga timbul sebagai cara yang ditempuh oleh pelaku usaha untuk merespon adanya perang harga (*price wars*) dan ketidakstabilan pasar, mempertahankan harga dan keuntungan tinggi serta eksistensi pelaku usaha di dalam pasar.[44]

Istilah kartel secara umum yang digunakan untuk menggambarkan setiap kesepakatan, kolusi atau konspirasi yang dilakukan para pelaku usaha. Pemakaian istilah kartel sendiri dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu kartel utama dan kartel lainnya. Kartel utama (*hard core cartel*) meliputi kartel mengenai penetapan harga, persekongkolan tender, pembatasan *output* atau pembagian wilayah. Kartel dianggap sangat berbahaya karena para pelakunya sepakat melakukan konspirasi

[43] *Ibid*, hlm 176-177

[44] Massimo Motta, Competition Policy: Theory and Practice, dikutip dari Hersen Monarchy, et. Al,. "reformulasi sanksi pidana dalam tindak pidana kartel", *jurnal hukum*, hlm 3.

mengenai hal-hal yang bersifat sangat pokok dalam suatu transaksi bisnis, yang meliputi harga, wilayah dan konsumen. [45]

Dapat dipahami mengapa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen. Pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan yang setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat. Persaingan di antara para pelaku usaha juga dapat terjadi secara curang (*unfair competition*) sehingga merugikan konsumen, bahkan negara. Oleh karena itu, pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil mutlak diperlukan.[46]

Perilaku kartel merupakan perilaku yang paling sering muncul dalam setiap penegakan hukum dan persaingan usaha oleh berbagai lembaga persaingan usaha di dunia. Perilaku tersebut oleh Prof. Makoto Kurita dari Chiba University Japan, dijelaskan sebagai perjanjian antara pelaku usaha untuk tidak bersaing satu sama lain dengan cara menetapkan harga, membatasi hasil produksi, mengalokasikan

[45] *Ibid*
[46] *Ibid*

pasar, dan melalui persekongkolan tender. Tidak seperti topik lainnya, definisi kartel telah diakui secara internasional. [47]

Kartel pada umumnya dipraktikan oleh asosiasi dagang (*trade association*) bersama dengan para anggotanya. Manfaat pembentukan kartel dalam suatu asosiasi dagang, misalnya upaya menyusun standar tekhnis, atau upaya bersama meningkatkan standar produk barang atau jasa yang dihasilkan.[48]

Kartel merupakan organisasi resmi para produsen dalam sebuah industri yang menentukan berbagai kebijakan bagi seluruh perusahaan dalam kartel itu, dengan tujuan meningkatkan keuntungan total kartel tersebut.[49]

Persaingan merupakan sesuatu yang baik bagi masyarakat maupun bagi perkembangan perekonomian suatu bangsa karena berbagai alasan. Salah satu di antaranya adalah dapat mendorong turunnya harga suatu barang atau jasa, sehingga menguntungkan konsumen. Di samping itu, persaingan juga dapat mendorong efisiensi produksi dan alokasi serta mendorong para pelaku usaha berlomba melakukan inovasi baik dalam infrastruktur maupun produknya agar dapat memenangkan persaingan atau setidak-tidaknya dapat tetap bertahan di pasar. Sebaliknya di sisi lain, persaingan juga akan memberikan keuntungan yang semakin berkurang bagi produsen, karena mereka bersaing menurunkan harga untuk meningkatkan pangsa pasarnya. Hal yang paling mengkhawatirkan bagi pelaku

[47] Syamsul maarif, et., al, "Menemukan Cara Mengharmoniskan Kebijakan Persaingan dengan Kebijakan Industri dan Penanganan kartel di Pasar Domestik atau Internasional", dalam jurnal *Kompetisi*, edisi 13, hlm. 18.

[48] Rachmadi Usman, *Loc. cit,* hlm. 283

[49] Dominick Salvatore, *Mikro Ekonomi*, Edisi keempat, cetakan pertama (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 184.

usaha adalah apabila seluruh pelaku usaha menurunkan harganya, sehingga mereka mengalami penurunan keuntungan secara keseluruhan. Agar para pelaku usaha tetap dapat mempertahankan keuntungan, maka mereka berusaha untuk mengadakan kesepakatan dengan cara membentuk suatu kartel.[50]

Kartel adalah kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel akan memaksa konsumen membayar lebih mahal suatu produk, baik itu barang mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat seperti obat-obatan dan vitamin. Kartel akan merugikan perekonomian, karena para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga, seperti pembatasan jumlah produksi, yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi. Kartel juga dapat menyebabkan inefisiensi dalam produksi ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien, sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang atau jasa dalam suatu industri.[51]

Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu pula kita sadari bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Bagaimanapun terdapat kecenderungan para

[50] Peraturan komisi pengawas persaingan usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, *Op, cit.*
[51] *Ibid*

pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing.[52]

Dalam pelaksanaannya, kartel sendiri memiliki aspek positif dan negatif bagi para anggotanya. Berikut aspek-aspek positif dari suatu kartel bagi para anggotanya :[53]

1) Kedudukan para pekerja lebih stabil jika dibandingkan dengan kedudukan mereka didalam persaingan bebas. Karena kartel umumnya dapat melaksanakan rasionalisasi, maka kemungkinan sekali harga barang-barang yang dijual atau diproduksi kartel tersebut cenderung turun pula. Dalam suatu keadaan, turunnya harga yang disebabkan turunnya harga pokok (akibat rasionalisasi), bisa jadi tanpa pemecatan para pekerja. Dengan demikian, kedudukan para pekerja lebih stabil jika dibandingkan dengan kedudukan mereka didalam persaingan bebas, sebab dalam persaingan bebas seandainya kartel hendak merendahkan harga pokok, para pekerja itu dapat dikeluarkan.
2) Kebaikan-kebaikan kartel bagi badan usaha yang tergantung didalamnya yaitu : risiko penjualan barang-barang yang dihasilkan dan risiko kapital para anggota dapat diminimalkan, karena baik produksi maupun penjualan dapat diatur dan dijamin jumlahnya.
3) Karena kedudukan monopoli dari kartel dipasar menyebabkan kartel mempunyai posisi yang baik di dalam menghadapi persaingan, demikian pulalah dalam hal buruh. Hubungan perburuhan dan manajemen personalia mungkin lebih tenang,

[52] *Ibid*
[53] Susanti Adi Nugroho, *Op, cit,* hlm. 184-185

karena ketegangan-ketegangan yang disebabkan tuntutan kenaikan upah, atau kenaikan kesejahteraan pekerja lainnya dapat lebih mudah dikabulkan oleh pengusaha.

Kemudian, adapun aspek-aspek negatif dari suatu kartel bagi para anggotanya antara lain :[54]

1) Keburukan kartel dari para anggota, misalnya kegiatan para pengusaha dan manajer tingkat tinggi yang tergabung di dalam kartel itu bisa berkurang, lantaran laba yang diperoleh bagi anggota secara individual hampir stabil dan lebih pasti. Giat atau tidak giat anggota kartel akan memperoleh laba yang hampir tetap, walaupun laba ini mungkin dihisap dari anggota lainnya yang memperoleh laba yang lebih besar dari anggota yang tidak giat.
2) Peraturan yang dibuat bersama di antara mereka, dengan sanksi-sanksi intern kartel itu, akan mengikat kebebasan para anggota yang bergabung dalam kartel.
3) Dalam berbagai kemungkinan, saingan kartel dapat menyelundup ke dalam anggota kartel.
4) Dalam kehidupan masyarakat luas. Kartel dianggap sebagai sesuatu yang merugikan masyarakat, karena kartel itu praktis dapat meninggikan harga dengan gaya yang lebih leluasa daripada di dalam pasar bebas.

Praktek kartel akan berjalan suskses, apabila pelaku usaha yang terlibat didalam perjanjian kartel tersebut haruslah mayoritas dari pelaku usaha yang berkecimpung di dalam pasar tersebut. Karena bila sebagian kecil saja pelaku usaha yang terlibat didalam perjanjian kartel, biasanya perjanjian kartel tidak akan efektif

[54] *Ibid*., hlm 185

dalam memengaruhi pasokan produk di pasar, karena kekurangan pasokan di dalam pasar akan ditutupi oleh pasokan dari pelaku usaha yang tidak terlibat di dalam perjanjian kartel.[55]

Dalam kartel sendiri, Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:[56]

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

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik: [57]

1. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha.

[55] *Ibid.*
[56] Peraturan komisi pengawas persaingan usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, *Op,cit.*
[57] *Ibid.*, hlm 9

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.
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.

Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa persyaratan agar suatu kartel dapat berjalan efektif, diantaranya:[58]

1) Jumlah pelaku usaha. Semakin banyak pelaku usaha di pasar, semakin sulit untuk terbentuknya suatu kartel. Kartel akan mudah dibentuk dan berjalan lebih efektif apabila jumlah pelaku usaha sedikit atau pasar terkonsentrasi.
2) Produk di pasar bersifat homogen. Karena produk homogen, maka lebih mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga.
3) Elastisitas terhadap permintaan barang. Permintaan akan produk tersebut tidak berfluktuasi. Apabila permintaan sangat fluktuatif, maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan baik mengenai jumlah produksi maupun harga.
4) Pencegahan masuknya pelaku usaha baru ke pasar.
5) Tindakan-tindakan anggota kartel mudah untuk diamati. Seperti telah dijelaskan, bahwa dalam suatu kartel terdapat kecenderungan bagi anggotanya untuk melakukan kecurangan. Apabila jumlah pelaku usaha tidak terlalu banyak, maka mudah untuk diawasi.
6) Penyesuaian terhadap perubahan pasar dapat segera dilakukan. Kartel membutuhkan komitmen dari anggota-anggotanya untuk menjalankan kesepakatan kartel sesuai dengan permintaan dan penawaran di pasar. Kartel akan semakin efektif jika dapat dengan cepat merespon kondisi pasar dan membuat kesepakatan kartel baru jika diperlukan.
7) Investasi yang besar. Apabila suatu industri untuk masuk ke pasarnya membutuhkan investasi yang besar, maka tidak akan banyak pelaku usaha yang

[58] *Ibid*., hlm. 9-10.

akan masuk ke pasar. Oleh karena itu, kartel diantara pelaku usaha akan lebih mudah dilakukan.

Selain daripada itu, agar suatu kartel bisa efektif, maka para anggota kartel harus memenuhi syarat-syarat, diantaranya adalah:[59]

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

Selanjutnya terdapat juga beberapa kondisi bagi para pelaku usaha melakukan kartel antara lain:[60]

[59] *Ibid.*, hlm. 10.

a. Dengan melakukan kartel, para pelaku usaha mampu menaikkan harga. Apabila permintaan tidak elastis, maka akan menyebabkan konsumen tidak mudah pindah ke produk atau jasa lain, hal ini akan menyebabkan harga suatu produk atau jasa akan lebih tinggi. Begitu pula, apabila terdapat kondisi dimana sulit bagi barang substitusi masuk ke pasar, karena tidak ada barang atau jasa lain di pasar, maka harga tetap akan tinggi.
b. Adanya kondisi dimana kecil kemungkinan kartel akan terungkap dan kalaupun diketahui, maka hukuman yang akan dijatuhkan relatif rendah, sehingga para anggota kartel masih merasa untung.
c. Biaya yang dikeluarkan untuk terjadinya kartel dan biaya untuk memelihara kartel lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang diharapkan.

Walaupun tidak diketahui berapa besar kerugian konsumen sebagai akibat adanya kartel, namun kecenderungan yang terjadi memperlihatkan, bahwa kelebihan harga karena kartel cukup besar. Hal ini karena harga dari kesepakatan perjanjian kartel merupakan harga yang lebih tinggi dari harga yang tercipta karena persaingan. Pengalaman di berbagai negara, memperlihatkan bahwa harga kartel bisa mencapai 400% (empat ratus persen diatas harga pasar). Oleh karenanya tidak mengherankan bahwa kerugian akibat kartel dapat mencapai miliaran bahkan triliunan rupiah.

Lebih lanjut lagi, sebenarnya kartel bukan hanya merugikan konsumen, tetapi juga merugikan perkembangan perekonomian suatu bangsa, karena kartel

[60] *Ibid.*

menyebabkan terjadinya inefisiensi sumber-sumber daya baik itu sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya ekonomi lainnya.[61]

2. Jenis-Jenis Kartel

Kartel memliki berbagai jenis, diantaranya adalah sebagai berikut :[62]

1) Kartel harga pokok (*prijskartel*)

Di dalam kartel harga pokok, anggota-anggota menciptakan peraturan diantara mereka untuk perhitungan kalkulasi harga pokok dan besarnya laba. Pada kartel jenis ini ditetapkan harga-harga penjualan bagi para anggota kartel. Benih dari persaingan kerapkali juga datang dari perhitungan laba yang akan diperoleh suatu badan usaha. Dengan menyeragamkan tingginya laba maka persaingan diantara mereka dapat dihindarkan.

2) Kartel harga

Dalam kartel ini ditetapkan harga minimum untuk penjualan barang-barang yang mereka produksi atau perdagangkan. Setiap anggota tidak diperkenankan untuk menjual barang-barangnya dengan harga yang bebas rendah daripada harga yang telah ditetapkan itu. Pada dasarnya anggota-anggota itu diperbolehkan menjual di atas penetapan harga akan tetapi atas tanggung jawab sendiri.

3) Kartel syarat

Dalam kartel ini memerlukan penetapan-penetapan di dalam syarat-syarat penjualan, misalnya kartel juga menetapkan standar kualitas barang yang dihasilkan

[61] *Ibid.*
[62] Hasim Purba, *Loc. Cit*, hlm. 9-10.

atau dijual, menetapkan syarat-syarat pengiriman. Apakah ditetapkan loco gudang, Fob, C&F, CIF, pembungkusan dan syarat-syarat pengiriman lainnya, yang dikehendaki adalah keseragaman diantara para anggota yang tergabung dibawah kartel. Keseragaman itu perlu di dalam kebijaksanaan harga, sehingga tidak akan terjadi persaingan diantara mereka.

4) Kartel rayon

Kartel rayon atau kadang-kadang juga disebut kartel wilayah pemasaran untuk mereka. Penetapan wilayah ini kemudian diikuti oleh penetapan harga untuk masing-masing daerah. Dalam pada itu kartel rayon pun menentukan pula suatu peraturan bahwa setiap anggota tidak diperkenankan menjual barang-barangnya di daerah lain. Dengan ini dapat dicegah persaingan diantara anggota, yang mungkin harga-harga barangnya berlainan.

5) Kartel kontigentering

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

6) Sindikat penjualan atau kantor sentral penjualan

Di dalam kartel penjualan ditentukan bahwa penjualan hasil produksi dari anggota harus melewati sebuah badan tunggal ialah kantor penjualan pusat. Persaingan diantara mereka akan dapat dihindarkan karenanya.

7) Kartel laba

Di dalam kartel laba, anggota kartel biasanya menentukan peraturan yang berhubungan dengan laba yang mereka peroleh. Misalnya bahwa laba kotor harus disentralisasikan pada suatu kas umum kartel, kemudian laba bersih kartel, dibagibagikan diantara mereka dengan perbandingan yang tertentu pula.

B. Perjanjian Kartel sebagai Perjanjian yang Dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur ketat didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini merupakan suatu bentuk jaminan terhadap terjadinya persaingan usaha yang sehat dan jauh dari tindak monopolis. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini juga diharapkan dapat merekayasa (*engeneering*) kondisi persaingan usaha dalam bisnis secara jujur, dan transparan, sehigga mewujudkan keadilan dan kesejahteraan merata bagi masyarakat.[63]

Secara sosio-ekonomi, lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah dalam rangka

[63] Mustafa Kamal Rokan, *Op, cit,* hlm 21.

untuk menciptakan landasan ekonomi yang kuat untuk menciptakan perekonomian yang efisien dan "bebas" dari distorsi pasar.[64]

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada dasarnya dirancang untuk menciptakan *level playing field* bagi para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan ekonominya. Sebagaiman diketahui bahwa garis besar pengaturannya meliputi beberapa hal beriku :[65]

1. Perjanjian yang dilarang
2. Kegiatan yang dilarang
3. Penyalahgunaan posisi dominan
4. Komisi pengawas persaingan usaha
5. Tata cara penegakan hukum
6. Sanksi-sanksi
7. Perkecualian-perkecualian

Tujuan yang hendak dicapai dengan dibuat nya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini tertuang dalam pasal 3 yang menyatakan bahwa tujuan pembentukan Undang-Undang tersebut adalah untuk :[66]

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

---

[64] *Ibid.*

[65] Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia,* cetakan ketiga, (Malang : Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 22.

[66] Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

2. 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.
3. Mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efesiensi dalam kegiatan usaha.

Sementara itu, dalam penjelasan umum atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini disebutkan pula mengenai tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut, antara lain:[67]

> "Undang-undang ini disusun berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta berasaskan kepada demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dengan tujuan untuk: menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen; menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat, dan menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang; mencegah praktek-praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha; serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha dalam rangka meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat."

Tujuan-tujuan yang hendak dicapai sebagaimana dirinci dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut diatas, antara lain juga efesiensi, baik barupa apa yang disebut *allocative efficiency* maupun *productive efficiency*, sebagaimana yang telah dikemukakan diatas. Jadi pada prinsifnya tujuan dari Undang-Undang No.5 Tahun 1999 ini ada dua : yaitu tujuan bidang ekonomi dan tujuan diluar ekonomi. Apabila tujuan ekonomi tercapai, yaitu meningkatkan ekonomi yang

[67] Penjelasan Umum Undang-Undang No.5 Tahun 1999.

nasional, maka tujuan diluar ekonomi juga diluar ekonomi juga akan tercapai, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.[68]

Kemudian Asas dari UU No. 5 tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 2 bahwa:[69]

> "Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum"

Asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran Pasal 33 UUD 1945 dan ruang lingkup pengertian demokrasi ekonomi yang dimaksud dahulu dapat ditemukan dalam penjelasan atas Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 2 dan 3 pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang telah dijelaskan diatas telah menyebutkan asas dan tujuan-tujuan utama UU No. 5 Tahun 1999. Diharapkan bahwa peraturan mengenai persaingan akan membantu dalam mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945 (Pasal 2) dan menjamin sistem persaingan usaha yang bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien (Pasal 3). Oleh karena itu, mereka mengambil bagian pembukaan UUD 1945 yang sesuai dengan Pasal 3 Huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999 dari struktur ekonomi untuk tujuan perealisasian kesejahteraan nasional menurut UUD 1945 dan demokrasi ekonomi, dan yang menuju pada sistem persaingan bebas dan adil dalam Pasal 3 Huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini menandakan adanya pemberian kesempatan yang sama kepada setiap pelaku usaha dan ketiadaan

[68] Rachmadi Usman, *Op.cit,* hlm. 91-93.
[69] Pasal 2 , Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

pembatasan persaingan usaha, khususnya penyalahgunaan wewenang di sektor ekonomi.[70]

Tujuan yang diterangkan sebelumnya diatas pada dasarnya menyatakan bahwa Undang-undang Antimonopoli adalah untuk menciptakan efisiensi pada ekonomi pasar dengan mencegah monopoli, mengatur persaingan yang sehat dan bebas dan memberikan sanksi terhadap para pelanggarnya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Prof Dr Sultan Remy Sjahdeini SH bahwa terdapat dua efisiensi yang ingin dicapai oleh Undang-undang Antimonopoli yaitu efisiensi bagi para produsen dan bagi masyarakat atau *productive efficiency* dan *allocative efficiency* yang dimaksud dengan *productive efficiency* adalah efisiensi bagi perusahaan dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa. Perusahaan dikatakan efisiensi apabila daam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa tersebut dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya karena dapat menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin. Sedangkan yang dimaksud dengan *allocative efficiency* adalah efisiensi bagi masyarakat konsumen. Dikatakan masyarakat konsumen efisien apabila para produsen dapat membuat barang-barang yang dibutuhkan oleh konsumen dan menjualnya pada harga yang para konsumen itu bersedia untuk membayar harga barang yang dibutuhkan.[71]

Seperti yang diketahui, diantara larangan yang dilakukan pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999 adalah larangan untuk mengadakan perjanjian-perjanjian tertentu yang dapat mengakibatkan terjadinya

[70] Andi Fahmi lubis et,al, *Op.cit,* hlm. 15.
[71] Hermansyah, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Cetakan Kedua, hlm.14

praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Secara yuridis pengertian "perjanjian" dirumuskan tersendiri dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999, bahwa "perjanjian" adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apaoun, baik tertulis maupun tidak tertulis.[72]

Dari rumusan yuridis tersebut, dapat disimpulkan unsur-unsur perjanjian menurut konteks Undang-Undang No.5 Tahun 1999, meliputi :[73]

a. Perjanjian terjadi karena suatu perbuatan;
b. Perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaku usaha sebagai para pihak dalam perjanjian;
c. Perjanjiannya dapat dibuat secara tertulis atau tidak tertulis;
d. Tidak menyebutkan tujuan perjanjian

Adapun perjanjian-perjanjian yang dilarang oleh hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah, perjanjian-perjanjian yang bersifat atau berkaitan dengan:[74]

1. *Oligopoli;*
2. Penetapan harga;
3. Diskriminasi harga;
4. Penetapan harga dibawah harga pasar;
5. Penjualan kembali dengan harga terendah;
6. Pembagian wilayah;

[72] Rachmadi Usman, *Op, cit*, hlm 187.
[73] *Ibid.*, hlm 188.
[74] *Ibid*., hlm 193.

7. Pemboikotan;
8. Kartel:
9. *Trust;*
10. *Oligopsoni;*
11. Integrasi Vertikal;
12. Perjanjian tertutup (*exclusive dealing*); dan
13. Perjanjian dengan luar negri.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, dapat dilihat ada banyak perjanjian yang dilarang oleh hukum persaingan usaha yang sudah diatur di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, tidak terkecuali perjanjian kartel. Larangan mengadapkan bentuk Perjanjian kartel ini diatur pada Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut:[75]

> "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".

Apabila kita teliti perumusan Pasal 11 Undang-Undang No.5 Tahun 1999, maka yang dilarang dalam pasal tersebut, yaitu perjanjian diantara para pesaing yang berisi pengaturan terhadap produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa yang ditunjukan untuk mempengaruhi harga, yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[76]

Dengan marujuk kepada ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka suatu bentuk perjanjian kartel dilarang oleh hukum antimonopoli

[75] Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
[76] Rachmadi Usman, *Op,cit*, hlm. 284.

bila perjanjian tersebut bertujuan untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa tertentu, dimana perbuatan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.[77]

Kartel yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur tentang pelarangan kartel yang menekankan pada kesepakatan untuk mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa yang dimaksudkan untuk mempengaruhi harga.[78]

Adapun penjabaran unsur-unsur yang ada dalam ketentuan pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

a. Unsur Pelaku Usaha

Dalam kartel, pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian kartel tersebut harus lebih dari dua pelaku usaha. Agar kartel sukses, kartel membutuhkan keterlibatan sebagian besar pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan.[79] Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun 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. Pelaku usaha yang terkait dalam kartel yang biasanya lebih dari dua pelaku usaha ini tidak jarang

[77] *Ibid.*
[78] *Ibid.*, hlm. 285.
[79] *Ibid.*, hlm 291.

terjadi dalam asosiasi dagang dengan cara saling malakukan pertukaran informasi di bidang harga, pasokan produk, maupun pembagian wilayah.

b. Unsur Perjanjian

Pengertian "perjanjian" sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis mapun tidak tertulis. Pada dasarnya kartel merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis. Pembuktian perjanjian tidak tertulis dapat dilakukan melalui bukti kesepakatan yang tertuang dalam agenda rapat dalam bentuk catatan maupun notula. Namun, untuk membuktikan adanya perjanjian tertulis, KPPU sering kali mengalami kesulitan memperoleh data tersebut karena pelaku usaha tidak kooperatif dan menolak memberikan data, selain itu KPPU tidak mempunya kewenangan untuk menggeledah dan menyita dokumen yang diperlukan sebagai pembuktian.[80]

c. Unsur Pelaku Usaha Pesaingnya

Unsur pelaku usaha pesaingnya adalah pelaku usaha dalam pasar bersangkutan, di mana konsep dan pengertian pasar bersangkuta diatur berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 mengenai Pedoman Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan.

[80] Susanti Adi Nugroho, *Op, cit,* hlm. 189.

d. Unsur Bermaksud Mempengaruhi Harga

Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, bahwa suatu kartel dimaksudkan untuk mempengaruhi harga. Untuk mencapai tujuan tersebut anggota kartel setuju untuk mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa.[81] Perilaku para anggota kartel untuk memengaruhi harga merupakan salah satu unsur penting yang dijadikan indikasi awal adanya kartel. Hal ini mengingat tujuan akhir pembentukan kartel adalah maksimalisasi profit dengan menetapkan harga eksesif melalui berbagai cara, misalnya membatasi kapasitas produksi dan pasokan barang sehingga harga tetap tertahan dilevel yang supra kompetitif.[82]

e. Unsur Mengatur Produksi dan/atau Pemasaran

Mengatur produksi artinya 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.[83]

f. Unsur Barang

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, "barang diartikan setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha".

[81] Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 292.
[82] Susanti Adi Nugroho, *Op, cit,* hlm. 190.
[83] Rachmadi Usman, *Loc, cit*, hlm. 292.

g. Unsur Jasa

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

h. Unsur Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli

Dengan kartel, maka produksi dan pemasaran atas barang dan/atau jasa akan dikuasai oleh anggota kartel. Karena tujuan akhir dari kartel tersebut adalah untuk mendapatkan keuntungan yang besar bagi anggota kartel, maka hal ini akan menyebabkan kerugian bagi kepentingan umum. Sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang berbunyi: "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, segingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat".[84]

i. Unsur Dapat Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merumuskan pengertian persaingan usaha tidak sehat, yaitu: "persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur". Kartel merupakam suatu kolusi atau kolaborasi dari 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 misalanya dengan

[84] *Ibid*., hlm. 293.

mengurangi produksi atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha, misalanya dengan penetapan harga atau pembagian wilayah.[85]

Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang perjanjian antara pesaing-pesaing untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa. Larangan ini hanya berlaku apabila perjanjian kartel tersebut dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Berarti, pendekatan yang digunakan dalam kartel adalah *rule of reason*.[86]

Kata-kata "mengatur produksi dan/atau pemasaran" yang bertujuan mempengaruhi harga adalah menunjukan upaya untuk meniadakan kesempatan pihak lawan dalam pasar untuk memilih secara bebas di antara penawaran anggota kartel.[87]

Perumusan kartel secara *rule of reason* oleh pembentuk Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dapat diartikan pelaku usaha dapat membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[88]

Dengan kata lain hal ini dapat diartikan pembentuk undang-undang persaingan usaha melihat bahwa sebenarnya tidak semua perjanjian kartel dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, seperti misalnya perjanjian kartel dalam

---

[85] *Ibid.,* hlm 293-294.
[86] Mustafa Kamal Rokan, *Op, cit,* hlm. 118.
[87] *Ibid.*
[88] Andi Fahmi Lubis, *Op, cit*, hlm. 108.

bentuk mengisyaratkan untuk produk-produk tertentu harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang bertujuan untuk melindungi konsumen dari produk yang tidak layak atau dapat membahayakan keselamatan konsumen dan tujuannnya tidak menghambat persaingan, pembuat undang-undang persaingan usaha mentolerir perjanjian kartel seperti itu.[89]

Dilihat dari perumusan Pasal 11 yang menganut *rule of reason*, maka ditafsirkan bahwa dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap ketentuan ini, harus diperiksa alasan-alasan pelaku usaha dan terlebih dahulu dibuktikan telah terjadi praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain, dalam memeriksa dugaan adanya kartel akan dilihat alasan-alasan dari para pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel tersebut dan akibat dari perjanjian tersebut terhadap persaingan usaha. Dengan demikian, maka sangat diperlukan adanya pengkajian yang mendalam mengenai alasan kesepakatan para pelaku usaha dimaksud dibandingkan dengan kerugian ataupun hal-hal negatif kartel baik bagi persaingan usaha.[90]

Kemudian ketentuan mengenai larangan kartel dapat juga ditemukan dalam Pasal-Pasal lain yang ada dalam UU Nomor 5 Tahun 1999, yaitu:

1. Pasal 5 mengenai penetapan harga yang berbunyi:
    1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

[89] *Ibid.*
[90] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 1999 tetang Kartel, *Op,cit.*

2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:

a. suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau

b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku

Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut berkaitan dengan kartel karena Pasal 5 dan Pasal 11 memiliki unsur-unsur yang sama. Kesamaan unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha pesaingnya, unsur barang, dan unsur jasa. Kemudian unsur yang terikat langsung dengan kartel adalah dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terdapat unsur penetapan harga (*price fixing*), dan pada Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang kartel terdapat unsur mempengaruhi harga. Disini dapat dilihat bahwa kedua Pasal tersebut mengatur tentang pengaturan harga melalui mempengaruhi dan menetapkan harga.

Karakteristik kartel adalah Melakukan *price fixing* atau penetapan harga, dan agar berjalan efektif, maka penetapan harga tersebut diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Penetapan harga disebut sebagai *naked restraint* (terang-terangan), jika perjanjian tersebut tidak terjadi pada suatu perusahaan *joint venture* yang dilakukan oleh peserta (pihak-pihak) dalam kegiatan usaha patungan tersebut.[91]

Sekilas Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut memiliki kesamaan, perbedaan antara Pasal 11 dengan Pasal 5 adalah dalam Pasal 5, pelaku usaha sepakat untuk menetapkan harga. Sedangkan pada kartel yang

[91] A.M. Tri Anggraini, "Mekanisme Mendeteksi dan Mengungkap Kartel dalam Hukum Persaingan", *Jurnal Hukum*, hlm. 10.

disepakati oleh anggota adalah mempengaruhi harga dengan jalan mengatur produksi dan atau pemasaran barang atau jasa. Jadi pada kartel para pelaku sepakat mengenai jumlah produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa, yang melalui kesepakatan ini akan berpengaruh terhadap harga barang atau jasa yang mereka produksi.[92]

Perjanjian penetapan harga sangat dimungkinkan dilakukan oleh kelompok pelaku usaha untuk melindungi kepentingan kelompok pelaku usaha tersebut (Kartel). Namun yang akan merasakan dampak kerugian secara langsung akibat adanya kartel penetapan harga tersebut adalah konsumen. Apabila di dalam pasar tercipta persaingan sehat maka harga akan ditentukan oleh permintaan dan penawaran dan bukan atas dasar kesepakatan para produsen atau pelaku usaha.

2. Pasal 7 yang berbunyi :

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

Sekilas Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini tidak jauh berbeda dengan pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, kedua Pasal tersebut sama-sama memiliki unsur mempengaruhi harga dengan menetapkan harga. Perbedaan yang terjadi antara kedua Pasal tersebut adalah pada Pasal 5 hanya mengatur penetapan harga (*price fixing*), sedangkan Pasal 7 mengatur tentang menetapkan harga di bawah harga pasar. Tetapi walaupun terdapat perbedaan, unsur yang terdapat pada kedua Pasal tersebut sama, yaitu sama-sama memiliki unsur penetapan harga.

[92] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 1999 tetang Kartel, *Op,cit.*

Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut berkaitan dengan kartel karena Pasal 7 dan Pasal 11 memiliki unsur-unsur yang sama. Kesamaan unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha pesaingnya, dan unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Kemudian unsur yang terikat langsung dengan kartel adalah Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terdapat unsur menetapkan harga di bawah harga pasar, dan pada Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang kartel terdapat unsur mempengaruhi harga. Perbedaan antara Pasal 7 dan Pasal 11 adalah pada Pasal 7 mensyaratkan adanya penetapan harga dibawah harga pasar, sedangkan pasal 11 terdapat kesepakatan mengenai jumlah produksi dan pemasaran barang atau jasa. Ketentuan dalam Pasal 7 tersebut bertujuan untuk mematikan pesaing atau mengurangi persaingan.[93]

3. Pasal 9 mengenai pembagian wilayah yang berbunyi:

   "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat".

Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut berkaitan dengan kartel karena Pasal 9 tersebut memiliki unsur-unsur yang sama dengan Pasal 11. Kesamaan unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha pesaingnya, unsur barang, unsur jasa, unsur dapat

[93] *Ibid.*

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, dan unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 9 dan Pasal 11 ini memiliki kesamaan karena sama-sama melarang perjanjian yang dilakukan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Namun perbedaan nya adalah pada tujuan perjanjiannya, dalam Pasal 9 menjelaskan tujuan perjanjiannya adalah membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang atau jasa. Sedangkan Pasal 9 tidak mensyaratkan adanya kesepakatan produksi barang dan jasa sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 11.[94]

4. Pasal 10 mengenai Pemboikotan yang berbunyi
    1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.
    2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menolak menjual setiap barang dan atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut:
        a. merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau
        b. membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan atau jasa dari pasar bersangkutan.

Pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut berkaitan dengan kartel karena Pasal 10 tersebut memiliki unsur-unsur yang sama dengan Pasal 11.

[94] *Ibid.*

Kesamaan unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha pesaingnya, unsur barang, dan unsur jasa. Pasal 10 dan Pasal 11 ini berkaitan karena kedua Pasal tersebut sama-sama melarang perjanjian yang dilakukan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya sehingga dapat merugikan pelaku usaha lain dan tentunya mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 10 maupun Pasal 11 ini dapat mempengaruhi jumlah barang yang beredar di pasar. Selain itu, keduanya juga dapat mengakibatkan kerugian bagi konsumen, karena baik melalui kartel maupun melalui pemboikotan selain akan mengakibatkan berkurangnya barang atau jasa di pasar juga dapat mengakibatkan naiknya harga. Perbedaan di antara keduanya adalah sarana yang digunakan, dalam kartel pelaku usaha sepakat untuk mengatur produksi, sedangkan dalam pemboikotan pelaku usaha sepakat untuk menghambat pelaku usaha lain, yang pada akhirnya juga akan mengakibatkan terhambatnya produksi barang atau jasa.[95]

5. Pasal 12 mengenai *Trust* yang berbunyi:

   "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat".

[95] *Ibid.*

Pasal 12 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut berkaitan dengan kartel karena Pasal 12 tersebut memiliki unsur-unsur yang sama dengan Pasal 11. Kesamaan unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha pesaingnya, unsur dapat mengakibatkan praktik monopoli, dan unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 12 dan Pasal 11 saling berkaitan karena sama-sama melarang perjanjian yang dilakukan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Sekilas kedua pasal tersebut terlihat sama, perbedaan *Trust* dengan Kartel sendiri adalah bahwa perjanjian dalam *Trust* adalah membentuk suatu gabungan perusahaan dengan tetap menjaga kelangsungan perusahaan yang menjadi anggota *Trust*. Sedangkan dalam kartel tidak terjadi gabungan perusahaan, hanya sepakat untuk melakukan koordinasi atau kolusi.[96] Anggota-anggota kartel hanya diikat oleh perjanjian/kesepakatan (salah satu mungkin berbentuk asosiasi pengusaha yang tidak berbadan hukum), sementara anggota-anggota *Trust* diikat oleh perusahaan gabungan yang lebih besar.[97]

6. Pasal 22 mengenai persekongkolan yang berbunyi:

   "Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat".

[96] *Ibid.*
[97] Suharsil, *Op.cit,* hlm.127.

Perseongkokolan Tender yang diatur dalam Pasal 22 tentunya sangat berkaitan dengan kartel, ini karena fasilitas yang dimiliki kartel akan lebih mudah dilakukan terhadap kegiatan usaha tertentu dalam modus persekongkolan tender yang diatur dalam Pasal 22 tersebut.[98] Dalam Pasal 22 sendiri ada beberapa unsur yang berkaitan dengan kartel yaitu unsur pelaku usaha, unsur persekongkolan, dan unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam literatur hukum persaingan di berbagai Negara, persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk kartel. Namun jika dibandingkan dengan rumusan Pasal 11, maka Pasal 22 ini tidak mempunyai kesamaan. Persekongkolan dalam Pasal 22 adalah untuk menentukan pemenang tender, sedangkan persekongkolan atau kolusi dalam Pasal 11 adalah bertujuan mempengaruhi harga dengan mengatur jumlah produksi atau pemasaran barang atau jasa. Dalam hal ini persamaan esensial antara kedua Pasal ini hanya terletak pada adanya perjanjian atau kesepakatan horizontal diantara para pelaku usaha pesaing yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.[99]

7. Pasal 24 mengenai Persekongkolan yang berbunyi:

   "Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan".

[98] Suharsil, *Op.cit*, hlm.77.
[99] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 1999 tetang Kartel, *Op,cit.*

Pasal 24 ini juga berkaitan dengan Pasal 11, ini bisa kita lihat dari beberapa unsur yang saling berkaitan antara Pasal 24 dan Pasal 11 tersebut. Unsur-unsur tersebut adalah unsur pelaku usaha, unsur persekongkolan yang mana persekongkolan dalam Pasal 24 bertujuan menghambat produksi barang atau jasa pelaku usaha pesaingnya, sedangkan dalam Pasal 11 bertujuan untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa. Kemudian juga terdapat unsur barang, dan unsur jasa. Walaupun terdapat perbedaan dalam tujuan dari persekongkolan yang dilakukan, perbuatan dalam kedua pasal ini sama-sama dapat menyebabkan diaturnya jumlah barang atau jasa yang ada di pasar.[100]

C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

1. Tugas dan Wewenang KPPU

Dalam rangka penegakan Undang-Undang Anti Monopoli dibutuhkan aparat penegak hukum yang dapat mengawasi jalannya kegiatan pasar yang sempurna. Lembaga ini merupakan syarat agar persaingan dapat berjalan dengan efektif. Di Indonesia, penegakan hukum persaingan usaha diserahkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Komisi ini dikatakan sebagai suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.[101]

[100] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 1999 tetang Kartel, *Op,cit.*
[101] Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: SInar Grafika, 2009), hlm. 136.

Pembentukan komisi tersebut didasarkan pada Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menginstruksikan bahwa pembentukan susunan organisasi, tugas, dan fungsi komisi ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Komisi ini kemudian dibentuk berdasarkan Keppres No. 75 Tahun 1999 dan diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU.[102]

KPPU adalah lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunya peran *multifunction* dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara.[103] Sebagaimana amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai kewenangan yang sangat luas, meluputi wilayah eksekutif, yudikatif, dan legislatif, serta kosultatif. Oleh karena itu, lembaga ini disebut memiliki kewenangan konsultatif, yudikatif, dan legislatif, dan eksekutif.[104]

Selanjutnya, KPPU 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 perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang

[102] Andi Fahmi Lubis, *Op, cit*, hlm. 311.

[103] Samsul Ma'arif, "tantangan Penegakan Hukum Persaigan Usaha di Indonesia", *jurnal Hukum Bisnis*, Vol 19, 2002.

[104] Mustafa Kamal Rokan, *Op, cit*, hlm. 276.

melekat padanya adalah kewenangan administratif, sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.[105]

KPPU diberi status sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Status hukumnya adalah sebagai lembaga yang independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah dan pihak lain. Anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Anggota KPPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini sejalan dengan praktek di Amerika dimana FTC bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan ini wajar karena KPPU melaksanakan sebagian dari tugas tugas pemerintah, sedangkan kekuasaan tertinggi pemerintahan ada dibawah Presiden. Walaupun demikian, tidak berarti KPPU dalam menjalankan tugasnya dapat tidak bebas dari campur tangan pemerintah. Independensi tetap dijaga dengan keterlibatan DPR untuk turut serta menentukan dan mengontrol pengangkatan dan pemberhentian anggota KPPU.[106]

Kedudukan atau status dari KPPU dalam menjalankan fungsi kewenangannya menjadi hal yang sangat penting untuk didiskusikan, mengingat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 telah memberikan KPPU kewenangan yang sangat besar menyerupai kewenangan lembaga peradilan (*quasi judicial*). Kewenangan komisi yang menyerupai lembaga yudikatif adalah kewenangan komisi melakukan fungsi penyelidikan, memeriksa, memutus, dan akhirnya menjatuhkan hukuman

[105] Andi Fahmi Lubis, *Op.cit,* hlm. 313.
[106] *Ibid.*

administratif atas perkara yang diputusnya. Demikian juga kewenangannya menjatuhkan sanksi gantu rugi atau denda kepada pelaku usaha terlapor.[107]

Kewenangan legislatif pada KPPU adalah kewenangan untuk menciptakan peraturan, baik secara internal mengikat pada anggota dan pegawai administarsinya maupun ekternal kepada publik, misalnya dengan menerbitkan peraturan komisi sebagai *guiledines*, tata cara prosedur penyampaian laporan, dan penanganan perkara.[108]

Oleh karena kedudukannya yang multifungsi yang tidak biasa kita kenal dalam sistem hukum di Indonesia, maka kedudukan KPPU dapat ditafsirkan bertindak *ultra vires* dan berlindung dibalik ketentuan Undang-Undang. Sebenarnya ketentuan independen badan administrasi seperti KPPU tidak dapat dikaji hanya dengan melihat kepada siapa badan ini bertanggung jawab atau bagaimana sistem keuangan anggarannya, tetapi sebagaimana badan serupa di berbagai negara lainnya, maka independensi KPPU harus dilihat dari segi putusan hukumnya yang dalam proses pengambilannya tidak dapat dipengaruhi oleh badan lainnya (termasuk yudikatif mapupun eksekutif). Dalam hal ini KPPU memang dikatakan sebagai lembaga yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, dan dalam pertanggungjawaban kinerjanya KPPU memberikan laporan kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat secara berkala.[109]

Dalam kedudukannya sebagi pengawas, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Pasal 36 dan Pasal 47 telah memberikan kewenangan khusus kepada komisi. Secara

[107] Susanti Adi Nugroho, *Op,cit,* hlm. 549.
[108] *Ibid.*
[109] *Ibid.*, hlm, 549-550.

gasris besar, kewenangan komisi dapat dibagi dua, yaitu kewenangan aktif dan kewenangan pasif.[110]

Yang dimaksud dengan wewenang aktif adalah wewenang yang diberikan kepada komisi melalui penelitian terhadap pasar, kegiatan, dan posisi dominan. Komisi juga berwenang melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan, memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi-saksi, meminta bantuan penyelidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan, serta menjatuhkan sanksi administratif.[111] Adapun kewenangan pasif, menerima laporan dari masyarakat, dari atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.[112]

Tugas dan kewenangan KPPU sendiri sudah diatur masing-masing pada Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang tugas KPPU, kemudian Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang wewenang KPPU. Selain tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 35 dan 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU juga mempunyai fungsi sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden R.I No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dalam Pasal 5 menyebutkan fungsi Komisi sesuai dengan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:[113]

---

[110] Mustafa Kamal Rokan, *Op,cit,* hlm 278.
[111] *Ibid.*, hlm 278-279.
[112] *Ibid.*
[113] Suharsis, *Op.,cit,* hlm. 155.

a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dana penyalahgunaan posisi dominan;
b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan;
c. Pelaksanaan administratif.

Jadi dalam kewenangannya, KPPU Berwenang untuk melakukan penelitiann dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 atau tidak. Pelaku usaha yang merasa keberatan terhadap putusan KPPU tersebut diberikan kesempatan selama 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut untuk mengajukan keberatan dipengadilan negri. Kemudian terhadap putusan pengadilan negeri tersebut dapat dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung. KPPU merupakan lebaga administratif, dan sebagai lembaga semacam ini, KPPU bertindak demi kepentingan umum. KPPU berbeda dengan pengadilan perdata yang menangani hak-hak subyektif perorangan. Oleh karena itu, KPPU harus mementingkan dugaan pelanggaran hukum antimonopoli. Hal ini sesuai dengan tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang tercantum dalam Pasal 3 huruf a pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yakni untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efesiensi ekonomi nasinoal sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.[114]

Dengan demikian, pada prinsifnya fungsi dan tugas utama Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah melakukan kegiatan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan pelaku usaha

[114] Susanti AdI Nugroho, *Op,cit,* hlm 559.

atau sekelompok pelaku usaha. Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dimana pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha telah membuat perjanjian yang dilarang atau melakukan kegiatan yang terlarang atau menyalahgunakan poisisi dominan, KPPU berwenang menjatuhkan sangsi berupa tindakan administratif dengan memerintahkan pembatalan atau penghentian perjanjian dan kegiatan usaha yang dilarang, serta penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha tersebut.[115]

2. Perkara Inisiatif KPPU

Dalam melakukan penanganan perkara pada kasus persaingan usaha, KPPU telah menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang selanjutnya disebut Perkom No. 1 Tahun 2010 tentang Penanganan Perkara. Perkom No. 1 Tahun 2010 tersebut merupakan salah satu instrumen hukum dalam upaya penegakan hukum persaingan usaha yang digunakan sebagai sumber hukum acara dalam penanganan perkara oleh KPPU.

Ruang lingkup Perkom No. 1 Tahun 2010 ini yakni meliputi pengaturan mengenai tata cara penanganan perkara yang meliputi penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor, penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor

[115] *Ibid.*, hlm 560.

dengan permohonan ganti rugi, dan penanganan perkara berdasarkan inisiatif komisi.[116]

Penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor terdiri atas tahap sebagai berikut:[117]

1. Laporan,
2. Klarifikasi,
3. Penyelidikan,
4. Pemberkasan,
5. Sidang Majelis Komisi, dan
6. Putusan Komisi.

Dalam penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor tersebut, KPPU akan melakukan pemeriksaan terhadap laporan dari masyarakat yang dirugikan atau laporan dari pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang dilaporkan. Kemudian setelah menerima laporan, KPPU menetapkan majelis komisi yang akan bertugas memeriksa dan menyelidiki pelaku usaha yang dilaporkan.[118]

Selanjutnya penanganan perkara yang diatur dalam Perkom No. 1 Tahun 2010 tersebut juga mengatur tentang penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi dengan tahap sebagai berikut:[119]

1. Laporan,

---

[116] Pasal 2 Ayat 1 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

[117] Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

[118] Andi Fahmi Lubis, *Op, cit,* hlm. 326.

[119] Pasal 2 Ayat 3 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

2. Klarifikasi,
3. Sidang Majelis Komisi, dan
4. Putusan Majelis Komisi.

Secara umum, penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor dan penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi sebenarnya tidak jauh berbeda, yang berbeda adalah adanya bentuk permohonan ganti rugi yang dituangkan dalam isi permohonan yang dibuat oleh pelapor kepada KPPU pada penanganan perkara berdasarkan laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi.

Kemudian KPPU juga dapat melakukan penanganan perkara berdasarkan inisiatif dari KPPU itu sendiri karena adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU No 5 Tahun 1999.[120] Penanganan perkara tersebut dilakukan KPPU dengan tahap sebagai berikut:[121]

1. Kajian,
2. Penelitian,
3. Pengawasan Pelaku Usaha,
4. Penyelidikan,
5. Pemberkasan,
6. Sidang Majelis Komisi, dan
7. Putusan Komisi.

[120] Andi Fahmi Lubis, *Op, cit,* hlm. 326.

[121] Pasal 2 Ayat 4 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Dalam penanganan perkara inisiatif, KPPU dapat melakukan penanganan perkara berdasarkan data atau informasi, tanpa adanya laporan, tentang adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang. Data atau informasi yang dimaksud tersebut dapat bersumber paling sedikit dari:[122]

a. Hasil Kajian;
b. Berita di media;
c. Hasil Pengawasan;
d. Laporan yang tidak lengkap;
e. Hasil Dengar Pendapat yang dilakukan Komisi;
f. Temuan dalam Pemeriksaan; atau
g. Sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terkait perkara inisiatif, KPPU sendiri sudah berupaya untuk memaksimalkan penanganan kasus dari perkara insiatif tersebut. Akan tetapi KPPU menganggap terdapat perbedaan antara perkara inisiatif dengan perkara atas dasar laporan dari masyarakat atau dari pelaku usaha yang dirugikan, karena dalam perkara inisiatif sendiri, KPPU harus berhati-hati dalam melakukan penanganan perkara tersebut, terutama terkait alat bukti, serta kuat atau tidaknya indikasi awal terhadap dugaan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat tersebut.[123]

[122] Pasal 15 Ayat 1 dan 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

[123] Wawancara dengan Dendy R. Sutrisno, Kepala Bagian Kerjasama Dalam Negri KPPU, Kampus Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII, 29 Mei 2015.

Berbeda dengan perkara atas dasar laporan, ketika KPPU mendapatkan laporan dari masyarakat, ataupun laporan dari pelaku usaha yang dirugikan akibat praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha atau pihak tertentu, maka KPPU akan segera menindaklanjuti laporan tersebut.[124]

Melihat kondisi tersebut KPPU dianggap masih setengah hati dalam mengedepankan perkara inisiatif, ini dapat kita lihat dari sikap KPPU yang sangat terlalu berhati-hati dalam menangani perkara atas dasar inisiatif. Pada perkara inisiatif, kehati-hatian yang dilakukan KPPU tersebut tentunya dihadapkan kepada beban pembuktian kepada KPPU. KPPU merasa beban pembuktian yang diberikan kepada KPPU terkait perkara inisiatif adalah suatu pertanggungjawaban yang serius. KPPU berusaha untuk memaksimalkan setiap alat bukti dalam menangani perkara inisiatif. Melalui kewenangannya, KPPU sendiri memastikan akan memperkarakan kasus yang dianggap sudah memiliki alat bukti yang maksimal.[125]

KPPU menganggap bahwa beban pembuktian yang diberikan kepada KPPU sendiri terkait perkara inisiatif merupakan suatu beban yang serius, karena beban pembukian ini akan menentukan bagaimana penanganan perkara kedepan. KPPU merasa ketika alat bukti yang ada belum maksimal, perkara yang ditangani tersebut akan dimentahkan di pengadilan.[126]

[124] *Ibid.*
[125] *Ibid.*
[126] *Ibid.*

Kemudian dalam menangani suatu perkara, baik itu perkara inisiatif ataupun perkara atas dasar laporan, KPPU harus melakukan proses pemeriksaan terhadap perkara tersebut, adapun jenis pemeriksaan oleh KPPU adalah:[127]

1. Tahap Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah KPPU mengeluarkan surat penetapan atau keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 30 hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan. Untuk pemeriksaan berdasarkan inisiatif, jangka waktu pemeriksaan pendahuluan dihitung sejak tanggal surat penetapan Majelis Komisi untuk memulai pemeriksaan pendahuluan. Sedangkan untuk pemeriksaan berdasarkan laporan, KPPU terlebih dahulu wajib melakukan penelitian terhadap kejelasan laporan. Apabila laporan telah lengkap, KPPU akan mengeluarkan penetapan yang bersisi tentang dimulainya waktu pemeriksaan pendahuluan dan jangka waktu pemeriksaan pendahuluan. Jangka waktu pemeriksaan dihitung sejak tanggal surat penetapan Komisi.

2. Pemeriksaan Lanjutan

Tahap berikutnya setelah tahap pemeriksaan pendahuluan adalah tahap pemeriksaan lanjutan. Sebelum dilakukan pemeriksaan lanjutan, KPPU mengeluarkan surat keputusan untuk dimulainya pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh KPPU bila telah ditemukan adanya indikasi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, atau apabila KPPU memerlukan waktu

[127] *Ibid.*, 326-327.

yang lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus yang ada. Pasal 43 Undang-Undang Antimonopoli menetukan bahwa jangka waktu pemeriksaan lanjutan adalah 60 hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari.

Pelaku usaha yang sedang diperiksa oleh KPPU mempunyai status hukum yang berbeda tergantung jenis perkaranya apakah laporan atau inisiatif. Apabila pemeriksaan perkara berdasarkan adanya laporan, maka pelaku usaha yang diperiksa disebut sebagai "terlapor." Sedangkan untuk perkara yang berdasar inisiatif, pelaku usaha yang diperiksa disebut "saksi." .

Kemudian secara ringkas dapat dikatakan bahwa keseluruhan prosedur penanganan perkara oleh Komisi Pengawas adalah:[128]

A. Laporan kepada Komisi Pengawas

   Laporan dapat berasal dari (1) pihak ketiga yang mengetahui terjadinya pelanggaran, (2) dari pihak yang dirugikan, atau (3) atas inisiatif sendiri dari komisi, tanpa adanya laporan.

B. Pemeriksaan Pendahuluan

C. Pemeriksaan Lanjutan. (Jika dalam pemeriksaan pendahuluan terdapat dugaan telah terjadi pelanggaran, Komisi wajib melakukan pemeriksaan lanjutan)

D. Mendengar keterangan saksi atau pelaku, dan memeriksa alat bukti lainnya.

E. Menyerahkan kepada Badan penyidik dalam hal-hal tertentu. Dalam hal pihak yang diperiksa tidak mau bekrjasama, Komisi akan menyerahkan kasus ini

[128] Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan hulum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang/Diklat Mahkamah Agung, 2001), hlm. 83-84.

kepada Badan Penyidik Umum, untuk dilakukan penyidikan. Dalam hal ini status kasus berubah dari Kasus Administrasi (dengan ancaman hukuman administrasi) berubah menjadi kasus pidana (dengan ancaman pidana).

F. Memperpanjang pemeriksaan lanjutan. Jika dipandang perlu, janggka waktu 60 hari dapat diperpanjang paling lama 30 hari.

G. Memberikan keputusan Komisi. Putusan Komisi Pengawas tentang ada atau tidak adanya pelanggaran terhadap undang-undang ini, wajib dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Pengambilan keputusan tersebut harus dilakukan dalam suatu majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga orang anggota Komisi.

H. Pemberitahuan Keputusan kepada pelaku usaha. Petikan putusan Komisi Pengawas tersebut diberitahukan kepada pelaku usaha (Pasal 43 ayat 4).

I. Pelaksanaan keputusan Komisi ileh pelaku usaha. Pelaksanaan keputusan tersebut oleh pelaku usaha haruslah dilakukan dalam kurun waktu 30 hari terhitung sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan dari Komisi Pengawas.

J. Pelaporan Pelaksanaan Keputusan Komisi oleh pelaku usaha kepada Komisi Pengawas.

K. Menyerahkan kepada badan penyidik jika putusan komisi tidak dilaksanakan dan/atau tidak diajukan keberatan oleh pihak pelaku usaha. Bila putusan dari komisi tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha yang bersangkutan dan juga tidak mengajukan keberatannya kepada Pengadilan Negeri sebagaiman dimaksud dalam Pasal 4 atau (2), maka Komisi wajib menyerahkan putusan tersebut

kepada penyidik umum untuk dilakukan proses penyidikan sesuai dengan hukum yang berlaku (Kepolisian Negara).

L. Badan penyidik melakukan penyidikan, dalam hal Pasal 44 ayat (5), putusan Komisi itu sendiri dapat dianggap sebagi bukti permulaan yang cukup sehingga proses penyidikan dapat dilakukan oleh penyidik sesegera mungkin.

M. Pelaku usaha mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri terhadap putusan Komisi Pengawas. Pengadilan Negeri yang berkompeten sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, yakni Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum dari si pelaku usaha.

N. Pengadilan Negeri memeriksa keberatan Pelaku Usaha. Pengadilan Negeri harsulah memeriksa keberatan dari pelaku usaha tersebut selambat-lambatnya 14 hari sejak diterimanya keberatan.

O. Pengadilan Negeri memberikan putusan atas keberatan pelaku usaha. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh pengadilan Negeri yang berwenang, putusan-putusan harus sudah diucapakan dalam waktu paling lama 30 hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.

P. Kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan Pengadilan Negeri. Satu-satunya upaya hukum yang ada hanyalah kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan Pengadilan Negeri yang bersangkutan.

Q. Putusan Mahkamah Agung harus memberikan putusannya dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari sejak permohonan kasasi diterima. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menyebutkan apakah terhadap putusan Mahkamah Agung dapat diajukan upaya Peninjauan Kembali.

R. Permintaan penetapan eksekusi kepada pengadilan negeri. Atas putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, baik putusan KPPU, putusan Pengadilan Negeri ataupun putusan Mahkamah Agung dapat dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri yang berwewenang, yang merupakan pelaksanaan terhadap putusan-putusan tersebut.

S. Pelaksanaan eksekusi oleh Pengadilan Negeri. Setelah ada penetapan eksekusi oleh Pengadilan Negeri, maka putusan yang sudah berkekuatan pasti tesebut dapat segera dijalankan bila perlu secara paksa sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

BAB III

INDIKASI KARTEL PADA IMPOR KEDELAI DI INDONESIA

A. Indikasi Kartel Pada Impor Kedelai di Indonesia

Kartel merupakan salah satu bentuk Perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jenis perjanjian ini sering terjadi dalam kegiatan usaha, yang ditentukan oleh pelaku usaha di bidang tertentu, dengan tujuan utama mencari keuntungan secara mudah dan maksimal, sehingga mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[129]

Kartel adalah isu yang tidak pernah lepas dari kegiatan usaha khususnya dalam pasar yang berstruktur oligopoli. Perilaku ini melawan hukum karena selain dilarang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan menjadi strategi pencapaian keuntungan maksimal (*maximum profit*) dengan cara menutup persaingan dan mengambil keuntungan ekonomi konsumen. Tidak mengherankan KPPU berkomitmen untuk melawan perilaku ini dan menjadikan perkara inisiatif pertama pada tahun 2013.[130]

Ketika kita lihat pada impor kedelai di Indonesia, pada Tahun 2008 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) selaku lembaga yang bertanggung jawab untuk mencegah dan menindak perilaku kartel di Indonesia menduga bahwa terjadi

[129] Anna Maria Tri Anggraini, "Program Leniency dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha" dalam *Jurnal Persaingan Usaha,* Edisi 6, 2011, hlm. 104.

[130] Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Bertarung Melawan Kartel", *jurnal kompetisi*, edisi 39, 2013, hlm. 4.

pengaturan pasokan kedelai oleh dua perusahaan yang terindikasi adanya praktik kartel dan persaingan usaha tidak sehat yang menyebabkan harga kedelai melambung dalam beberapa pekan terakhir. Perusahaan yang dimaksud adalah PT Cargill Indonesia (CI) dan PT Gerbang Cahaya Utama (GCU). Ketika dijumlahkan keduanya menguasai 74,66% pasokan kedelai ke dalam negeri yang masing-masing 47% oleh PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) dan 28% oleh PT. Cargill Indonesia (CI).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menduga adanya praktek kartel dan persaingan usaha tidak sehat sehingga menyebabkan harga kedelai melambung yang dikuasai oleh segelintir kelompok usaha yang dalam hal ini adalah PT Cargill Indonesia (CI) dan PT Gerbang Cahaya Utama (GCU).

Melihat kondisi seperti ini, KPPU yang merupakan komisi yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk menindaklanjuti terhadap dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat melakukan penelitian serta penyelidikan lebih jauh terhadap dugaan kartel pada impor kedelai ini.

Kemudian KPPU mencoba untuk meminta keterangan dari perusahaan-perusahaan yang diduga melakukan perjanjian kartel tersebut, akan terapi ketika dimintai keterangan, PT Cargill Indonesia (CI) membantah dugaan keterlibatan oligopoli impor kedelai tersebut. Ini dipertegas secara langsung oleh Direktur Hubungan Perusahaan dari PT. Cargil Indonesia (CI), Rachmat Hidayat yang

memastikan PT. Cargill Indonesia (CI) tidak pernah mendiskusikan perihal harga, penjualan, ataupun wilayah distribusi kedelai dengan pihak lain.[131]

Demikian pula dari Pemerintah, melalui Direktur Perdagangan Dalam Negeri, Gunaryo, menegaskan tidak terjadi kartel dalam impor kedelai. Semua importir kedelai diperlakukan sama sesuai dengan aturan yang berlaku. Siapa pun yang memiliki NPIK (Nomor Pendaftaran Importir Khusus) dipersilahkan untuk mengimpor. Namun, meski keran impor terbuka lebar, banyak perusahaan yang tidak dapat melakukan transaksi dengan produsen kedelai asal Amerika Serikat. Sebabnya, mereka hanya melayani permintaan dalam jumlah besar, minimal 62 ribu ton, untuk sekali pengiriman. [132]

Kemudian setelah melakukan penelusuran, KPPU menilai indikasi dugaan kartel ini tidak kuat karena pola pergerakan harga penjualan diantara kedua pelaku pasar tidak memiliki pola keteraturan dan fluktuatif, demikian juga dengan volume importasinya. Disamping itu, menurut KPPU, kebijakan pasar kedelai nasional tidak menghambat pelaku usaha lain untuk masuk pasar.[133]

Kegagalan KPPU dalam mengungkap indikasi kartel pada impor kedelai ini sangat disayangkan, mengingat begitu besarnya peluang terjadi kartel pada impor kedelai ini sehingga menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Ketika dilihat dari indikasi kartel yang tertuang dalam Perkom No. 4 Tahun 2010 tentang kartel, impor pada kedelai ini memiliki peluang besar untuk terjadinya kartel.

---

[131] http://koran.tempo.co/konten/2012/07/31/281849/KPPU-Selidiki-Dugaan-Kartel-Kedelai, diakses pada tanggal 29 April 2015, jam 20.00 Wib.

[132] http://koran.tempo.co/konten/2012/07/31/281849/KPPU-Selidiki-Dugaan-Kartel-Kedelai, diakses pada tanggal 29 April 2015, jam 20.00 Wib.

[133] http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1888475/kppu-bidik-2-importir-kedelai-lakukan-kartel#sthash.577IT8Jd.dpuf, diakses pada tanggal 29 April 2015, jam 20.00 Wib.

Kemudian setelah isu ini redup, pada tahun 2013, indikasi kartel pada impor kedelai ini terungkap kembali. Terungkapnya indikasi kartel pada impor kedelai ini bukan diungkap oleh KPPU sendiri melalui perkara inisiatif, tetapi indikasi kartel tersebut justru diungkap oleh *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef). Pada Februari 2013, Peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) Didik Junaidi Rachbini mengatakan terdapat indikasi kartel yang dilakukan importir kedelai saat ini dengan membuat kesepakatan-kesepakatan secara horizontal.

Dari data penelitian indef tersebut menyebutkan terdapat tiga importir yang mendapatkan kuota terbesar impor kedelai yakni PT Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKMA) sebesar 210.600 ton (46,71 persen dari total alokasi impor), PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) sebesar 46.500 ton (10,31 persen), dan PT Budi Semesta Satria (BSS) sebesar 42.000 ton (9,31 persen).[134]

Melihat perkembangan terkahir pada tahun 2013 tersebut, terjadi perubahan terhadap pelaku usaha yang mendominasi pada impor kedelai ini. Perbedaan tersebut terlihat dengan adanya pelaku usaha baru yang langsung menguasai impor sebesar 210.600 ton (46,71 persen dari total alokasi impor), dan hilangnya peran PT. Cargill Indonesia (CI) dalam kegiatan impor kedelai ini. Akan tetapi hilang nya PT. Cargill Indonesia tidak seterusnya diikuti oleh PT. Gerbang Cahaya Utama (GCU), PT. GCU tetap saja menjadi importir yang mendapatkan kuota impor sebesar 46.500 ton (10,31 persen). Hanya saja yang terjadi pada PT. GCU adalah menurunnya

[134] http://www.antaranews.com/berita/394988/didik-rachbini-ada-indikasi-kartel-kedelai, diakses pada tanggal 29 April 2015, jam 20.00 Wib.

kuota impor yang didapatkan, karena awalnya PT. GCU mendapatkan 47% kuota impor, tetapi pada tahun 2013 PT. GCU hanya mendapatkan 10,31 % kuota impor. Kemudian yang berbeda juga dengan adanya pendatang baru yang mendapatkan jatah sebesar 42.000 ton (9,31 persen) yaitu, PT. Budi Semesta Satria (BSS).

Tetapi walaupun terjadi perbedaan antara data 2008 dan 2013 terhadap pelaku usaha yang menjadi improtir pada impor kedelai tersebut, tetap saja hanya ada beberapa pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha impor kedelai ini. Ketiga perusahaan tersebut terdiri dari PT Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKMA) PT Gerbang Cahaya Utama (GCU), dan PT Budi Semesta Satria (BSS). Ini menunjukan bahwa masih saja terjadi penguasaan pasar yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha pada impor kedelai ini dari tahun ketahun. Kondisi ini tentunya sangat memenuhi indikasi kartel yang tertuang pada Perkom No. 4 Tahun 2010 tentang kartel.

Tetapi anehnya, KPPU belum saja berhasil menyelesaikan masalah dugaan kartel impor kedelai ini. Sedangkan jelas ketika dikaitkan antara fakta di lapangan dengan indikasi kartel yang tertuang dalam Peraturan Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010, tentunya sangat memungkinkan terjadinya kartel pada impor kedelai ini.

Dalam Perkom Nomor 4 Tahun 2010 tentang kartel, disebutkan bahwa untuk memenuhi persyaratan bukti awal yang cukup, KPPU dapat memeriksa beberapa indikasi 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 indikasi awal dalam melakukan identifikasi eksistensi sebuah kartel pada sektor bisnis tertentu, termasuk pada bisnis impor kedelai ini. Beberapa diantara faktor-faktor tersebut akan diuraikan di bawah ini:[135]

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.

Struktur pasar kedelai di Indonesia sangat terkonsentrasi, sedikitnya jumlah pelaku usaha yang ada dalam suatu pasar akan meningkatkan konsentrasinya pada pasar tersebut. Perusahaan yang berlaku sebagai importir tidaklah banyak, pada Februari 2013, diketahui hanya ada tiga perusahaan besar yang menjadi importir pada impor kedelai dengan total penguasaan 66,33%, yaitu masing-masing PT Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKMA) sebesar 210.600 ton (46,71 persen dari total alokasi impor), PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) sebesar 46.500 ton (10,31 persen), dan PT Budi Semesta Satria (BSS) sebesar 42.000 ton (9,31 persen).

Kemudian, sebelumnya pada Tahun 2008, KPPU sudah mengetahui bahwa hanya dua perusahaan yang menjadi importir pada impor kedelai ini, bahkan ini lebih parah lagi, karena ketika dijumlahkan keduanya menguasai 74,66% pasokan

[135] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, *loc. cit.*

kedelai ke dalam negeri yang masing-masing 47% oleh PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) dan 28% oleh PT. Cargill Indonesia (CI).

Melihat fakta diatas tentunya KPPU akan semakin mudah untuk melihat apakah sesunggunya terjadi kartel atau tidak pada impor kedelai. Ini dikarenakan perusahaan yang bermain dalam impor kedelai ini tidak banyak dan hanya ada beberapa perusahaan besar yang menjadi penguasa pasar. Dalam hal ini indikator tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan merupakan indikator yang baik bagi KPPU untuk melihat apakah secara struktur, pasar tertentu mendorong eksistensi kartel pada impor kedelai. Tentunya dalam impor kedelai sendiri memenuhi indikator tingkat konsentrasi dan jumlah persuhaan tersebut karena Struktur pasar kedelai di Indonesia sangat terkonsentrasi, dan hanya ada beberapa perusahaan besar yang menguasai pasar.

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.

Untuk melihat ukuran perusahaan dalam suatu pasar bersangkutan dapat dilakukan dengan membandingkan kapasitas produksi masing-masing perusahaan yang merupakan pesaing. Pada impor kedelai sendiri, perusahaan yang menjadi pelaku usaha tersebut merupakan perusahaan besar yang mempunyai ukuran setara. Ini bisa kita lihat dengan kuota impor yang dimiliki oleh PT Gerbang Cahaya Utama

(GCU) yang mendapatkan kuota impor sebesar 46.500 ton, kuota tersebut hampir setara dengan PT Budi Semesta Satria (BSS) yang mendapatkan kuota impor sebesar 42.000 ton. Oleh kerena itu potensi terjadinya kartel semkin terbuka lebar karena sangat memudahkan para importir tersebut melakukan kesepakatan, misalnya kesepakatan untuk pembagian kuota produksi, atau kesepekatan harga, bahkan sampai kesepakatan kapasitas produksi dan biaya produksi. Tentunya dengan ukuran perusahaan yang setara tersebut, KPPU bisa menjadikan ini sebagai indikasi awal untuk melanjutkan penyelidikan terhadap dugaan kartel pada impor kedelai tersebut.

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.

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 mengindentifikasi 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.

Kemudian dapat diketahui bahwa perusahaan yang menjadi importir pada impor kedelai di Indonesia ini memiliki keterkaitan kepemilikan antara perusahaan satu dengan lainnya. PT. Fishindo Kusuma Sejahtera Multi Agra (FKMA) dan PT Gerbang Cahaya Utama (GCU) merupakan perusahaan yang tergabung di dalam Grup FKS dibawah kepemilikan Edy Kusumah. Seperti yang diketahuin PT. FKMA dan PT. GCU merupakan perusahaan yang menjadi importir besar pada impor kedelai yang mana kedua perusahaan tersebut mendapatkan 57,02 % kuota impor.[136] Melihat keterkaitan antara PT. FKMA dan PT. GCU, tentunya semakin memudahkan antara kedua perusahaan tersebut untuk berkoordinasi dalam melakukan kesepakatan-kesepakatan tertentu dalam menciptakan keuntungan yang optimal.

Melihat dengan mudahnya para importir pada impor kedelai ini dalam melakukan koordinasi, tentunya kemungkinan terbentuknya kartel akan semakin kuat. Dengan kemudahan koordinasi antara para importir tersebut tentunya akan memudahkan mereka dalam melakukan pertukaran informasi, peraturan harga dan kontrak tertentu. Kartel akan mudah terbentuk jika para pelaku usaha terbiasa dengan perukaran informasi dan transparansi diantara mereka. Informasi yang dimaksud diantaranya adalah data produksi sampai kepada harga jual.

g. Kemudahan masuk pasar.

Tingginya *entry barrier* sebagai hambatan bagi perusahaan baru untuk masuk pasar akan memperkuat keberadaan suatu kartel. Peluang pendatang baru

[136] http://www.tempo.co/read/news/2013/09/23/092515953/KPPU-Telusuri-Kartel-Penyebab-Mahalnya-Kedelai, diakses pada tanggal 7 Mei 2015, jam 20.00 Wib.

untuk mengisi kekosongan pasar akibat harga kartel yang tinggi agak tertutup. Dengan demikian kartel akan dapat bertahan dari persaingan pendatang baru. Ini sangat berbaya apabila terjadi pada impor kedelai, karena apabila terjadi kartel pada impor kedelai maka Peluang pendatang baru untuk mengisi kekosongan pasar akibat harga kartel yang tinggi agak tertutup.

Tingkat hambatan masuk di dalam impor kedelai relatif tinggi. Hal ini dikarenakan untuk dapat bersaing maka perusahaan baru membutuhkan modal yang sangat besar untuk bersaing di dalam pasar, mengingat para perusahaan yang sudah ada merupakan perusahaan yang kuat secara modal, ini dapat dilihat dengan besarnya kuota impor yang di dapatkan dari masing-masing perusahaan tersebut. Tingkat hambatan masuk yang tinggi memperkuat keberadaan kartel, karena peluang pendatang baru untuk masuk ke dalam pasar dan merebut pangsa pasar yang disebabkan penetapan harga yang tinggi.

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 kedelai.

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 Prilaku

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.

Pada impor kedelai sendiri tentunya sangat mudah bagi para pelaku usaha untuk melakukan pertukaran informasi dan transparan diantara mereka. Ini dikarenakan adanya keterkaitan diantara PT. FKMA dan PT. GCU yang sama-sama dibawah kepemilikan Edy Kusumah dengan total 57,02 % kuota impor.[137]

[137] http://www.tempo.co/read/news/2013/09/23/092515953/KPPU-Telusuri-Kartel-Penyebab-Mahalnya-Kedelai, diakses pada tanggal 7 Mei 2015, jam 20.00 Wib.

Keterkaitan kepemilikan tersebut tentunya semakin memudahkan antara kedua perusahaan tersebut untuk berkoordinasi dalam melakukan pertukaran informasi dan transparansi diantara mereka sehingga memudahkan terbentuknya kartel.

Kemudian juga di dalam bisnis kedelai sendiri, ada juga keterkaitan antara petinggi perusahaan dengan asosiasi yang mengurus kedelai. Asosiasi yang mengurus bidang kedelai ini adalah Akindo. Akindo sendiri didirikan untuk menjalankan fungsi sebagai mediator antara kepentingan pengusaha di bidang perkedelaian. Akindo sendiri dipimpin oleh Ir. Yusan yang mana juga menjabat sebagai komisaris independen pada PT. FKMA yang merupakan perusahaan dengan kuota impor terbesar pada impor kedelai ini.[138] Peran asosiasi yang kuat seringkali terlihat sebagai media pertukaran. Data produksi dan harga jual yang dikirimkan ke asosiasi secara periodik dapat digunakan sebagai sarana pengendalian kepatuhan terhadap kesepakatan kartel. Terlebih lagi dengan adanya keterkaitan antara pimpinan asosiasi dan pimpinan PT. FKMA, tentunya ini semakin membuka ruang untuk terbentuknya kartel dalam rangka mengoptimalkan kepentingan yang lebih besar.

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

[138] http://swa.co.id/profile/yusan-mantan-birokrat-yang-kini-bermain-kedelai, diakses pada tanggal 25 Juni 2015, jam 01.00 Wib.

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.

Ketika melihat indikasi awal yang dapat disimpulkan sebagai faktor pendorong terbentuknya kartel yang dituangkan dalam Perkom No. 4 Tahun 2010 diatas, dalam bisnis impor kedelai sendiri sesungguhnya telah memenuhi indikasi awal untuk terbentuknya kartel. Sebagian dari faktor yang dapat dijadikan indikasi awal terbentuknya kartel tersebut telah terpenuhi dalam impor kedelai tersebut. Faktor yang terpenuhi tersebut diantaranya adalah faktor struktural yang terdiri dari tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan, ukuran perusahaan, keterkaitan kepemilikan, serta kemudahan masuk pasar. Kemudian faktor prilaku yang terdiri dari Transparansi dan Pertukaran Informasi. Terpenuhinya indikasi awal tersebut tentunya dapat dijadikan bukti awal bagi KPPU untuk mengetahui apakah telah terbentuk kartel atau tidak pada impor kedelai.

Kemudian melihat kondisi yang terjadi pada impor kedelai tersebut tentunya KPPU sebagai lembaga yang diserahi tugas untuk mengawasi jalannya persaingan usaha, mempunyai tanggung jawab untuk mencegah dan menindak perilaku kartel di Indonesia, termasuk dugaan kartel pada impor kedelai ini, KPPU sebagaimana dirumuskan dalam pasal 36 Undang-Undang No. 5 tahun 1999, mempunyai

kewenangan melakukan penegakan hukum perkara kartel baik berdasarkan atas inisiatif KPPU sendiri atau atas dasar laporan dari masyarakat.[139]

B. Tindaklanjut KPPU terkait Indikasi Kartel Pada Impor Kedelai di Indonesia

Dugaan terjadinya kartel pada impor kedelai ini sesungguhnya sudah diketahui KPPU pada tahun 2012 yang lalu. KPPU mensinyalir adanya indikasi kartel pada impor kedelai. Pada saat itu diketahui bahwa pelaku usaha yang berlaku sebagai importir adalah PT Cargill Indonesia (CI) dan PT Gerbang Cahaya Utama (GCU). Melihat adanya indikasi kartel pada impor kedelai saat itu, KPPU selanjutnya melakukan penyelidikan terkait dugaan tersebut. Setelah KPPU menjalankan penyelidikan lebih lanjut terhadap dugaan kartel pada impor kedelai tersebut, KPPU menganggap indikasi dugaan kartel tersebut dianggap tidak kuat, karena pola pergerakan harga penjualan diantara kedua pelaku pasar tidak memiliki pola keteraturan dan fluktuatif, demikian juga dengan volume importasinya.

Bila dilihat, kondisi yang terjadi pada pasar impor kedelai ini sesungguhnya sudah memenuhi indikasi kartel yang ada pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010. Akan tetapi KPPU juga tidak berhasil menemukan adanya kartel pada impor kedelai ini yang dilakukan oleh dua perusahaan tersebut.

Kemudian menyikapi data penelitian indef pada tahun 2013 terkait temuan indikasi kartel pada impor kedelai, KPPU belum juga berhasil menyelesaikan

[139] Peraturan komisi pengawas persaingan usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, hlm. 20

perkara tersebut. Sedangkan secara jelas pada Impor kedelai sendiri sesungguhnya sudah memenuhi indikasi kartel yang dituangkan dalam Perkom No. 4 Tahun 2010 tentang kartel.

Selanjutnya yang sangat disayangkan, isu terkait dugaan terjadinya kartel pada impor kedelai ini berhenti pada bulan september 2013 lalu. Berhentinya isu terkait indikasi kartel pada impor kedelai ini sesungguhnya banyak menuai pertanyaan dan tentunya menimbulkan kecurigaan.

Seperti yang diketahui, perusahaan pemegang terbesar kuota impor kedelai adalah PT FKS Multi Agro (kuota 46.71%), PT Gerbang Cahaya Utama (kuota 10.31%), PT Budi Semesta Satria (kuota 9.31%), ketika dilihat dalam PT FKS Multi Agro sebagai pemegang kuota terbesar, ada nama Ir. Yusan yang menjabat sebagai Komisaris Independen di PT FKS Multi Agro.[140] Sebelum menjabat Komisaris Independen Ir. Yusan adalah mantan birokrat, Dia pernah menjabat sebagai wakil kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM) yang dulu secara langsung mendampingi Gita Wirjawan sebagai kepala BPKM. Kemudian tentunya timbul pertanyaan, Adakah hubungan pemberian kuota lebih ke PT. FKS Multi Agro dengan kedekatan Ir. Yusan dan Gita Wirjawan ketika sama-sama menjabat di BPKM.[141]

Sebelumnya KPPU telah memutus kasus kartel pada bawang putih. Pada kasus kartel bawang putih, KPPU dalam hal ini tidak hanya menerapkan Pasal 11

[140] http://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/201406/a0f2f7508c_5583f12774.pdf, diakses pada 25 Mei 2015, jam 21.00 Wib.

[141] http://www.tokohindonesia.com/lintas-berita/artikel/9020/yusan-mantan-birokrat-yang-kini-bermain-kedelai, diakses pada 25 Mei 2015, jam 21.00 Wib.

terkait kartel pada kasus bawang putih, tetapi juga menerapkan Pasal 24. Pasal 24 tersebut berisi tentang larangan terhadap pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud barang dan/jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang, baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

Pada putusan KPPU terkait kartel bawang putih, penerapan Pasal 24 dapat dilihat dengan KPPU menyatakan bahwa Mentri Perdagangan dinyatakan telah melanggar Pasal 24 pada kasus bawang putih. KPPU dalam hal ini menyakini keterlibatan Mentri Perdagangan yang bersekongkol dengan pelaku usaha tertentu sehingga terjadinya pengaturan jumlah barang dipasar.

Pada penanganan kasus impor kedelai sendiri, tentunya KPPU dapat bercermin dari kasus kartel bawang putih yang sudah ditangani. Selain menggunakan Pasal 11 tentang kartel, KPPU juga dapat menerapkan Pasal 24 dalam kasus impor kedelai tersebut. Penerapan Pasal 24 tersebut dalam kasus impor kedelai karena melihat adanya indikasi keterlibatan pihak lain yang dalam hal ini penguasa dalam impor kedelai tersebut.

Kartel merupakan kejahatan ekonomi yang luar biasa (*extraordinary crime*) sehingga butuh penanganan yang luar biasa juga. Dalam mengungkap kartel tentunya diperlukan alat bukti untuk membuktikan apakah telah terjadi kartel pada industri tertentu. Tidak terkecuali pada impor kedelai, untuk mengungkap terjadinya kartel pada impor kedelai ini dibutuhkan alat bukti yang kuat bagi KPPU untuk menindaklanjuti dugaan kartel tersebut.

Untuk membuktikan telah terjadi kartel dalam suatu industri, KPPU harus berupaya memperoleh satu atau lebih alat bukti. Dalam memperoleh alat bukti tersebut, KPPU akan menggunakan kewenangannya sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berupa permintaan dokumen baik dalam bentuk *hard copy* maupun *soft copy*, menghadirkan saksi dan melakukan investigasi ke lapangan. Apabila diperlukan akan dilakukan kerjasama dengan pihak berwajib yaitu kepolisian untuk mengatasi hambatan dalam memperoleh alat bukti dimaksud. Pada kasus tertentu, KPPU juga dapat memperoleh alat bukti melalui kerjasama dengan para personel perusahaan yang terlibat dalam suatu kartel dengan kompensasi tertentu.[142]

Beberapa alat bukti untuk penanganan perkara kartel antara lain:[143]

1) Dokumen atau rekaman kesepakatan harga, kuota produksi atau pembagian wilayah pemasaran.
2) Dokumen atau rekaman daftar harga (*price list*) yang dikeluarkan oleh pelaku usaha secara individu selama beberapa periode terakhir (bisa tahunan atau per semester).
3) Data perkembangan harga, jumlah produksi dan jumlah penjualan di beberapa wilayah pemasaran selama beberapa periode terakhir (bulanan atau tahunan).
4) Data kapasitas produksi
5) Data laba operasional atau laba usaha dan keuntungan perusahaan yang saling berkoordinasi.

[142] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel, *Op,cit.*
[143] *Ibid.*, hlm 23-24.

6) Hasil analisis pengolahan data yang menunjukkan keuntungan yang berlebih/*excessive profit.*
7) Hasil analisis data *concius* paralelism terhadap koordinasi harga, kuota produksi atau pembagian wilayah pemasaran.
8) Data laporan keuangan perusahaan untuk masing-masing anggota yang diduga terlibat selama beberapa periode terakhir.
9) Data pemegang saham setiap perusahaan yang diduga terlibat beserta perubahannya.
10) Kesaksian dari berbagai pihak atas telah terjadinya komunikasi, koordinasi dan/atau pertukaran informasi antar para peserta kartel.
11) Kesaksian dari pelanggan atau pihak terkait lainnya atas terjadinya perubahan harga yang saling menyelaraskan diantara para penjual yang diduga terlibat kartel.
12) Kesaksian dari karyawan atau mantan karyawan perusahaan yang diduga terlibat mengenai terjadinya kebijakan perusahaan yang diselaraskan dengan kesepakatan dalam kartel.
13) Dokumen, rekaman dan/atau kesaksian yang memperkuat adanya faktor pendorong kartel sesuai indikator awal identifikasi kartel.

Berdasarkan alat-alat bukti tersebut di atas, maka secara teoritik dapat dikategorikan menjadi dua kelompok yaitu bukti langsung dan bukti tidak langsung. Jika mengacu pada ketentuan Pasal 42 Undang-Undang No. 5 tahun 1999, yang mengatur tentang alat bukti maka sebagian alat bukti sebagaimana diuraikan di atas masuk pada alat bukti berupa: dokumen, saksi dan keterangan pelaku usaha. Namun

sebagian adalah tergolong bukti *indirect evidence* (bukti ekonomi/bukti tidak langsung) seperti: data pergerakan harga, penyelarasan harga diantara para penjual, pengurangan kapasitas, dan lain-lain. [144]

Dalam teori persaingan usaha sendiri, alat-alat bukti dalam proses investigasi kartel dapa diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu :[145]

1. Bukti langsung, bukti yang dapat menjelaskan adanya perjanjian atau kesepakatan tertulis atau tidak tertulis yang secara jelas menerangkan materi kesepakatan, contohnya :
   a. Perjanjian tertulis, untuk menyepakati harga, mengatur produksi, mengatur pasar, membagi wilayah pemasaran, menyepakati tingkat keuntungan masing-masing.
   b. Rekaman komunikasi (baik tertulis maupun dalam bentuk elektronik) antara pelaku kartel yang menyepakati mengenai adanya suatu kolusi kartel.
   c. Pernyataan lisan dan/atau tulisan yang dilakukan oleh pelaku kartel yang menyepakati kartel dibuktikan dengan rekaman, catatan, atau kesaksian yang memenuhi syarat.
2. Bukti tidak langsung, atau *indirect/circumstantial evidence* adalah bukti yang tidak dapat menjelaskan secara terang dan spesifik mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha, seperti :

[144] Sukarmi, "Pembuktian Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha", *Jurnal Persaingan Usaha,* jurnal 6, 2011, hlm, 140.

[145] Susanti Adi Nugroho, *Op,cit,* hlm. 190-191.

a. Bukti komunikasi yang membutikan adanya komunikasi dan/atau pertemuan antar pelaku kartel, namun tidak menjelaskan mengenai substansi yang dibicarakan, contohnya :
    1) Rekaman komunikasi antar-pesaing, bukti perjalanan menuju suatu tempat yang sama dan dalam waktu yang bersamaan antar-pesaing (rapat asosiasi), namun tidak menjelaskan topik yang dibicarakan.
    2) Notula rapat yang menunjukan pembicaraan mengenai harga, permintaan, atau kapasitas terpasang.
    3) Dokumen internal yang menjelaskan mengenai strategi harga pesaing.
b. Bukti ekonomi, contohnya:
    1) Perilaku pelaku usaha di dalam pasar atau industri secara keseluruhan, antara lain harga yang paralel; keuntungan yang tinggi; pangsa pasar yang stabil; catatan pelanggaran hukum persaingan usaha yang pernah dilakukan pelaku usaha.
    2) Bukti prilaku yang memfasilitasi kartel, antara lain: pertukaran informasi, adanya *signal* harga, ongkos angkut yang sama; perlindungan harga, MFN (*Most Favoured Nation*) *Policy*.
    3) Bukti ekonomi struktural, antara lain: tingkat konsentrasi industri yang tinggi; konsentrasi yang rendah pada industri lawannya; tingginya hambatan masuk, banyaknya integrasi vertikal, produk yang homogen.

Penegakan hukum dalam kartel sendiri selalu diupayakan untuk mendapatkan bukti langsung berupa perjanjian dalam kasus kartel, tetapi kenyataannya sangat sulit didapatkan karena dalam membuktikan adanya perjanjian

tertulis, KPPU sering kali mengalami kesulitan memperoleh data tersebut karena pelaku usaha tidak koperatif dan menolak memberikan data; selain itu KPPU tidak mempunyai kewenangan untuk menggeledah dan menyita dokumen yang diperlukan sebagai pembuktian.[146] Kemudian juga untuk menemukan bukti perjanjian tersebut tentunya sebuah kendala bagi KPPU karena sangat jarang para pelaku kartel membuat perjanjian secara tertulis saat melakukan kartel.[147] Sehingga seringkali kartel dilakukan dengan cara-cara yang tidak menggunakan mekanisme kesepakatan secara tertulis, hal ini sudah biasa dilakukan dalam konteks kartel dimana kartel diidentikan dengan kejahatan.[148]

Kartel menjadi sulit dideteksi karena pada faktanya perusahaan yang berkolusi berusaha menyembunyikan perjanjian diantara mereka dalam rangka menghindari hukum. Jarang sekali dan naïf tentunya apabila pelaku usaha secara terang-terangan membuat perjanjian diantara mereka, membuat dokumen hukum, mengabadikan pertemuan, serta mempublikasikan perjanjian, sehingga di mata hukum persaingan dapat dijadikan bukti langsung perjanjian.[149]

Pada umumnya kartel dilakukan secara diam-diam, sehingga tidak mudah menemukan dokumen yang secara eksplisit menunjukkan adanya perjanjian atau kolusi tersebut. Hal ini disebabkan KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyitaan dokumen maupun menggeledah, serta formalitas penggunaan alat bukti yang cenderung konvensional meliputi keterangan saksi, keterangan ahli,

[146] *Ibid*., hlm 189.
[147] Sukarmi, "bertarung melawan kartel", *jurnal kompetisi,* edisi 39, 2013, hlm. 11.
[148] Sukarmi, *Op,cit*, hlm, 123.
[149] Riris Munadiya, "bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam penanganan kasus persaingan usaha", Jurnal Persaingan Usaha , jurnal 5, 2011, hlm. 160.

dokumen/surat, petunjuk dan keterangan pelaku usaha. Oleh karena itu, jaringan yang tergabung dalam lembaga-lembaga pengawas persaingan dunia menciptakan metode baru dalam mengungkap pelanggaran atas larangan kartel, yakni dengan menggunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) sebagai alternatif dari bukti langsung (*direct evidence*) yang konvensional.[150]

Di Indonesia bukti tidak langsung masih menimbulkan pro dan kontra terutama dalam pandangan hukum. Mengingat secara sistem hukum beracara baik dalam HIR-RBG maupun dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak dikenal dalam alat bukti yang secara eksplisit berbunyi bukti tidak langsung ataupun bukti ekonomi. Pakar hukum di Indonesia melihat bahwa pembuktian dengan *indirect evidence* pada kasus kartel tidak dapat secara otomatis dipakai di dalam hukum di Indonesia. Apalagi bila pelaku usaha tersebut diancam dengan membayar denda. Karena suatu pelanggaran tindak pidana harus dibuktikan dengan hukum acara pidana yang lazim.[151]

Sebagaimana yang sudah diuraikan di atas bahwa amat sulit KPPU mendapatkan bukti langsung yang membuktikan bahwa telah terjadi kartel khususnya pada penanganan kasus kartel kedelai ini, karena sangat tidak mungkin atau kecil kemungkinan orang melakukan kejahatan/kolusi/persekongkolan membuat perjanjian/kesepakatan hitam di atas putih (dokumen resmi). Untuk itu bukti tidak langsung menjadi amat penting dalam melihat dan membuktikan adanya kartel, sementara dampak dari adanya kolusi sangat signifikan baik dalam konteks

[150] Anna Maria Tri Anggraini, *Op,cit,* hlm. 23
[151] Sukarmi, *Op,cit*, hlm. 142.

penguasaan pasar yang berakibat pada harga yang mahal yang akhirnya merugikan konsumen.

Tentunya melihat kondisi yang dijelaskan diatas tentang penggunaan pembuktian tidak tertulis (*indirect evidence*) dalam pembuktian kartel, harusnya KPPU dapat menerapkan hal tersebut dalam membuktikan dugaan kartel pada impor kedelai. KPPU sesungguhnya tidak bisa berpatokan hanya kepada pembuktian tertulis (*direct evidence*) saja, tetapi juga harus menggunakan pembuktian tidak langsung *(indirect evidence)*. Hal ini karena bukti langsung menjadi semakin sulit ditemukan karena keberadaan lembaga Komisi pengawas persaingan usaha telah menjadi faktor yang diperhitungkan sehingga hal-hal yang berkaitan dengan bukti langsung telah dihindari oleh pelaku usaha, tidak terkecuali dalam impor kedelai ini.

Pada kondisi normal, jika *direct evidence* diperoleh maka tidak akan sulit membuktikan terjadinya kartel atau tidak pada impor kedelai ini. Akan tetapi, menjadi sulit jika KPPU tidak menemukan perjanjian ataupun dokumen yang menunjukan adanya kesepakatan yang dibuat oleh para importir kedelai. KPPU akan sangat kesulitan jika menggunakan pembuktian *direct envidence*. Apalagi KPPU tidak punya hak untuk memeriksa, menggeledah, menyita barang-barang. Oleh karena itu KPPU juga harus menerapkan pembuktian *indirect evidence* dalam pembukitan kartel.

Akan tetapi sistem hukum Indonesia tidak mempercayai *indirect evidence.* Ini yang menjadi kendala bagi KPPU dalam menyelesaikan kasus kartel. Sedangkan untuk menggunakan bukti langsung dalam pembuktian kartel merupakan hal yang

sangat sulit bagi KPPU sendiri. Keterbatasan kewenangan KPPU untuk melakukan pemeriksaan, penggeledahan, sampai kepada penyitaan, merupakan kendala KPPU sendiri untuk menemukan bukti tertulis berupa perjanjian.

KPPU sendiri sempat menggunakan pembuktian *indirect evidence* sendiri dalam beberapa kasus kartel. Diantaranya adalah kasus kartel minyak goreng dan kartel *fuel surcharge*. Akan tetapi, Dua kasus itu kandas karena MA tidak mengakui penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) sebagai alat bukt.[152]

Indirect evidence belum diakui di Indonesia karena lantaran hal tersebut dianggap bukan termasuk pembuktian hukum, sehingga keberadaannya harus disertai dengan alat bukti lain, misalnya keterangan ahli dan keterangan terlapor. Salah satu pembuktian hukum adalah sebuah fakta yang tak dapat dibantah kebenarannya. Sebaliknya, *indirect evidence* adalah sebuah analisis melalui pendekatan ekonomi.[153] Tetapi ketika penggunaan pendekatan ekonomi dalam pembuktian kartel tidak dibenarkan tentunya akan semakin menyulitkan penegakan hukum pada kasus kartel.

Penggunaan analisis ekonomi menjadi salah satu kunci penting dalam penggunaan bukti tidak langsung untuk membuktikan adanya suatu perjanjian. Analisis ekonomi berperan sebagai alat untuk menduga adanya koordinasi atau

[152] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5398841721bba/pengadilan-masih-alergi-dengan-iindirect-evidence-i, diakses pada tanggal 10 Mei, 2015, jam 04.30 Wib.
[153] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5398841721bba/pengadilan-masih-alergi-dengan-iindirect-evidence-i, diakses pada tanggal 10 Mei, 2015, jam 04.30 Wib.

kesepakatan diantara pelaku usaha di pasar. Analisis ekonomi yang diperlukan untuk:[154]

1. Membuktikan apakah perilaku perusahaan rasional meskipun tanpa adanya kolusi. Hal ini diperlukan untuk mengesampingkan kemungkinan perilaku yang konsisten dengan kondisi persaingan.
2. Membuktikan apakah struktur pasar mendukung terjadinya suatu kolusi.
3. Membuktikan apakah karakteristik pasar konsisten sebagai fasilitas kolusi.
4. Membuktikan apakah kinerja di pasar merupakan dugaan atas perjanjian penetapan harga.
5. Membandingkan kondisi yang terjadi akibat adanya suatu perjanjian kolusi dengan kondisi yang muncul dari persaingan.

Bukti-bukti ekonomi dalam kacamata hukum dapat dikategorikan atau dimasukkan dalam alat bukti "petunjuk". Dengan demikian tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh KPPU ketika memasukkan bukti tidak langsung/bukti ekonomi dalam kategori alat bukti untuk membuktikan adanya kartel. Beberapa alat bukti tidak langsung/bukti ekonomi hanya dihitung satu sebagai "petunjuk" untuk itu tentunya harus didukung dengan alat bukti lainnya, dibutuhkan minimal dua alat bukti untuk bisa dikatakan perbuatan dianggap melanggar undang-undang.

Berdasarkan kasus yang pernah diputus oleh KPPU dan bahkan dikuatkan oleh pihak pengadilan maka bukti tidak langsung dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam membuktikan perkara persaingan usaha dalam hal ini adalah kartel. Tentu

[154] Sukarmi, *Op,cit,* hlm. 143.

formulasinya harus dimasukan dalam kerangka alat bukti yang terdapat dalam Pasal 42 yaitu alat bukti petunjuk.[155]

Sesuai dengan perumusan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang bersifat *Rule of Reason*, maka dalam rangka membuktikan apakah telah terjadi kartel yang dilarang perlu dilakukan pemeriksaan secara mendalam mengenai alasan-alasan para pelaku usaha melakukan kartel. Penegak hukum persaingan usaha harus memeriksa apakah alasan-alasan para pelaku usaha melakukan kartel ini dapat diterima (*reasonable restraint*). Suatu kartel atau kolaborasi dapat diketahui antara lain dari hal-hal berikut:[156]

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

[155] *Ibid.*, hlm. 144.
[156] Peraturan komisi persaingan usaha No. 4 Tahun 2010 tentang kartel, *Op,cit.*

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

Jadi dalam memeriksa suatu perkara secara *rule of reason*, maka perlu ditempuh langkah-langkah yang disebutkan seperti diatas sebelum menyatakan suatu perbuatan tersebut sebagai sesuatu yang dapat diterima (*reasonable restraint*) atau tidak dapat diterima (*unreasonable restraint*).[157]

Sulitnya pembuktian adanya kartel dan dengan keterbatasan waktu yang dimiliki oleh KPPU dalam mengungkap dugaan kartel dan adanya pro dan kontra dalam praktek, maka sering kali menimbulkan permasalahan. KPPU dengan kelengkapan organ yang dimiliki bekerja maksimal untuk memperoleh data dan

[157] I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha,* cetakan pertama, (Sidoarjo: zifatama Publisher, 2014), hlm.188.

informasi dalam proses penyelidikan dengan batasan waktu yang ditetapkan dalam undang-undang.[158]

Kesulitan yang dihadapi oleh KPPU mengingat di dalam undang-undang mengenai kartel tidak dikategorikan sebagai suatu bentuk kejahatan sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat dan berbagai negara lainnya. Dengan dimasukkan atau dikategorikan sebagai kejahatan maka dalam proses penyelidikan para investigator dilengkapi dengan alat sadap dan hak untuk merampas. Dengan kelengkapan instrumen tersebut maka lembaga persaingan akan lebih cepat dan mudah untuk mengungkap adanya kejahatan, karena bukti langsung dapat diperoleh dengan cara sadap maupun merampas dokumen rapat, komunikasi dan sebagainya.[159]

Disamping itu juga batas waktu yang tidak dimuat dalam undang-undang sehingga sangat longgar bagi lembaga persaingan untuk mencari dan melakukan pengamatan serta penelitian terhadap dugaan kartel tersebut. Maka untuk menghindari dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak, perlu adanya perubahan terhadap undang-undang dengan memberikan penguatan terhadap kewenangan KPPU untuk melakukan penggeledahan ataupun penyitaan, diberikannya hak sadap bagi KPPU, penambahan jangka waktu kartel jika perlu tidak ada batas waktu sampai KPPU menemukan bukti yang kuat serta memasukkan bukti ekonomi sebagai kategori alat bukti dalam Hukum Persaingan Usaha.[160]

---

[158] Sukarmi, *Op,cit*, hlm. 144.
[159] *Ibid.*
[160] *Ibid.*, hlm. 144-145.

Kasus kartel merupakan salah satu kasus yang sulit untuk dibuktikan. Meskipun dari jumlah perkara yang masuk kelihatan besar, akan tetapi pembuktian kasus kartel sendiri sulit untuk dilakukan, sehingga tidak heran hanya sedikit jumlah kasus kartel yang ditangani.[161]

Dalam pembuktian kartel, perlu adanya instrumen bersama yang saling mendukung antara *whistle blowers*, *leniency program* dan *indirect evidence*. Ketiga hal tersebut saling terkait dan saling mendukung dalam mendeteksi adanya kartel. Proses ini dapat berlangsung di bawah satu pengawasan berkala dan dimaksudkan sebagai bukti awal yang kuat untuk memproses kasus kartel.[162]

Whistle blower adalah istilah yang dipakai bagi karyawan, mantan karyawan atau pekerja, anggota dari suatu organisasi yang melaporkan suatu tindakan yang dianggap melanggar ketentuan kepada pihak yang berwenang. Biasanya *whistle blower* adalah pelaku usaha peserta serta kartel yang bersifat perorangan. Jika salah satu berperan menjadi *whistle blower* untuk melaporkan maka akan diberi insentif menjadi saksi dalam perilaku kartel. Melalui kesaksiannya, maka dapat diperoleh dokumen maupun perjanjian yang mendukung adanya praktek kartel. Hal ini diperlukan sebelum dilakukan penyitaan terhadap barang bukti dokumen tersebut. Insentif yang diberikan kepada *whistle blower* tergantung pada yurisdiksi negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, sumber individual yang mengetahui bukti pada pelanggaran hukum persaingan dan memiliki informasi yang spesifik sehingga dapat menjadi inisiatif investigasi, oleh pengadilan dapat

[161] Riris Munadiya, *Op,cit*, hlm. 160.
[162] Sukarmi, *Op.cit*, hlm. 145.

diberikan denda setidaknya 15 dan tidak melebihi 25 persen dari denda yang dikenakan.[163]

Hal tersebut tidak dikenal di Indonesia dan juga belum diatur dalam Undang-undang Persaingan Usaha di Indonesia. Agar dapat memaksimalkan insentif untuk menghancurkan kartel lebih cepat, penting untuk diketahui bahwa tidak hanya perusahaan pertama yang mengaku menerima tawaran terbaik, namun juga cakupan dari kesepakatan yang dilakukan antara penegak hukum dan *whistle blower* tersebut dibuat sejelas mungkin.[164]

Sehubungan dengan kesulitan mengungkap kartel, berbagai upaya dilakukan oleh banyak negara untuk mendapatkan pengakuan dari perusahaan yang menjadi anggota kartel. Strategi *leniency program* adalah salah satunya. Dalam eksistensinya, *leniency program* ini terbukti sukses di beberapa negara dan efektif dalam pembuktian atas kartel, seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang dan Denmark.[165]

Leniency program dalam mendeteksi kartel sangat dibutuhkan. *Leniency program* adalah kekebalan hukum atau keringanan hukuman, dan dapat dilakukan baik oleh perorangan, karyawan perusahaan, maupun perusahaan yang pertama-tama memberikan informasi terjadinya kartel. *Leniency program* yang saat ini banyak diterapkan di negara lain dalam mendeteksi kartel juga bertujuan untuk mendapatkan informasi awal mengenai keberadaan kartel. *Leniency program* dapat mengurai kerahasiaan di antara pelaku kartel. Program tersebut sangat sukses

[163] *Ibid.*
[164] *Ibid.*
[165] Anna Maria Tri Anggraini, *Op,cit*, hlm. 107.

memberikan pengampunan kepada pelaku usaha yang melakukan kartel yang pertama kali mengakui tindakannya serta membuka perilaku tersebut kepada penegak hukum.[166]

Liniency program ini merupakan program yang dibuat oleh lembaga penegak hukum persaingan usaha untuk memberikan suatu keistimewaan berupa pengurangan atau potongan atas denda yang akan diberikan kepada pelaku usaha yang saling berkonspirasi dalam kartel dikarenakan pelaku usaha (perusahaan) tersebut bersedia bekerja sama dengan lembaga penegak hukum. Atau suatu perusahaan telah bersedia melakukan kerja sama dengan lembaga penegak hukum dengan memberikan data atau infoemasi seperti harga, produk, dan kontrak, yang diminta oleh penegak hukum (persaingan usaha) berkaitan dengan adanya kartel. Terhadap perusahaan yang bersedia mengungkap adanya praktik kartel tersebut pada akhirnya mendapat keringanan atas denda yang akan dijatuhkan oleh lembaga penegak hukum.[167]

Liniency program memiliki 2 (dua) jenis yang terdiri dari:[168]

1. *Liniency program* diberikan kepada perusahaan. Perusahaan sebagai pelaku usaha yang mengakui atau bersedia bekerja sama dengan KPPU terkait adanya kartel akan memperoleh *liniency program* berupa potongan atas denda yang akan dijatuhkan. Besaran potongan tergantung pada berat ringannya peran dan seberapa besar bantuan atau jasa yang diberikan berkaitan dengan kartel yang dilakukannya.

[166] Sukarmi, *Op.cit.* hlm. 145.
[167] I made Sarjana, *Op.cit*, hlm. 189-190.
[168] *Ibid.*

2. *Liniency program* untuk individu. Biasanya setiap perusahaan yang menjadi anggota kartel mempunyai agen ataupun karyawan, baik yang menduduki jabatan tinggi (pengurus perusahaan atau tokoh utama dalam kartel) ataupun karyawan tingkat rendah yang terlibat kartel yang biasa melakukan negosiasi, pertemuan-pertemuan atau terkait dengan hal-hal yang akan disepakati hingga mereka melakukan kartel. Karyawan yang terlibat kartel dianggap sebagai pelaku kejahatan. Karyawan atau agen yang bersedia diajak bekerja sama dengan KPPU untuk mengungkap adanya kartel dalam perusahaan yang akan menikmati *liniency program* berupa insentif.

Program *leniency* dipandang sebagai cara dan sumber penting dalam rangka pembuktian kartel, yaitu mendapatkan bukti langsung tentang adanya kartel. Pada prinsipnya, terdapat dua (2) strategi untuk mendapatkan pengakuan, yang pertama dari perusahaan yang menjadi anggota kartel (*corporate leniency*), dan kedua adalah pengakuan agen dari perusahaan yang menjadi anggota kartel. Berkaitan dengan program *leniency* korporasi, pada hakekatnya terdapat kriteria yang harus diperhatikan, yakni pertama adalah kriteria untuk diterima dalam program *leniency*, kedua sejauh manakah denda dihapuskan ketika *leniency* diberikan.[169]

Kemudian *Leniency* tidak dapat diberikan apabila permohonan yang diajukan oleh perusahaan mengandung informasi yang palsu, atau apabila perusahaan yang bersangkutan menolak untuk memberikan informasi tambahan atau menyerahkan informasi tambahan yang palsu. *Leniency* juga tidak dapat diberikan apabila perusahaan yang bersangkutan memaksa pihak lain untuk turut

[169] Anna Maria Tri Anggraini, *Op.cit*, hlm. 107.

serta dalam kegiatan ilegal, atau perusahaan tersebut mencegah pihak lain dalam menghentikan kegiatan tersebut.[170]

Melalui program *leniency*, dapat diterapkan hal-hal berikut:[171]

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

[170] *Ibid.*, hlm. 113.
[171] *Ibid.*, hlm 116.

Larangan kartel dalam Pasal 11, demikian juga Pasal 5 dan Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tidak mengatur program *leniency*, padahal program ini adalah salah satu cara efektif untuk menangani kartel. Oleh karenanya, sampai saat ini KPPU belum menerapkan program leniency dalam menangani kasus-kasus kartel termasuk kasus kartel kedelai.[172]

Kartel lebih ditangani secara konvensional dengan cara mencari alat bukti sesuai yang diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, meskipun dalam praktiknya seringkali kesulitan memperoleh bukti berupa dokumen atau surat berisi kesepakatan diantara anggota kartel, mengingat KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menggeledah dan/menyita dokumen.[173]

Demikian juga dalam Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tidak mengatur ketentuan tentang program *leniency*. Pengaturan program *leniency* akan memiliki kekuatan hukum dan kepastian apabila diatur dalam suatu Undang-undang, yakni dengan cara melakukan amandemen terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan ditetapkannya program *leniency* dalam suatu Undang-Undang, terdapat dasar hukum yang kuat bagi KPPU untuk memberikan pengampunan dan/atau pengurangan denda. Sebaliknya, pembebasan hukuman (amnesti) maupun pengurangan denda dalam program *leniency* yang didasarkan

[172] *Ibid.,* hlm. 116.
[173] *Ibid.*

peraturan lebih rendah daripada undang-undang, akan "melebihi" pengaturan *(over rule)* Undang-Undang pokoknya.[174]

Tantangan terberat dalam mengungkap kartel adalah memasuki kerahasiaannya. Upaya untuk mendorong anggota kartel mengakui dan membuka pihak-pihak yang berkolusi, dengan bukti langsung dari orang dalam mengenai rapat-rapat dan komunikasinya, lembaga persaingan dapat memberikan janji bahwa denda akan diperkecil jika ada yang mengakui dan memberikan informasi lebih dulu. [175]

Leniency program dapat membuka konspirasi dan tabir persekongkolan dan juga dapat menjadikan investigasi yang dilakukan lebih efektif dan efisien. Lagi-lagi hal tersebut tidak dan belum dikenal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, padahal sangat membantu mengungkap tabir kartel yang memang sangat sulit dalam membuka rahasia kolusinya tanpa adanya suatu insentif yang diberikan kepada *whistle blower*. Hal ini tentunya sangat penting dan harus diadakan perubahan terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 jika memang mau mengungkap kartel dengan lebih efektif dan efisien.[176]

[174] *Ibid*., hlm. 117.
[175] Sukarmi, *Op.cit*, hlm. 146.
[176] Ibid.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Indikasi kartel yang tertuang pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) No. 4 Tahun 2010 pada impor kedelai di Indonesia tentunya terpenuhi. Terpenuhinya indikasi awal tersebut dapat dilihat dari sebagian dari faktor yang dapat dijadikan sebagai indikator awal terbentuknya kartel tersebut telah teterpenuhi dalam impor kedelai. Faktor yang terpenuhi tersebut diantaranya adalah faktor struktural yang terdiri dari tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan, ukuran perusahaan, keterkaitan kepemilikan, serta kemudahan masuk pasar. Kemudian juga faktor prilaku yang terdiri dari transparansi dan pertukaran Informasi. Terpenuhinya indikasi awal tersebut tentunya dapat dijadikan bukti awal bagi KPPU untuk melakukan pemeriksaan lanjutan terhadap pelaku usaha dan kementrian yang terkait dengan impor kedelai.
2. Meskipun indikasi kartel terpenuhi pada impor kedelai tersebut, KPPU tetap saja mengalami kesulitan dalam mengungkap kartel pada impor kedelai ini. Kesulitan tersebut terlihat dengan adanya indikasi keterlibatan penguasa dalam kasus kartel kedelai ini. Indikasi keterlibatan penguasa tersebut dalam bisnis impor kedelai ini tentunya menjadi hambatan bagi KPPU dalam mengungkap kartel pada impor kedelai, ini karena dengan segala keterbatasannya, KPPU berhadapan langsung dengan penguasa di negeri ini yang memiliki kepentingan

politik tertentu. Selain memenuhi indikasi kartel dan melanggar Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, bisnis pada impor kedelai sendiri tentunya juga terindikasi melanggar Pasal 24 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Indikasi pelanggaran Pasal 24 tersebut dapat di lihat dengan adanya indikasi keterlibatan pihak lain diluar pelaku usaha yang terlibat dalam bisnis impor kedelai. Keterlibatan pihak lain diluar pelaku usaha tersebut tentunya mengindikasikan bahwa ada suatu persekongkolan yang terjadi pada impor kedelai ini untuk kepentingan tertentu. Pada penanganan kasus impor kedelai sendiri, KPPU harusnya dapat bercermin dari kasus kartel bawang putih yang mana dalam putusannya, KPPU juga menerapkan Pasal 24 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

B. Saran

1. *Liniency Program* yang merupakan solusi untuk pembuktian dalam kasus persaingan usaha, khususnya kasus kartel, diharapkan dapat dimasukan dalam amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dengan dimasukannya *Liniency Program* di dalam amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, *Liniency Program* akan mendapatkan kekuatan hukum dan kepastian. Melalui *Linency Program*¸ diharapkan dapat memudahkan KPPU untuk menemukan bukti-bukti langsung dari pihak tertentu, dan tentunya KPPU akan semakin dimudahkan dalam mengungkap kasus-kasus persaingan usaha, khususnya kasus kartel yang sangat rumit dalam pembuktiannya.

2. KPPU diberikan kewenangan untuk melakukan penyitaan dokumen dan penggeledahan untuk mendapatkan bukti-bukti tertulis yang dibuat oleh para pelaku kartel dalam rangka melakukan penegakan hukum pada kasus persaingan usaha.. Selain itu, KPPU diharapkan mampu membangun kerjasama yang lebih baik dengan aparat penegak hukum lainnya seperti Polri dan KPK. Dalam penanganan kasus persaingan usaha tentunya sangat diperlukan kerja sama diantara para penegak hukum. Dengan membangun sinergi dengan Polri dan KPK, diharapkan terbangunnya sistem bantuan, yang mana Polri atau KPK akan membantu ketika dibutuhkan oleh KPPU dalam penangan kasus tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Andi Fahmi et. al., *Hukum Persaingan Usaha anatara Teks dan Konteks*, KPPU, Jakarta.

A.M Tri Anggraini, Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Perse Illegal* atau *Rule of Reason*, Jakarta, FH UI, 2003.

Dominick Salvatore, *Mikro Ekonomi*, Edisi keempat, cetakan pertama, Jakarta, Erlangga, 2007.

Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Cetakan Kedua.

I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, cetakan pertama, Sidoarjo, zifatama Publisher, 2014.

Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indionesia*, cetakan ketiga, Malang, Bayumedia Publishing, 2009.

Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli; Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003.

Mustafa Kamal Rokan, *Hukum persaingan Usaha*, Jakarta, PT Raja garfindo Persada, 2012.

M. Udin Silalahi, *bagaimana cara memenangkan? (Perusahaan saling mematikan dan, bersekongkol)*, cetakan pertama, Jakarta, Elek media Koputindo, 2007.

Rachmadi Usman, *hukum persaingan usaha di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika. 2013.

Susanti Adi Nugroho, *Hukum persaingan usaha di Indoneisa*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012.

Suharsil, *Hukum larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia*, cetakan pertama, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010.

Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta, SInar Grafika, 2009.

Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan hulum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Puslitbang/Diklat Mahkamah Agung, 2001, hlm. 83-84.

B. Jurnal

Anna Maria Tri Anggraini, "Program Leniency dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha" dalam *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 6, 2011.

Anna Maria Tri Anggraini, "penggunaan bukti ekonomi dalam kartel berdasarkan hukum persaingan usaha", *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 No. 3, 2013.

A.M. Tri Anggraini, "Mekanisme Mendeteksi dan Mengungkap Kartel dalam Hukum Persaingan", *Jurnal Hukum.*

Hasim Purba, *Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern*, hlm 9, diakses dari http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf, pada tanggal 19 April 2015, jam 14.00 Wib.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "bertarung melawan kartel", *jurnal kompetisi*, edisi 39, 2013.

Massimo Motta, Competition Policy: Theory and Practice, dikutip dari Hersen Monarchy, et. Al,. "reformulasi sanksi pidana dalam tindak pidana kartel", *jurnal hukum.*

Riris Munadiya, "bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam penanganan kasus persaingan usaha", *Jurnal Persaingan Usaha* , jurnal 5, 2011.

Sukarmi, "Pembuktian Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha", *Jurnal Persaingan Usaha,* jurnal 6, 2011

Sukarmi, "bertarung melawan kartel", *jurnal kompetisi*, edisi 39, 2013.

Syamsul Ma'arif," tantangan Penegakan Hukum Persaigan Usaha di Indonesia", *jurnal Hukum Bisnis,* Vol 19, 2002.

Syamsul maarif, et., al, "Menemukan Cara Mengharmoniskan Kebijakan Persaingan dengan Kebijakan Industri dan Penanganan kartel di Pasar Domestik atau Internasional", *jurna*l *Kompetisi*, edisi 13.

C. Peraturan Perundang-undangan

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

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2010 tentang Kartel.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

D. Wawancara

Wawancara dengan Dendy R. Sutrisno, Kepala Bagian Kerjasama Dalam Negri KPPU, 29 Mei 2015.

E. Internet

http://www.academia.edu/9195756/PERANAN_INDIRECT_EVIDENCE_DALAM_PEMBUKTIAN_PRAKTEK_KARTEL, diakses pada tanggal 11 April jam 02.00.

http://www.antaranews.com/berita/394988/didik-rachbini-ada-indikasi-kartel-kedelai, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://bisnis.liputan6.com/read/814851/gita-wirjawan-dari-pengusaha-birokrat-lalu-ikut-konvensi-capres, diakses pada tanggal 25 Juni 2015, jam 02.00 Wib.

http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1888475/kppu-bidik-2-importir-kedelai-lakukan-kartel#sthash.577IT8Jd.dpuf, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522861cf1fe0c/kppu-akan-selidiki-indikasi-kartel-kedelai, diakses pada tanggal 10 April, 2015, jam 21.00 Wib.

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d81f77e90173/bongkar-kartel-dengan-leniency-program, diakses pada tanggal 11 April 2015 jam 03.00 Wib.

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5398841721bba/pengadilan-masih-alergi-dengan-iindirect-evidence-i, diakses pada tanggal 10 Mei, 2015, jam 04.30 Wib.

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522861cf1fe0c/kppu-akan-selidiki-indikasi-kartel-kedelai, diakses pada tanggal 10 April, 2015, jam 21.00 Wib.

http://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/201406/a0f2f7508c_5583f12774.pdf, diakses pada 25 Mei 2015, jam 21.00 Wib.

http://www.kemenperin.go.id/artikel/3954/Cuma-Bulog-Yang-Mampu-Kalahin-2-Importir-Kedelai, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://www.kppu.go.id/id/blog/2012/07/kppu-buffer-stock-kedelai-diperlukan/, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://koran.tempo.co/konten/2012/07/31/281849/KPPU-Selidiki-Dugaan-Kartel-Kedelai, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://news.detik.com/transisipresiden/read/2012/07/30/133657/1978233/4/ini-dia-2-raksasa-penguasa-kedelai-impor-di-indonesia, di akses pada tanggal 29 Januari 2015, jam 20.00 Wib.

http://www.tempo.co/read/news/2013/09/06/090510898/Komisi-Temukan-Indikasi-Kartel-Impor-Kedelai, diakses pada tanggal 10 April, 2015, jam 21.00 Wib.

http://www.tempo.co/read/news/2013/09/23/092515953/KPPU-Telusuri-Kartel-Penyebab-Mahalnya-Kedelai, diakses pada tanggal 7 Mei 2015, jam 20.00 Wib.

http://www.tokohindonesia.com/lintas-berita/artikel/9020/yusan-mantan-birokrat-yang-kini-bermain-kedelai, diakses pada 25 Mei 2015, jam 21.00 Wib.