

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang

Pembangunan ekonomi telah menghasilkan banyak kemajuan, antara lain meningkatnya kesejahteraan rakyat. Kemajuan pembangunan yang telah dicapai didorong oleh kebijakan pembangunan di berbagai bidang. Peluang-peluang usaha yang tercipta dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Sebagai negara hukum dan negara kesejahteraan, Indonesia bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur materil dan spiritual yang dalam pelaksanaannya berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa sistem ekonomi yang dianut negara adalah ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial sebagai cita-cita pembangunan ekonomi. Untuk itu dalam menyusun kebijakan perekonomian negara harus senantiasa berusaha menghilangkan ciri-ciri negatif yang terkandung dalam sistem ekonomi liberal dan sistem ekonomi sosialisme, yaitu *free fight liberalism* yang membenarkan eksploitasi terhadap manusia, etatisme dimana negara beserta aparaturnya meminimumkan potensi dan daya kreasi unit ekonomi di luar sektor negara, dan pemusatan ekonomi pada salah satu kelompok yang bersifat monopoli yang merugikan masyarakat.<sup>1</sup>

Dalam dunia usaha sekarang ini sesungguhnya banyak ditemukan perjanjian-perjanjian dan kegiatan-kegiatan usaha yang mengandung unsur-unsur yang kurang adil terhadap pihak yang ekonomi atau sosialnya lebih lemah dengan dalih pemeliharaan persaingan yang sehat. Terjadinya hal yang demikian itu antara lain disebabkan kurangnya pemahaman kalangan pelaku usaha terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Persaingan Usaha merupakan ekspresi kebebasan yang dimiliki setiap individu dalam rangka bertindak untuk melakukan transaksi perdagangan di pasar. Persaingan usaha diyakini sebagai mekanisme untuk dapat mewujudkan efisiensi dan kesejahteraan masyarakat. Bila persaingan dipelihara secara konsisten, akan tercipta kemanfaatan bagi masyarakat konsumen, yaitu berupa pilihan produk yang bervariasi dengan harga pasar serta kualitas tinggi.<sup>2</sup>

Persaingan usaha memang dapat membantu meningkatkan kualitas suatu produk barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha, dengan harga yang terjangkau oleh konsumen, sehingga tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa adanya persaingan usaha yang sehat itu dianggap sebagai katalisator menuju perkembangan industri, usaha, dan ekonomi pada umumnya.

Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dibalik praktik bisnis itu adanya berbagai macam persaingan misalnya ada persaingan yang sehat dan persaingan yang tidak

---

<sup>1</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), hlm. 4.

<sup>2</sup> Irna Nurhayati, *Kajian Hukum Persaingan Usaha: Kartel Antara Teori dan Praktik*, *Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Perkembangan Hukum Bisnis*, 2011, No. 2, hlm.6.

sehat. Tentu saja, perilaku anti persaingan seperti persaingan usaha tidak sehat itu tidak dikehendaki, karena mengakibatkan in-efisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan, bahkan mengakibatkan keadilan ekonomi dalam masyarakat pun terganggu dan timbulnya akibat-akibat ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban, maupun kepentingan umum.

Persaingan usaha yang sehat akan memberikan akibat positif bagi pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi atau rangsangan untuk efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkannya. Selain menguntungkan bagi para pelaku usaha, tentu saja konsumen memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat itu, yaitu dengan adanya penurunan harga, banyak pilihan dan peningkatan kualitas produk. Sebaliknya, apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat antar pelaku usaha tentu berakibat negatif tidak saja bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga memberikan pengaruh negatif bagi perekonomian nasional.<sup>3</sup>

Perilaku persaingan yang tidak sehat seperti yang disebut di atas, dapat dilihat dari perilaku kartel minyak goreng yang dilakukan 21 produsen minyak goreng sawit di Indonesia. Indonesia merupakan produsen kelapa sawit terbesar kedua dunia setelah Malaysia. Sebanyak 85% lebih pasar dunia kelapa sawit dikuasai Indonesia dan Malaysia.<sup>4</sup>

Kelapa sawit merupakan tanaman yang paling produktif dengan produksi minyak Per H.a. yang paling tinggi dari seluruh tanaman penghasil minyak nabati lainnya. Selain itu kelapa sawit merupakan komoditas yang sangat potensial karena memiliki banyak produk turunan dan/atau sampingan yang bernilai komersial. Minyak goreng merupakan salah satu bahan dasar yang dihasilkan dari pengolahan kelapa sawit. Dari minyak kelapa sawit (dalam bahasa *inggris* biasa disebut sebagai *Crude Palm Oil (CPO)*) dihasilkan minyak goreng yang biasa di gunakan oleh masyarakat untuk mengolah bahan makanan mentah menjadi makanan yang dapat dikonsumsi langsung.

Fenomena beberapa tahun terakhir terkait dengan gejolak harga CPO dunia, secara faktual mempengaruhi terjadinya gejolak harga minyak goreng dipasar domestik. Melambungnya harga CPO dari kisaran harga US\$ 1.300/ton pada minggu I bulan Maret 2008 menjadi alasan logis yang menjelaskan melambungnya harga minyak goreng sawit di pasar domestik ketika itu dari kisaran harga Rp.7.000,-/kg pada bulan Februari 2007 menjadi Rp.12.900,-/kg pada bulan Maret 2008.<sup>5</sup> Hal ini dapat dijelaskan karena 80% biaya produksi pengolahan minyak goreng sawit merupakan biaya *input* (bahan baku) CPO.

Dibandingkan dengan harga CPO pada pertengahan 2019, Merujuk catatan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), harga minyak sawit mentah (CPO) telah menunjukkan kenaikan yang konsisten sejak Juli 2019 dan mencapai US\$ 680/ton CIF

---

<sup>3</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 9-10.

<sup>4</sup> Iyung Pahan, *Panduan Lengkap Kelapa Sawit Manajemen Agribisnis Dari Hulu Hingga Hilir*, (Jakarta: Penebar Swadaya, 2008), hlm.1.

<sup>5</sup> [https://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/positioning\\_paper\\_minyak\\_goreng.pdf](https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_minyak_goreng.pdf) di unduh pada 10 Maret 2020 pukul 12.25

Rotterdam.<sup>6</sup> Dan berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 58 Tahun 2018 tentang harga acuan pembelian di tingkat petani dan konsumen, HET minyak goreng dibanderol Rp.11.500 per liter.<sup>7</sup>

Namun demikian, ketika terjadi penurunan harga di pasar *input* (CPO), harga minyak goreng pada pasar domestik diindikasikan tidak meresponnya secara proporsional. Fenomena inilah yang melatarbelakangi dugaan terjadinya perilaku ataupun praktek persaingan usaha.

Berdasarkan uraian diatas ,maka penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KASUS KARTEL MINYAK GORENG DI INDONESIA ( STUDI PUTUSAN KPPU NOMOR 24/KPPU-1/2009).”**

### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 terhadap perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia ?
2. Bagaimana penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kartel minyak goreng di Indonesia?

### **B. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 bagi perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia
2. Untuk mengetahui penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kartel minyak goreng di Indonesia

### **C. Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan sumbangan pemikiran dan pengetahuan dan keilmuaan mengenai hukum. Serta memperkaya pengetahuan bagi penulis dan pembaca di bidang hukum khususnya di bidang hukum khususnya di bidang hukum persaingan usaha.

#### **b. Manfaat Praktis**

Sebagai bahan pembelajaran kepada pemegang saham dan seluruh stakeholder dalam dunia usaha terkait praktik kartel dan persaingan usaha tidak sehat serta sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha

<sup>6</sup> <https://www.infosawit.com/news/9490/harga-cpo-melonjak-ekpor-ke-india-meningkat-51-> diakses pada 10 Maret 2020 pukul 12.45

<sup>7</sup> <https://m.republika.co.id/berita/pyza06415/minyak-goreng-curah-dilarang-beredar-januari-2020> diakses pada 10 Maret 2020 pukul 13.01

dan lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam pengawasan usaha dan juga sebagai tambahan informasi bagi seluruh pihak yang terkait dan bersinggungan langsung dengan dunia usaha.

## BAB II TINJAUAN

### PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Kartel Dalam Hukum Persaingan

##### 1. Dasar Hukum Pengaturan Kartel

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada pasal 11, yang berbunyi :

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”<sup>8</sup> Dimana kegiatan ini merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh para pelaku usaha.

Dengan demikian, agar suatu perjanjian kartel dapat dikenakan larangan menurut Pasal 11 dari UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya suatu perjanjian;
- b. Perjanjian tersebut dilakukan dengan pelaku usaha;
- c. Tujuannya untuk mempengaruhi harga;
- d. Tindakan mempengaruhi harga dilakukan dengan jalan mengatur produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu;
- e. Tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.<sup>9</sup>

##### 2. Definisi dan Karakteristik 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 atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan dan meraih keuntungan.<sup>10</sup>

Perjanjian kartel merupakan salah satu perjanjian yang kerap kali terjadi dalam tindak monopoli. Secara sederhana kartel adalah perjanjian satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan di antara keduanya. Dengan perkataan lain, kartel (*cartel*) adalah kerja sama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.<sup>11</sup>

Dalam *Black’s Law Dictionary*, Kartel diartikan “*A combination od producer of any product joined together to control its productions its productions, sale and price, so*

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, Pasal 11.

<sup>9</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli “Menyongsong Era Persaingan Sehat”*(Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 64

<sup>10</sup> Hasim Purba, *Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern. (On-line)* tersedia di <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> di akses pada 06 Juni 2020 pukul 15.36

<sup>11</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 105

*as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity.”<sup>12</sup>*

Sementara itu Anton Muliono dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kartel sebagai:<sup>13</sup>

- (1) Organisasi perusahaan-perusahaan besar (negara dan sebagainya) yang memproduksi barang-barang sejenis.
- (2) Persetujuan sekelompok perusahaan dengan maksud mengendalikan harga komoditi tertentu.

Richard Postner mengartikan kartel:<sup>14</sup>

*“ A contract among competing seller to fix the price of product they sell ( or, what is the small thing, to limit their out put) is likely any other contract in the sense that the parties would not sign it unless they expected it to make them all better off.”*

Meskipun tidak ada definisi yang tegas tentang kartel di dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli, dapat dikonstruksikan bahwa kartel adalah perjanjian horizontal untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>15</sup> Unsur yang bisa di artikan sebagai kartel menurut UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu :

1. Perjanjian dengan pelaku usaha saingannya
2. Bermaksud mempengaruhi harga
3. Dengan mengatur produksi dan atau pemasaran
4. Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

Tentunya monopoli yang dimaksud bukanlah *monopoly by nature* akan tetapi monopoli yang sengaja di buat dan tergolong persaingan curang (*unfair competition*). Perjanjian yang dimaksud dalam undang- undang tersebut tidak hanya mencakup perjanjian yang tertulis saja tetapi juga perjanjian yang tidak tertulis. Adanya kesepakatan para pihak yang dipatuhi dan dijalankan merupakan sebuah perjanjian. Hal yang sama dapat dilihat pada pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menerangkan perjanjian sebagai “suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih

---

<sup>12</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Sixth Edition, (St. Paul, Minn: West Publishing Co.)*, hlm. 215

<sup>13</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 230

<sup>14</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Log.cit.*, hlm. 285.

<sup>15</sup> Arief Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2002), hlm.85.

mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih” .

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 50 tersebut juga memberikan ketentuan terhadap pengecualian, agar dapat dinilai melanggar atau tidaknya suatu perbuatan masuk ke dalam kategori perbuatan atau perjanjian yang bisa dikenai sanksi atau tidak.

Yang dikecualikan dari ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah:<sup>16</sup>

- a. Perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundangundangan yang berlaku;
- b. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba;
- c. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan;
- d. Perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan;
- e. Perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas;
- f. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia;
- g. Perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri;
- h. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Sedangkan dalam Kamus Hukum Ekonomi mengartikan kartel (*cartel*) sebagai “persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi monopoli”. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, di mana beberapa pelaku usaha (produsen) bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan/ wilayah pemasaran atas suatu barang dan/ atau jasa, sehingga di antara mereka tidak ada lagi persaingan.<sup>17</sup>

Akan tetapi bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Terdapat kecenderungan para pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing. Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha.

Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:<sup>18</sup>

- 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.

<sup>16</sup> Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 50.

<sup>17</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm.

55.

<sup>18</sup> [https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) hlm. 2 diakses pada 06 Juni 2020 pukul 15.21

Biasanya yang dipakai sebagai media adalah asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel dikamufleskan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% kartel adalah melibatkan asosiasi.

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:<sup>19</sup>

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

### 3. Jenis-jenis Kartel

Terdapat banyak bentuk kartel yang memungkinkan usaha yang bersaing membatasi persaingan melalui kontrak diantaranya yaitu :<sup>20</sup>

- a. 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 penjualan bagi para anggota kartel. Benih dari persaingan kerap kali juga datang dari perhitungan laba yang akan diperoleh suatu badan usaha. Dengan menyeragamkan tingginya laba, maka persaingan diantara mereka dapat dihindarkan.
- b. 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 lebih rendah daripada harga yang telah ditetapkan itu. Pada dasarnya anggota-anggota itu diperbolehkan menjual di atas penetapan harga, akan tetapi atas tanggung jawab sendiri.
- c. Kartel Kontingentering  
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. namun jika melakukan yang sebaliknya maka akan didenda. Maksud dari pengaturan ini adalah untuk mengadakan restriksi yang ketat terhadap banyaknya persediaan barang, sehingga harga barang-barang yang mereka jual dapat dinaikkan. Ambisi kartel kontingentering biasanya untuk mempermainkan jumlah persediaan

<sup>19</sup> [https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) hlm. 3-4 di akses pada 06 Juni 2020 15.45

<sup>20</sup> A.M. Tri Anggraini, "Mekanisme Mendeteksi dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan" (On-line). <https://sekartrisakti.wordpress.com>. hlm. 6-10. di akses pada 06 Juni 2020 pukul 16.05



barang dengan cara menahan dan mengatur ketersediaan barang tetap dalam kekuasaannya.

d. Kartel Kuota

Kartel kuota adalah pembagian volume pasar diantara para pesaing usaha. Disini ditetapkan volume produksi dan atau penjualan tertentu atau ditentukan batas maksimal untuk volume produksi dan/atau penjualan yang diperbolehkan, dan kuota tersebut biasanya dijamin oleh pengaturan pasokan atau pembayaran pengimbangan dalam hal volume produksi atau pemasaran yang telah ditetapkan dilewati. Kartel kuota bertujuan untuk menaikkan tingkat harga.

e. Kartel Standart atau Kartel Tipe

Kartel standar dan Kartel tipe adalah perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha mengenai standart, tipe, jenis atau ukuran tertentu yang harus ditaati. Perjanjian tersebut mengakibatkan pembatasan produksi karena pelaku usaha dihalangi untuk menggunakan standar atau tipe lain. Perjanjian tersebut dengan cara yang khas tidak hanya menghambat persaingan kualitas, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi persaingan harga diantara para anggota kartel.

f. Kartel Kondisi

Kartel kondisi adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha mengenai standardisasi ketentuan perjanjian, yang tidak berkaitan langsung atau tidak langsung dengan harga, tetapi berkaitan dengan unsur lain dalam perjanjian bersangkutan. Perjanjian tersebut bertujuan untuk menghambat penjualan, oleh karena anggota kartel tidak dimungkinkan untuk membuat perjanjian lain dengan mitra kontrak individu. Setiap kondisi kurang lebih mempengaruhi harga, hal mana dapat terjadi melalui mekanisme pasar, atau dengan memperhatikan pembagian resiko dari segi kalkulasi (tanggung jawab dan jaminan) serta melalui kondisi tambahan yang harus dipenuhi (pengemasan, pengiriman, pelayanan).

g. Kartel Syarat

Dalam kartel ini memerlukan penetapan-penetapan di dalam syarat-syarat penjualan misalnya kartel yang menetapkan standar kualitas barang yang dihasilkan atau dijual, dan/atau menetapkan syarat-syarat pengiriman, apakah ditetapkan loco gudang, Fob, C&F, Cif, embalase atau pembungkusan dan syarat-syarat pengiriman lainnya. Tujuan yang dimaksud oleh para anggota adalah keseragaman diantara para anggota kartel. Keseragaman itu perlu di dalam kebijakan harga, sehingga tidak akan terjadi persaingan diantara mereka.

h. Kartel Laba atau Pool

Di dalam kartel 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 akan dibagikan diantara mereka dengan perbandingan tertentu pula.

i. 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. Kartel rayon juga menentukan 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.

j. 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. Melalui pemusatan penjualan seperti ini, maka persaingan diantara mereka akan dapat dihindarkan.

#### 4. Keuntungan dan Kelemahan Kartel

Sebagai persekongkolan usaha, kartel tak selalu memberikan dampak buruk, ada pula baiknya.

Dengan kata lain, kartel memiliki keuntungan dan kelemahan yaitu:<sup>21</sup>

##### Keuntungan

- Kedudukan monopoli dari kartel dipasar menyebabkan kartel memiliki posisi yang baik di dalam menghadapi persaingan.

<sup>21</sup> <https://www.gurupendidikan.co.id/kartel/> diakses pada 18 Juni 2020 pukul 10.21 wib

- Resiko penjualan barang-barang yang dihasilkan dan resiko kapital para anggota dapat diminimalkan karena baik produksi maupun penjualan dapat diatur dan dijamin jumlahnya.
- Kartel itu dapat melaksanakan rasionalisasi, sehingga harga barang-barang yang dijual diproduksi kartel itu cenderung turun.

#### Kelemahan

- Dalam berbagai kemungkinan, saingan kartel dapat menyelundup ke dalam anggota kartel.
- Dalam kehidupan masyarakat luas, kartel dianggap sebagai sesuatu yang merugikan masyarakat, karena kartel itu praktis dapat meninggikan harga dengan gaya yang lebih leluasa.
- Peraturan-peraturan yang dibuat bersama diantara mereka dengan sanksi-sanksi interen kartel itu akan mengikat kebebasan para anggota yang bergabung didalam kartel ini.

## B. Tinjauan Umum Tentang Mekanisme Mengungkap Kartel Dalam Hukum

### Persaingan

#### 1. Instrumen Pendekatan *Rule Of Reason* dan *Per Se Illegal*

Sistem pendekatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengenal 2 jenis sistem pendekatan yaitu pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* yang mana telah lama diterapkan dalam bidang hukum persaingan usaha. Pendekatan ini dapat berfungsi untuk menilai apakah suatu kegiatan maupun perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha telah atau berpotensi untuk melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

##### 1.1. Pendekatan *Rule Of Reason*

Pendekatan *Rule Of Reason* merupakan suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.

Larangan mengadakan bentuk perjanjian kartel ini dicatumkan dalam ketentuan Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menetapkan sebagai berikut: “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 praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”.

Apabila diteliti lebih saksama, ketentuan dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 Negara Indonesia mengadopsi prinsip “*rule of reason*”. Sedangkan, bahwa Negara-negara barat seperti Negara Amerika, Australia, dan Uni Eropa tidak banyak mengikuti ketentuan dari pasal ini, bagi mereka kartel dianggap sebagai *per se illegal*. Di Amerika Serikat sebagaimana *price fixing*, kartel disebut sebagai

“*naked resistant*” yang mempunyai tujuan tunggal untuk mempengaruhi harga pasar dan output.<sup>22</sup>

Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.

Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 tersebut tidak mengkatagorikan kartel sebagai *per se illegal*, karena masih dimungkinkan adanya kartel sepanjang tidak menimbulkan praktik monopolisasi dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat, yang merugikan masyarakat dan juga para konsumen.<sup>23</sup>

Ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengadopsi prinsip “*rule of reason*” sudah sesuai dengan perkembangan penegakan hukum persaingan usaha yang cenderung untuk melihat dan memeriksa alasan-alasan dari pelaku usaha yang melakukan suatu perbuatan yang dianggap melanggar hukum persaingan usaha. Hal ini berarti untuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang harus dapat membuktikan bahwa alasan-alasan dari pelaku usaha tidak dapat diterima (*unreasonable*).<sup>24</sup>

Rule of reason merupakan standar yang membolehkan pengadilan untuk menilai ketidakjelasan atau tingkatan-tingkatan dari pengaruh persaingan. Dalam menerapkan suatu *standard of reason* untuk menilai suatu kesepakatan terlarang dinyatakan sebagai hambatan dalam perdagangan, dapat dikaji antara lain melalui tujuan dari kesepakatan tersebut, karakter (misalnya kekuatan) dari para pihak, dan akibat penting yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut.<sup>25</sup>

Menurut Arie Siswanto, pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang tidak bisa secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat tindakan itu terhadap kondisi persaingan. Jadi jika dalam *rule of reason* pengadilan disyaratkan untuk mempertimbangkan faktor-faktor seperti latar belakang dilakukannya tindakan, alasan bisnis dibalik tindakan itu, serta posisi si pelaku tindakan dalam industri tertentu. Setelah mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, barulah dapat ditentukan apakah suatu tindakan bersifat ilegal atau tidak.<sup>26</sup>

Penerapan pendekatan rule of reason harus melalui prosedur pembuktian yang diawali dengan menentukan definisi *relevant market*. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku ataupun tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait (*the relevant market*). Dalam suatu kasus yang menyangkut misalnya penyalahgunaan posisi dominan, jika pasar yang didefenisikan adalah kecil dan perusahaan yang berada dalam pengawasan memiliki pangsa (pasar) yang lebih besar pada pasar tersebut, maka perusahaan tersebut dianggap sebagai dominan.<sup>27</sup>

Penerapan *rule of reason* merupakan pilihan yang tepat dalam melakukan suatu tindakan penyelidikan. Analisis diperlukan untuk menentukan praktek tertentu yang menghambat atau mendorong persaingan atau apabila terdapat

---

<sup>22</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Banjarmasin : CV Sinar Grafika, 2013), hlm.285

<sup>23</sup> Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturnya Di Indonesia*, (Jakarta: Proyek ELIPS, 2000), hlm.83

<sup>24</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta:ROV Creative Media, 2009), hlm.108

<sup>25</sup> A.M.Tri Anggraini, 2003, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 399

<sup>26</sup> Arie Siswanto, *Op.Cit.*, hlm.65

<sup>27</sup> Dewi Meryanti, 2012, *Praktek Monopoli dalam Industri Air Bersih di Pulau Batam di Tinjau dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU-I/2008 Tentang Praktek Monopoli oleh PT. Adhy Tirta Batam)*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.52

tendensi keduanya, maka pengadilan akan mengambil langkah yang pengaruhnya paling menguntungkan (efisien) bagi masyarakat luas.<sup>28</sup>

Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang kartel Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa alasan-alasan dari pelaku usaha yang melakukan perbuatan yang menghambat perdagangan dapat dinyatakan sebagai sesuatu yang dapat diterima (*reasonable*) atau tidak dapat diterima (*unreasonable resistant*) apabila:<sup>29</sup>

1. Kegiatan pelaku usaha menunjukkan tanda-tanda adanya pengurangan produksi atau naiknya suatu harga barang dan/atau jasa. Apabila terdapat tanda-tanda tersebut, maka perlu diperiksa lebih lanjut;
2. Apakah kegiatan pelaku usaha bersifat langsung (*naked*) atau bersifat tambahan(*ancillary*). Apabila kegiatan tersebut bersifat langsung, maka merupakan perbuatan yang melawan hukum, sedangkan apabila bersifat tambahan, maka diperkenankan;
3. Para pelaku usaha mempunyai *market power*. Apabila para pelaku usaha mempunyai *market power*, maka terdapat kemungkinan mereka menyalahgunakan kekuatan tersebut;
4. Apakah terdapat hambatan masuk ke pasar yang tinggi, walaupun para pelaku usaha mempunyai *market power*, akan tetapi apabila tidak ada hambatan yang masuk ke pasar yang berarti, maka akan mudah pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar;
5. Perbuatan pelaku usaha apakah menciptakan efisiensi yang substansial dan menciptakan peningkatan kualitas produk atau servis atau adanya inovasi. Apabila alasan-alasan ini tidak terbukti, maka perbuatan tersebut adalah *illegal*;
6. Perbuatan-perbuatan pelaku usaha tersebut memang diperlukan untuk mencapai efisiensi dan inovasi. Artinya harus dibuktikan apakah perbuatan para pelaku usaha tersebut merupakan alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut;
7. Perlu adanya "*balancing test*" artinya perlu diukur keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari perbuatan para pelaku usaha dibandingkan dengan akibat-akibat negatifnya. Apabila keuntungan yang diperoleh lebih besar dari kerugiannya, maka perbuatan tersebut dibenarkan. Ketentuan dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, maka bentuk perjanjian kartel yang dilarang adalah perjanjian tingkat produksi, tingkat harga dan/atau wilayah pemasaran atas suatu barang, jasa, atau barang dan jasa yang dapat berdampak pada terciptanya monopolisasi dan/atau persaingan usaha tidak sehat dengan pelaku usaha pesaingnya.

## 1.2. Pendekatan *Per Se Illegal*

Rumusan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mungkin sangat terpengaruhi oleh argumen-argumen yang menolerir kartel tersebut di atas sehingga di dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak mengkatagorikan kartel sebagai *per se illegal*. Namun, perlu dicatat bahwa argumen-argumen tersebut mempunyai beberapa kelemahan-kelemahan, yaitu:

Pertama, stabilitas dan kepastian pasar yang diciptakan oleh kartel adalah semua karena tidak sesuai dengan kekuatan penawaran dan permintaan yang memengaruhi pergerakan harga, selain tidak ada kepastian atau jaminan bahwa peserta kartel akan menggunakan keuntungan-keuntungan monopolinya untuk kepentingan para konsumen. Kedua, diakui bahwa banyak kartel yang tidak berlangsung secara lama, tetapi banyak juga yang sempat berlangsung lama. Kartel yang terjadi dalam jangka waktu lama merugikan persaingan dan konsumen.<sup>30</sup>

Kata „*per se*” dalam *per se illegal* berasal dari bahasa latin, artinya *by himself, in itself, taken alone, by means of it self, in isolation,., unconnected with other matters* sebagainya, sebagaimana bahwa suatu perbuatan dalam pengaturan persaingan usaha dikatakan sebagai *illegal secara per se (per se illegal)* apabila: “pengadilan telah memutuskan secara jelas adanya anti persaingan, di mana tidak diperlukan

<sup>28</sup> A.M.Tri Anggraini, *Op.Cit.*, hlm.105.

<sup>29</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2010), hlm.288

<sup>30</sup> *Ibid*

lagi analisis terhadap fakta- fakta tertentu dari masalah yang ada guna memutuskan, bahwa tindakan tersebut telah melanggar hukum”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada kategori terhadap perbuatan yang oleh pengadilan dianggap secara konkrit bersifat anti persaingan ataupun menjurus pada praktek monopoli, sehingga analisis terhadap kenyataan yang ada di sekitar perbuatan tersebut telah melanggar hukum.<sup>31</sup>

Pendekatan *per se illegal* menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan yang dianggap sebagai *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga penjualan kembali. Jenis Perilaku yang digolongkan sebagai *per se illegal* adalah perilaku-perilaku dalam dunia usaha yang hampir selalu bersifat anti persaingan, dan hampir selalu tidak pernah membawa manfaat sosial. Pendekatan *per se illegal* ditinjau dari sudut proses administratif adalah mudah. Hal ini disebabkan karena metode ini membolehkan pengadilan untuk menolak melakukan penyelidikan secara rinci, yang biasanya memerlukan waktu lama dan biaya yang mahal guna mencari fakta di pasar yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Larangan-larangan yang bersifat *Per Se* termasuk perbuatan-perbuatan sebagai berikut:

1. Penetapan harga secara horizontal, yaitu penetapan harga bersama oleh perusahaan-perusahaan yang memproduksi atau menjual produk atau jasa yang sama.
2. Perjanjian-perjanjian yang menurut ketentuan-ketentuan yang bersifat eksklusif atau memboikot pihak.

## **2. Sistem Pembuktian Langsung (*Direct Evidence*) dan Tidak Langsung (*Indirect Evidence*)**

Dalam membuktikan perjanjian kartel, alat bukti diklasifikasikan menjadi alat bukti langsung atau *direct evidence* dan bukti tidak langsung atau *indirect evidence* atau *circumstantial evidence*.

### **2.1 Pembuktian Langsung (*Direct Evidence*)**

*Direct evidence* biasanya berupa:<sup>33</sup>

- a. Dokumen atau dokumen (termasuk *email*) yang terdapat dalam perjanjian, atau bagian dari perjanjian;
- b. Pernyataan lisan atau tertulis oleh para pihak yang terlibat kartel yang mendeskripsikan bagaimana kartel berjalan dan partisipasi para pihak.

---

<sup>31</sup> Susanti, *Naskah Akademis Tentang Persaingan Usaha Anti Monopoli*, (Jakarta : Mahkamah Agung RI, 2005), hlm.50

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm.52

<sup>33</sup> *Prosecuting Cartels without Direct Evidence* 2006 hlm. 20 sebagaimana dikutip dari <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/37391162.pdf> diunduh pada 21 Juni 2020 jam 13.55 WIB

## 2.2 Pembuktian Tidak Langsung (*Indirect Evidence*)

Bukti tidak langsung adalah bukti yang tidak dapat menjelaskan secara spesifik, terang dan jelas mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha, yang termasuk kedalam bukti tidak langsung tersebut adalah bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang dapat ditemukan di statistik harga pasar, hasil analisis harga pasar, dan lain-lain.<sup>34</sup>

Dilihat dari Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 penggunaan kata “dapat mengakibatkan” KPPU menggunakan pendekatan *Rule of Reason*. *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. 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. Praktik kartel merupakan suatu pelanggaran yang sangat sulit untuk dibuktikan. Hal ini dikarenakan kasus kartel jarang atau tidak memiliki bukti langsung, mengingat pada umumnya perjanjian kartel tidak dibuat berdasarkan perjanjian tertulis. Dikarenakan kesulitan tersebut, munculnya penggunaan alat bukti tidak langsung sebagai alat bukti satu-satunya yang digunakan oleh KPPU.<sup>35</sup>

Ada 2 (dua) macam tipe pembuktian tidak langsung, meliputi bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Dari kedua bukti tersebut, bukti komunikasi atau fasilitas lebih penting dibandingkan bukti ekonomi. Bukti komunikasi adalah pertemuan para pelaku kartel atau dengan kata lain, adanya komunikasi diantara para pelaku usaha termasuk didalamnya adalah rekaman perbincangan telepon antar kompetitor.<sup>36</sup>

Bukti komunikasi yang lain bisa berupa catatan pertemuan, notulensi, permintaan atau manfaat yang bisa diperoleh yang dibicarakan, dokumen internal yang membuktikan pengetahuan mengenai strategi harga antara kompetitor, seperti kecenderungan kenaikan harga dimasa depan oleh para pesaing.<sup>37</sup> Bukti lain yang termasuk dalam kategori *indirect evidence* selain bukti komunikasi adalah bukti ekonomi. Bukti ekonomi dapat digunakan untuk menunjukkan alasan khusus dalam upaya membuktikan kartel. Tipe bukti pertama adalah perilaku (*behaviour evidence*) dimana kesepakatan telah dilakukan. *Paralel conduct*, harga, pengurangan kapasitas, adalah tanda utama yang dapat dijadikan acuan. Tipe kedua adalah struktur pasar yang menjelaskan adanya kartel, misalkan pasar yang sangat terkonsentrasi dimana terdapat produk yang homogen.<sup>38</sup>

Analisa ekonomi dalam kasus persaingan usaha sangat berpengaruh dalam pembuktian pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Pihak yang berperkara sering menyatakan kontra pada pendekatan ekonomis sebagai bukti tidak langsung karena pendekatan ekonomi merupakan kebalikan dari teori bukti hukum, yang tergantung model dan asumsi, bahkan dapat memuat hasil yang berbeda. Ketidakepahamaan ekonomi, yang menyerahkan analisis yang berbeda bukan merupakan kejadian yang tidak biasa yang merujuk pada kesimpulan mutlak bahwa bukti ekonomi tidak dapat diandalkan. Selain itu, hakim dan pengacara memiliki keterbatasan pengetahuan mengenai bukti ekonomi.<sup>39</sup>

Bukti ekonomi juga termasuk “*facilitating practices*” atau praktek yang mempermudah para pesaing untuk mendapatkan kesepakatan. *Facilitating practices* juga termasuk pertukaran informasi, pemberian signal harga, pemerataan barang, perlindungan harga, dan kebijakan negara yang paling disukai, dan pembatasan standar produk yang tidak perlu. Tidak selamanya *facilitating practices* melanggar hukum.

<sup>34</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Op.Cit.*, hlm 288.

<sup>35</sup> Analisis Penerapan Pendekatan *Rule Of Reason* dan *Per Se Illegal* Terhadap Kasus Kartel di Indonesia hlm. 11 sebagaimana dikutip dari <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/download/53871/31946> diunduh pada 21 Juni 2020 jam 14.15 WIB

<sup>36</sup> OECD “*Prosecuting Cartel without Direct Evidence of Agreement, Policy Brief*”, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/30/38704302.pdf>. diunduh pada tanggal 23 Juni 2020 pukul 15.00 WIB

<sup>37</sup> OECD “*Prosecuting Cartel without Direct Evidence of Agreement, Policy Brief*”, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/30/38704302.pdf>. diunduh pada tanggal 23 Juni 2017 pukul 15.13 WIB

<sup>38</sup> Riris Munadiya, *Bukti Tidak Langsung ( Indirect Evidence ) dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha*, Jurnal Persaingan Usaha KPPU, Edisi 5 - Tahun , 2011, hlm. 174

<sup>39</sup> Sukarmi, *Pembuktian Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum Persaingan, vol 6 tahun 2011, hlm 141

namun apabila komisi pengawas persaingan usaha menemukan *indirect evidence* yang menunjukkan adanya perjanjian kartel, maka *facilitating practices* menjadi bukti pelengkap yang sangat penting. Jenis kedua adalah Struktur (*structural evidence*). Yang termasuk dalam kategori *structural evidence* adalah konsentrasi tingkat tinggi, tingkat konsentrasi rendah pada sisi pasar yang berlawanan, penghalang untuk masuk pasar tinggi, derajat integrasi vertikal yang tinggi dan standarisasi atau kesamaan produk.<sup>40</sup>

Penggunaan analisis ekonomi menjadi salah satu kunci penting dalam penggunaan bukti tidak langsung untuk membuktikan adanya perjanjian. Analisa ekonomi berperan sebagai alat untuk menduga adanya koordinasi atau kesepakatan di antara pelaku usaha di pasar.<sup>41</sup>

## A. Tinjauan Umum Tentang KPPU

### 1. Dasar Hukum Pengaturan KPPU

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU berfungsi menyusun peraturan pelaksanaan dan memeriksa terhadap pihak-pihak yang diduga melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu KPPU juga berwenang memberi putusan mengikat dan menjatuhkan sanksi terhadap para pelanggarnya. KPPU bertanggung jawab kepada Presiden dan melaporkan hasil kerja kerjanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Mengenai pembentukan susunan organisasi, tugas dan fungsi komisi diatur dalam Keppres No. 75 Tahun 1999.<sup>42</sup>

Status hukum KPPU adalah sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintahan dan pihak lain. Sebagai suatu lembaga independen, dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki KPPU sangat besar yang meliputi juga kewenangan yang dimiliki lembaga pengadilan. Kewenangan tersebut meliputi penyidikan, penuntutan, konsultasi, pemeriksaan, mengadili, dan memutus perkara.<sup>43</sup>

KPPU juga merupakan suatu organ khusus yang mempunyai tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif. Meskipun KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum khususnya Hukum Persaingan Usaha, namun KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha. Dengan demikian, KPPU tidak berwenang menjatuhkan sanksi baik pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.<sup>44</sup>

### 2. Tugas dan Kewenangan KPPU

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 35 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam pasal 4 sampai pasal 16.

---

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm 143

<sup>42</sup> Arus Akbar Silondae dan Wirawan B. Ilyas, *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*, (Jakarta:Salemba Empat, 2013), hlm. 176

<sup>43</sup> Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha*, (Malang:Setara Press, 2013), hlm. 32

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm 33

<sup>45</sup> Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 35

- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam pasal 17 sampai pasal 24.
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam pasal 25 sampai pasal 28.
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan kewenangan komisi diatur dalam pasal 36.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini.
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

Secara rinci wewenang KPPU dijelaskan pada Pasal 36 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dijelaskan sebagai berikut:

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang ini;
- g. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- h. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini;
- i. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- k. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini. .

### **3. Mekanisme Penyelesaian Sengketa di KPPU**

#### **3.1 Skema Penanganan Perkara di KPPU**

Berdasarkan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019, berikut ini adalah skema penanganan perkara di KPPU:<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Dikutip dari [www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id), pada tanggal 1 Juli 2020 jam 14.30 WIB





- Penanganan dilakukan setelah adanya laporan ( berasal dari adanya laporan dari pihak pelapor ) baik dari masyarakat ataupun setiap orang yang menjalankan kegiatan usaha.
- Kemudian dilakukan monitoring dalam jangka waktu 90 hari dan dapat diperpanjang selama 60 hari. Laporan biasanya dihentikan jika kurang lengkap dan atau laporan tidak jelas.
- Selanjutnya pemberkasan dilakukan jika data lengkap untuk menilai layak tidaknya untuk diteruskan ke gelar laporan, yang dilakukan dalam 30 hari. Akan tetapi pemberkasan dihentikan jika dokumen pendukung kurang lengkap.
- Selain itu gelar laporan dilakukan jika laporan atau dokumen pendukung sudah lengkap yang dilakukan selama 14 hari untuk menilai layak tidaknya untuk diteruskan ke Pemeriksaan Pendahuluan. Gelar laporan dihentikan apabila tidak layak dan atau dokumen pendukung kurang lengkap.
- Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan jika ditemukan bukti awal yang dilakukan dalam waktu 30 hari. Sebaliknya jika laporan Tidak Terbukti dalam hal ini Terlapor tidak terbukti Bersalah atau tidak cukup bukti maka Pemeriksaan dihentikan dan berkas laporan hasil Pemeriksaan Pendahuluan diarsipkan. Oleh karena itu apabila Laporan Terbukti dalam hal ini Terlapor terbukti bersalah, maka laporan hasil Pemeriksaan Pendahuluan dilanjutkan. Selanjutnya jika Terlapor terbukti bersalah tapi menerima saran dari KPPU maka pemeriksaan dihentikan dan dilakukan Monitoring untuk melihat perubahan perilaku Terlapor
- Monitoring Perubahan Perilaku dilakukan dalam waktu 60 hari dan dapat diperpanjang sesuai keputusan Komisi Apabila setelah Monitoring perilaku Terlapor Berubah maka pemeriksaan selesai. Namun apabila setelah monitoring perilaku Terlapor Tidak berubah maka proses dilanjutkan pada Pemeriksaan Lanjut. Serta apabila Terlapor berkeberatan atas laporan hasil pemeriksaan Pendahuluan diperbolehkan untuk menolak dan melakukan pembelaan.
- Pada tahap Pemeriksaan Lanjutan, Terlapor dapat mengajukan pembelaan dengan menunjuk saksi, ahli, dan bukti-bukti lain, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang selama 30 hari. Setelah selesai Pemeriksaan Lanjutan, Sidang Majelis dilakukan selambat – lambatnya dalam waktu 30 hari sejak berakhirnya jangka waktu Pemeriksaan Lanjutan. Sejak pelaku usaha menerima Pemberitahuan Putusan dan melaporkan pelaksanaannya kepada Komisi maka Pelaku usaha wajib melaksanakan putusan dalam 30 hari. Setelah pemberitahuan Putusan. Monitoring Pelaksanaan Putusan dilakukan maka dapat diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri selambat – lambatnya 14 hari.
- Pada tahap pemeriksaan atas keberatan pelaku usaha pada putusan tersebut maka Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 hari sejak dimulainya pemeriksaan. Apabila Terlapor menerima Putusan tersebut, Terlapor

melaksanakan Putusan KPPU secara sukarela atau melalui eksekusi Pengadilan Negeri.

- i. Jika pelaku usaha keberatan atas putusan tersebut dalam hal ini putusan Pengadilan Negeri maka dapat diajukan Kasasi ke Mahkamah Agung selambat – lambatnya 14 hari. Putusan harus dijatuhkan oleh Mahkamah Agung dalam waktu 30 hari sejak permohonan kasasi diterima. Jika tidak ada keberatan lagi, maka Putusan Komisi Persaingan Usaha Tersebut telah mempunyai hukum tetap.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, sangatlah perlu ditegaskan mengenai batasan atau ruang lingkup penelitian. Ruang lingkup penulisan ini bertujuan untuk membatasi sejauh mana masalah yang dibahas, agar penelitian ini lebih terarah pada sasaran dan tidak mengambang dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Adapun ruang lingkup yang akan dibahas dalam permasalahan ini adalah Bagaimana dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 terhadap perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia? dan Bagaimana penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kartel minyak goreng di Indonesia?

#### **B. Jenis Penelitian**

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan. Data penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan tertulis yang mengacu kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan tipe penelitian hukum normatif, maka tahap penelitian yang sesuai untuk penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menganalisa putusan KPPU, perundang-undangan, buku-buku, jurnal hukum, kamus, website KPPU dan artikel yang berkaitan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

#### **C. Bahan Penelitian**

Adapun sumber data dan jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

##### **a. Bahan Hukum Primer (*Primary Data*)**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas dalam penulisan ini bahan hukum primer yang diperoleh penulis adalah dari :

1. Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
2. Putusan KPPU No 24/KPPU-I/2009

##### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah data yang dikumpulkan oleh pihak lain dan dimanfaatkan oleh peneliti untuk kebutuhan penelitian yang dilakukannya. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk kemana peneliti melangkah. Data sekunder merupakan sumber-sumber pustaka yaitu menganalisa buku-buku, Undang-undang yang berkaitan dengan masalah, dan bahan-bahan kepustakaan lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu berupa dokumen yang berisi konsep-konsep keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder, kamus, Literatur-literatur, Mediamassa, Ensiklopedia, Karya Ilmiah, Website resmi instansi terkait dalam internet, dan sebagainya.

Dalam menulis skripsi ini, penulis mewujudkan penulisan dalam bentuk penelitian/deksriptif, dimaksudkan untuk memberikan data atau informasi mengenai praktek kartel yang dilakukan 21 (dua puluh satu) terlapor dalam putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009.

**D. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menganalisa putusan KPPU, perundang-undangan, buku-buku, jurnal hukum, kamus, website KPPU dan artikel yang berkaitan pokok permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

**E. Metode Analisis Data**

Karena pendekatan data utama penelitian ini adalah normatif, maka akan dilakukan dengan analisis isi (*content analysis*). Teknik analisa ini diawali dengan mengkompilasi berbagai dokumen termasuk peraturan perundang-undangan ataupun referensi-referensi hukum yang berkaitan dengan Tinjauan Yuridis terhadap kasus kartel minyak goreng di Indonesia. Kemudian dari hasil riset tersebut, selanjutnya dikaji isi (*content*), baik terkait kata-kata (*word*), makna (*meaning*), simbol, ide, tema-tema, dan berbagai pesan lainnya.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis tersebut adalah: *Pertama*, semua bahan hukum yang diperoleh melalui normatif disistematiskan dan diklasifikasikan menurut masing-masing objek bahasannya; *kedua*, setelah disistematiskan dan diklasifikasikan kemudian dilakukan eksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori; *ketiga*, bahan yang telah

dilakukan evaluasi, dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang terbaru dan yang berlaku.