

BAB III

ANALISIS

A. POLA PERJANJIAN KARTEL

1. Subjek dan Objek dari Perjanjian Kartel

a. Subjek

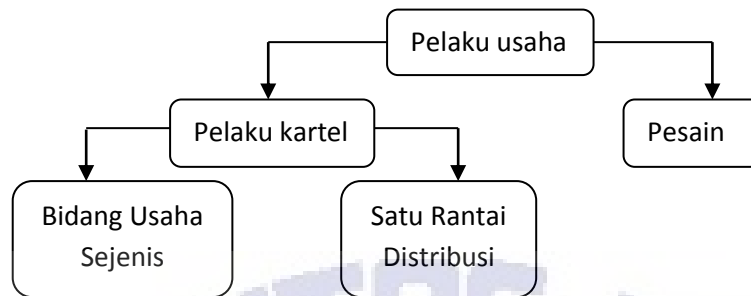
Subjek dari perjanjian kartel adalah pelaku usaha, dalam Pasal 1 ayat (5) UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pengertian pelaku usaha adalah:

“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 penyelenggaraan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi”.

Menurut Abdul Halim dalam bukunya yang berjudul “Hak-Hak Konsumen” dimana yang termasuk dalam pelaku usaha adalah Perusahaan, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor, dan lain-lain. Pelaku usaha dibagi menjadi dua yaitu pelaku usaha yang melakukan kartel dengan pelaku usaha pesaingnya (yang tidak ikut dalam perjanjian kartel).

Sedangkan pelaku usaha yang ikut dalam perjanjian kartel ada dua jenis, yang pertama pelaku usaha yang memiliki bidang usaha sejenis dengan pelaku usaha yang memiliki satu rantai distribusi. Berikut akan diuraikan jenis pelaku usaha dalam gambar.

Gambar 1
Jenis Pelaku Usaha



Berikut akan dijelaskan siapa saja subjek dari setiap perjanjian, mulai dari pelaku usaha yang melakukan kartel dan termasuk dalam bidang usaha sejenis atau merupakan satu rantai distribusi.

(a) Putusan Perkara Nomor: 10/KPPU-L/2005 tentang Kartel
Perdagangan Garam ke Sumatera Utara

Pelaku usaha yang melakukan kartel antara lain:

- Terlapor I, Perseroan Terbatas Garam (Persero) (PT Garam)
- Terlapor II, Perseroan Terbatas Budiono Madura Bangun Perkasa (PT Budiono),
- Terlapor III, Perseroan Terbatas Garindo Sejahtera Abadi (PT Garindo)
- Terlapor IV, Perseroan Terbatas Graha Reksa Manunggal (PT Graha Reksa)
- Terlapor V, Perseroan Terbatas Sumatera Palm Raya (PT Sumatera Palm),
- Terlapor VI, Usaha Dagang Jangkar Waja (UD Jangkar Waja)
- Terlapor VII, Usaha Dagang Sumber Samudera (UD Sumber Samudera)

Dalam perjanjian ini, pelaku usaha yang melakukan kartel, termasuk dalam jenis satu rantai distribusi, dimana G3 merupakan distributor dan G4 merupakan retail. Sedangkan diluar G3 dan G4 merupakan pelaku usaha pesang.

(b) Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS

Pelaku usaha yang melakukan kartel SMS ini adalah:

- PT Excelcomindo Pratama, Tbk
- PT Telekomunikasi Selular
- PT Indosat, Tbk
- PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk
- PT Hutchison CP Telecommunication
- PT Bakrie Telecom, Tbk
- PT Mobile-8 Telecom
- PT Smart Telecom
- PT Natrindo Telepon Seluler

Perjanjian ini merupakan perjanjian horisontal antara pelaku usaha yang memiliki produk sejenis, antara operator yang telah memiliki nama besar di pasar (*incumbent*) dengan operator pendatang baru (*new entrant*).

(c) Putusan Perkara Nomor: 01/KPPU-I/2010 tentang Penetapan Harga dan Kartel Dalam Industri Semen

Pelaku usaha yang melakukan kartel Semen ini adalah:

- Terlapor I, PT Indocement Tunggal Prakarsa, Tbk,
- Terlapor II, PT Holcim Indonesia, Tbk,

- Terlapor III, PT Semen Baturaja (Persero),
- Terlapor IV, PT Semen Gresik (Persero) Tbk,
- Terlapor V, PT Semen Andalas Indonesia,
- Terlapor VI, PT Semen Tonasa,
- Terlapor VII, Semen Padang,
- Terlapor VIII, PT Semen Bosowa Maros

Perjanjian ini menjelaskan bahwa pelaku usaha dalam kartel semen ini merupakan pelaku usaha dengan satu rantai distribusi, antara produsen dengan distributor.

(d) Putusan Perkara Nomor: 05/KPPU-I/2013 tentang Kartel Impor Bawang Putih.

Pelaku usaha yang melakukan kartel Bawang Putih adalah

- Terlapor I, CV Bintang,
- Terlapor II, CV Karya Pratama
- Terlapor III, CV Mahkota Baru,
- Terlapor IV, CV Mekar Jaya
- Terlapor V, PT Dakai Impex
- Terlapor VI, PT Dwi Tunggal Buana
- Terlapor VII, PT Global Sarana Perkasa,
- Terlapor VIII, PT Lika Dayatama,
- Terlapor IX, PT Mulya Agung Dirgantara,
- Terlapor X, PT Sumber Alam Jaya Perkasa,
- Terlapor XI, PT Sumber Roso Agromakmur
- Terlapor XII, PT Tritunggal Sukses,

- Terlapor XIII, PT Tunas Sumber Rezeki
- Terlapor XIV, CV Agro Nusa Permai
- Terlapor XV, CV Kuda Mas
- Terlapor XVI, CV Mulia Agro Lestari
- Terlapor XVII, PT Lintas Buana Unggul,
- Terlapor XVIII, PT Prima Nusa Lentera Agung
- Terlapor XIX, PT Tunas Utama Sari Perkasa

Pelaku usaha dalam perjanjian kartel bawang putih ini, merupakan jenis perjanjian horisontal antara pelaku usaha sejenis.

(e) Putusan Perkara Nomor: 08/KPPU-L/2014 tentang Kartel Ban Roda Empat

Pelaku usaha yang melakukan kartel Ban Roda Empat ini adalah:

- Terlapor I, PT Bridgestone Tire Indonesia,
- Terlapor II, PT Sumi Rubber Indonesia,
- Terlapor III, PT Gajah Tunggal, Tbk.,
- Terlapor IV, PT Goodyear Indonesia, Tbk.,
- Terlapor V, PT Elang Perdana Tyre Industry,
- Terlapor VI, PT Industri Karet Deli,

Dalam perjanjian kartel Ban Roda Empat, merupakan jenis pelaku usaha yang memiliki bidang usaha sejenis. Dimana mereka para pelaku usaha yang melakukan kartel merupakan produsen produk yang sama yaitu Ban.

b. Objek

Konsumen kerap kali menjadi objek semata bagi pencarian keuntungan pelaku usaha, dimana konsumen berada pada posisi tawar yang lemah dan semakin melemah, hal ini disebabkan karena: (1) terdapat lebih banyak produk, merek, dan cara penjualannya, (2) daya beli konsumen makin meningkat, (3) lebih banyak variasi merek yang beredar di pasaran, sehingga belum diketahui semua orang, (4) model-model produk lebih cepat berubah, (5) kemudahan transportasi dan komunikasi sehingga membuka akses yang lebih besar kepada macam-macam pelaku usaha, (6) iklan yang menyesatkan, (7) wanprestasi oleh pelaku usaha.¹

Pasal 1 ayat (15) UUPK yang dimaksud dengan konsumen adalah

“Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”

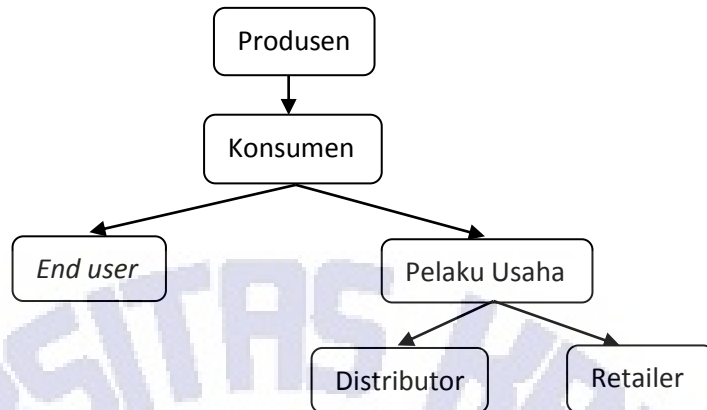
Berbeda dengan pengertian konsumen dalam UU Anti Monopoli, dalam Pasal 1 ayat (15) yang dimaksud dengan konsumen adalah

“Setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain”

Perbedaannya terlihat dalam kalimat terakhir yang menjelaskan bahwa dalam UUPK konsumen adalah pemakai barang atau jasa terakhir, barang atau jasa tersebut bukanlah untuk diperjualbelikan. Sedangkan dalam UU Anti Monopoli, tidak ada kalimat “tidak unntuk diperjualbelikan”, jadi konsumen menurut UU Anti Monopoli bukan semata-mata hanya sebagai pengguna terakhir. Gambar berikut akan menjelaskan tentang konsumen dalam UU Anti Monopoli.

¹ Abdul Halim, *Hak-hak konsumen*, Nusa Media, Bandung, 2010, h.9.

Gambar 2
Bentuk Konsumen



Dalam hukum perlindungan konsumen, konsumen adalah sebagai subjek. Yang dimaksud dengan konsumen dalam hal ini adalah *end user* (pengguna terakhir), yaitu orang yang membeli barang dari produsen atau pelaku usaha untuk kepentingan tertentu baik untuk diri sendiri, keluarga, orang lain bahkan makhluk hidup lain dengan tujuan tidak untuk memperjualbelikannya. istilah “orang” sebenarnya menimbulkan pertanyaan, apakah hanya orang sebagai individual (*natuurlijke person*) atau termasuk juga badan hukum (*rechts person*). Menurut AZ. Nasution, orang yang dimaksud adalah orang alami bukan badan hukum. Sebab yang memakai, menggunakan dan atau memanfaatkan barang dan atau jasa untuk kepentingan sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain tidak untuk diperdagangkan hanyalah orang alami atau manusia.²

Sedangkan konsumen dalam ranah hukum persaingan usaha adalah sebagai objek. Dimana dalam hal ini konsumen dibagi menjadi dua, yang pertama konsumen sebagai *end user*, yaitu konsumen melakukan pembelian untuk dikonsumsi sendiri, ataupun untuk keluarga, orang lain atau makhluk hidup lain

² AZ. Nasution, *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan Pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang, 14 Mei 2001, h.5.

dan tidak bertujuan untuk memperjualbelikan. Yang kedua adalah konsumen sebagai pelaku usaha, dimana konsumen membeli barang dan atau jasa bukan untuk dikonsumsi sendiri melainkan untuk diperjualbelikan kembali. Konsumen sebagai pelaku usaha mencakup distributor dan retailer. Konsumen dalam hal ini adalah konsumen dalam ranah hukum persaingan usaha.

Dari penjelasan diatas, kita dapat melihat perbedaan kedudukan konsumen dalam ranah hukum perlindungan konsumen dengan ranah hukum persaingan usaha. Dimana dalam ranah hukum persaingan usaha pengertian konsumen cukup luas dibandingkan dalam ranah hukum perlindungan konsumen.

2. Terbentuknya Kartel Dalam Setiap Putusan

(a) Putusan Perkara Nomor: 10/KPPU-L/2005 tentang kartel perdagangan Garam ke Sumatera Utara

Bahwa kebutuhan garam bahan baku di Sumatera Utara dipasok hanya oleh 3 (*tiga*) perusahaan yaitu PT Garam, PT Budiono, dan PT Garindo yang dikenal dengan istilah “G3”. G3 menjual garam bahan baku secara kontinu kepada PT Graha Reksa, PT Sumatera Palm, UD Jangkar Waja dan UD Sumber Samudera yang dikenal dengan istilah “G4” dan sesama anggota G3 sendiri.

Perusahaan pengolah garam di luar G4 sangat bergantung pasokannya dari G3. Perusahaan pengolah garam tersebut mengalami kesulitan untuk membeli garam bahan baku secara langsung dan kontinu dari G3. Apabila dapat membeli langsung dari G3 maka perusahaan pengolah garam tersebut mendapatkan harga yang lebih tinggi dibanding harga yang diberikan G3 kepada G4. Dengan ketergantungannya perusahaan pengolahan garam diluar G4, maka G3

membuat perjanjian kartel dengan memberikan harga yang tinggi. Perjanjian ini dilakukan secara tidak tertulis diantara para terlapor.

(b) Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Tentang kartel SMS

Kegiatan Telekomunikasi di Indonesia awalnya dikuasai oleh negara melalui BUMN, yaitu PT Telkom, Tbk. yang sampai tahun 2006 sahamnya dimiliki oleh pemerintah sebesar 51,19%. Pada awal periode tahun 1994-2004 SMS hanya dapat dilakukan ke sesama operator saja, baru sekitar tahun 2000-2001 SMS antar operator mulai diberlakukan. Perbedaan tarif SMS *on-net* (sesama operator) dan *off-net* (lintas operator) terjadi pada tahun 2004 keatas.

Para operator *incumbent* (Telkomsel, Indosat, dan XL) membuat perjanjian secara tertulis dengan membuat klausul yang harus disepakati antara ketiganya dan para operator *new entrant*. Klausul tersebut berisi tentang penetapan tariff SMS *off net* yang tidak boleh lebih rendah dari Telkomsel, Indosat, dan XL, yaitu sebesar Rp.250.

Klausul penetapan tarif minimal tersebut dilakukan guna menjaga tidak melonjaknya traffic SMS dari operator *new entrant* kepada operator *incumbent*. Tarif SMS minimal sangat dikehendaki oleh para operator *incumbent* untuk menjaga pangsa pasar dan klausul tariff SMS tersebut dapat dipaksakan oleh operator *incumbent* kepada operator *new entrant* dengan menggunakan posisi tawarnya yang lebih kuat karena memiliki jumlah pelanggan yang lebih banyak. Operator *new entrant* terpaksa menerima klausul tersebut karena operator *new entrant* memerlukan interkoneksi dengan operator *incumbent*.

Penetapan yang dilakukan oleh Telkomsel, Indosat dan XL bertujuan agar para operator baru tidak melakukan banting harga dan melakukan promosi besar-besaran untuk mendapatkan konsumen. Apabila terjadi banting harga oleh operator baru, maka dapat dipastikan akan terjadi distorsi pasar. Dampak dari banting harga ini juga dapat menimbulkan *spamming* SMS melalui *broadcasts* oleh mesin SMS yang biasanya digunakan untuk promosi produk.

(c) Putusan Perkara Nomor: 01/KPPU-I/2010 tentang Penetapan Harga dan Kartel Dalam Industri Semen.

Industri semen yang di maksud dalam putusan ini, memiliki kegiatan usaha dengan menambang atau menggali dan/atau mengolah bahan-bahan mentah tertentu menjadi bahan pokok yang diperlukan guna pembuatan semen atau produk lainnya, mengolah bahan-bahan pokok tersebut menjadi berbagai macam semen (*portland*, semen putih dan lainnya) serta mengolah berbagai macam semen atau produk lainnya atau lebih lanjut menjadi barang-barang jadi lebih bermanfaat

Produsen semen dengan para distributornya melakukan pengaturan wilayah pendistribusian dan pemasaran produk terhadap para distributornya dengan maksud untuk penataan dan kelancaran berkaitan dengan pendistribusian produk dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Hal ini dilakukan untuk meratakan pasokan agar tidak memperebutkan konsumen.

Produsen dengan para distributornya bekerjasama untuk mendistribusikan produk semen yang dihasilkannya. Dalam perjanjian distribusinya, memuat antara lain distributor wajib untuk tidak menjual/memasarkan semen produksi

produsennya ke daerah lain selain dari yang telah dibagi dan ditentukan sebelumnya. Perjanjian kartel ini dilakukan secara tertulis melalui rapat ASI (Asosiasi Semen Indonesia) yang harus di setujui oleh para anggotanya.

(d) Putusan Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013 tentang kartel impor bawang putih.

Pelaku usaha dalam kartel bawang putih ini bersekongkol dengan Pemerintah. Pemerintah dalam hal ini adalah Kemeterian Pertanian dan Kementerian Perdagangan. Pemerintah membuat kebijakan dengan menerapkan pengaturan volume impor dan dengan memilih siapa saja pelaku usaha yang dapat melakukan import bawang putih. Pemerintah disini sebagai fasilitator dimana pemerintah memfasilitasi kartel antar pelaku usaha.

Proses kartel importasi bawang putih telah menyebabkan berkurangnya import yang juga berdampak pada kelangkaan pasokan bawang putih di dalam negeri. Konsentrasi importir hanya pada beberapa pelaku usaha karena adanya *cross ownership* (kepemilikan silang) dan juga jabatan rangkap mendorong struktur pasar bawang putih mengarah pada struktur pasar oligopoli dengan hanya beberapa pelaku usaha. Pemerintah melakukan perjanjian kartel ini secara lisan, tidak ada perjanjian secara tertulis.

(e) Putusan Perkara Nomor: 08/KPPU-L/2014 Tentang Kartel Ban roda empat.

Pasokan ban dipenuhi oleh pabrik ban yang telah memiliki kerjasama dengan pabrik kendaraan bermotor. Kerjasama langsung dilakukan oleh Produsen kendaraan bermotor dalam hal ini Agen Tunggal Pemegang Merk (ATPM) dengan produsen ban. Dalam rapat Presidium, anggota APBI membuat suatu kesepakatan yang isinya "*Anggota APBI jangan melakukan banting membanting harga*". Kesepakatan yang dilakukan ini adalah secara lisan.

Kesepakatan tersebut wajib dilaksanakan oleh Para Terlapor. Jika Para Terlapor tidak melakukan apa yang didiskusikan dalam Rapat Presidium tersebut, APBI akan memberikan sanksi yang bersifat memaksa bagi Para Terlapor, karena apabila satu pabrikan satu merek membanting harga, yang terkena kerugiannya adalah merek dengan harga yang di bawah. Padahal, harga itu sama-sama bertahap. Jadi jika misalnya banting harga diikuti dengan harga yang lain maka akan mengakibatkan harga menjadi tidak adil dan semua tidak dapat menjual produk.

3. Dampak Dari Terbentuknya Kartel

Perlu diketahui tentang perlunya tercipta suatu iklim persaingan usaha yang sehat. Persaingan usaha yang sehat akan memberikan manfaat positif bagi perekonomian. Dengan terbentuknya kartel akan memberikan dampak negatif bagi pelaku usaha maupun konsumen. Berikut akan dijelaskan tentang dampak kartel bagi subjek (pelaku usaha) maupun objek (konsumen).

a. Bagi Subjek

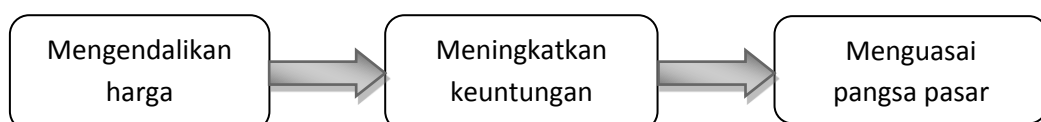
Persaingan usaha yang sehat akan mendorong terciptanya efisiensi produksi dan alokasi input, serta akan mendorong para pelaku usaha atau produsen untuk memperbanyak inovasi di segala lini produksi, termasuk pula infrastruktur produksi. Situasi semacam itu tidak akan terwujud apabila pelaku usaha melakukan kartel.

Sesuatu yang tidak dikehendaki oleh produsen dalam iklim persaingan adalah ketidakpastian bisnis. Tidak sedikit nama-nama besar perusahaan dunia akhirnya tenggelam akibat semakin tingginya intensitas persaingan. Ada ribuan perusahaan-perusahaan besar yang sudah tidak lagi terdengar namanya karena begitu ketatnya persaingan bisnis. Inovasi adalah segalanya, bahwa siapapun mereka yang unggul dalam inovasi yang akan mampu bertahan.

Lalu manfaat apa yang pelaku usaha dapatkan dengan membentuk kartel? sebenarnya tidak ada sama sekali manfaatnya, mereka hanya mencoba untuk bertahan dalam pasar. Mereka mungkin masih bisa melakukan ekspansi bisnis, tetapi tidak satupun diantaranya yang berpeluang menjadi perusahaan level dunia, mereka hanya sekedar bisa memutar uang. Manfaatnya mungkin hanya karena mereka bisa bertahan dalam pencapaian yang telah ada.

Dengan adanya kartel, pelaku usaha dapat mengendalikan harga, meningkatkan keuntungan, serta menguasai pangsa pasar. Tujuan dari kartel sendiri adalah menghilangkan persaingan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar.

Gambar 3
Dampak kartel bagi pelaku usaha



Dalam putusan kartel garam terlihat bahwa kebutuhan garam bahan baku ke Sumatera Utara hanya dipasok tiga perusahaan yang disebut dengan G3, oleh karena tidak adanya produsen lain diluar G3 maka untuk mendapatkan keuntungan yang tinggi para anggota G3 menetapkan harga dengan membuat perjanjian kartel dengan memberikan harga yang tinggi kepada retail lain di luar G4.

Dalam putusan kartel SMS, para operator mengendalikan harga dengan melakukan penetapan tarif SMS *off net*. Karena semakin banyaknya operator-operator baru yang ingin mencari pelanggan atau konsumen melakukan tarif promo bahkan melakukan praktik banting harga. Dengan melakukan hal tersebut pelaku usaha yang melakukan tarif promo dan banting harga akan merugi sedangkan mereka yang tidak melakukan praktik tersebut tidak akan rugi dalam hal finansial tetapi mereka akan kehilangan konsumen. Dengan situasi tersebut para pelaku usaha baik *new entrant* ataupun *incumbent* menetapkan tarif SMS minimal agar mereka tidak merugi dan mendapatkan keuntungan yang besar.

Kartel semen juga mengindikasikan adanya pengendalian harga dengan membuat pola harga yang paralel, dimana produsen dan distributor melakukan perjanjian untuk melakukan penetapan harga yang tinggi dan setiap kenaikan harga satu pelaku usaha, pelaku usaha yang lain juga melakukan kenaikan harga. Hal ini terjadi karena pelaku usaha memiliki pasokan dan biaya per ton cukup rendah dibandingkan dengan pesaingnya.

Permintaan konsumen bersifat *downward sloping* yang artinya penurunan harga akan meningkatkan permintaan, dan sebaliknya kenaikan harga akan mengurangi permintaan. Dengan adanya kartel, pelaku usaha dapat

mengendalikan dan menetapkan harga tinggi tanpa harus takut permintaan turun, oleh karena itu pelaku usaha dapat mendapatkan keuntungan yang besar.

Seluruh produsen ban tergabung dalam satu asosiasi yang disebut dengan APBI, adanya rapat APBI memerintahkan anggotanya untuk mengontrol produksi dan tidak melakukan praktik banting harga. Hal ini dikarenakan supaya harga dapat dikendalikan dan dinaikkan dengan tinggi mengingat semua produsen ban adalah anggota APBI. Dengan kenaikan harga tersebut produsen ban akan memperoleh keuntungan yang tinggi tanpa harus takut kehilangan konsumen.

Dengan mengendalikan harga dan meningkatkan keuntungan, pelaku usaha yang melakukan kartel secara otomatis dapat mengausai pangsa pasar.

b. Bagi Objek

Praktik kartel memberikan dampak yang tidak baik dalam masalah perlindungan konsumen. Kegiatan kartel semacam ini justru melemahkan posisi konsumen dibandingkan dengan pelaku usaha. Konsumen hanya menjadi objek yang sering dieksploitasi hak-haknya. Dengan terbentuknya kartel, pelaku usaha dapat menaikkan harga dan mengatur produksi sesuai keinginan, dengan kondisi seperti ini konsumen merasa dirugikan karena yang dikehendaki konsumen adalah mendapatkan harga yang relatif rendah dengan produk dan pelayanan yang baik. Kartel menyebabkan konsumen akan kehilangan pilihan harga, kualitas yang bersaing, dan pelayanan yang baik. Perjanjian semacam ini menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak stabil.

Hal tersebut akan menjadi sangat merugikan bagi konsumen, apabila terjadi pada pelaku usaha-usaha tertentu yang sangat dibutuhkan, misalnya kartel tersebut terjadi pada bisnis obat-obatan. Jika terjadi kartel disana maka

masyarakat sebagai konsumen akan dihadapkan dengan harga dan pilihan yang tidak wajar karena tidak adanya persaingan dan ada pengupayaan untuk menghilangkan persaingan sehingga masyarakat yang seharusnya mendapatkan pelayanan terhadap kesehatan menjadi tak terjangkau bagi mereka. Atau dengan kata lain mau tidak mau karena kebutuhan yang mendesak maka akan tetap membeli dengan keterpaksaan.

Praktik kartel dalam bentuk apapun pasti akan berujung pada kondisi yang merugikan konsumen. Sekalipun praktik tersebut diatur oleh pemerintah, kecuali praktik kartel dilakukan oleh perusahaan milik pemerintah yang notabene tidak selalu berorientasi untuk mengejar laba. Kartel akan menutup adanya peluang bagi masuknya inovasi maupun perusahaan pendatang baru yang bisa menawarkan harga lebih murah dan pelayanan serta produksi yang lebih baik, sehingga akan mampu menciptakan harga yang lebih efisien.

Dampak yang dirasakan oleh konsumen dari adanya kartel adalah konsumen akan mendapatkan harga yang relatif tinggi dibandingkan jika tidak ada kartel. Dalam putusan garam, jelas terlihat bahwa dalam isi perjanjian G3 memberikan harga yang lebih mahal kepada konsumen diluar G4.

Penetapan tarif SMS *off net* juga dialami oleh konsumen, dimana dengan adanya penetapan tarif SMS *off net* pelaku usaha tidak akan merasa tersaingi oleh para pesaingnya sehingga mereka tidak akan menurunkan harga untuk mendapatkan konsumen. hal ini menyebabkan konsumen merugi karena mendapatkan harga yang tinggi.

Dalam putusan semen, konsumen juga mendapatkan harga yang tinggi dimana setiap kenaikan harga satu pelaku usaha, pelaku usaha lain juga akan

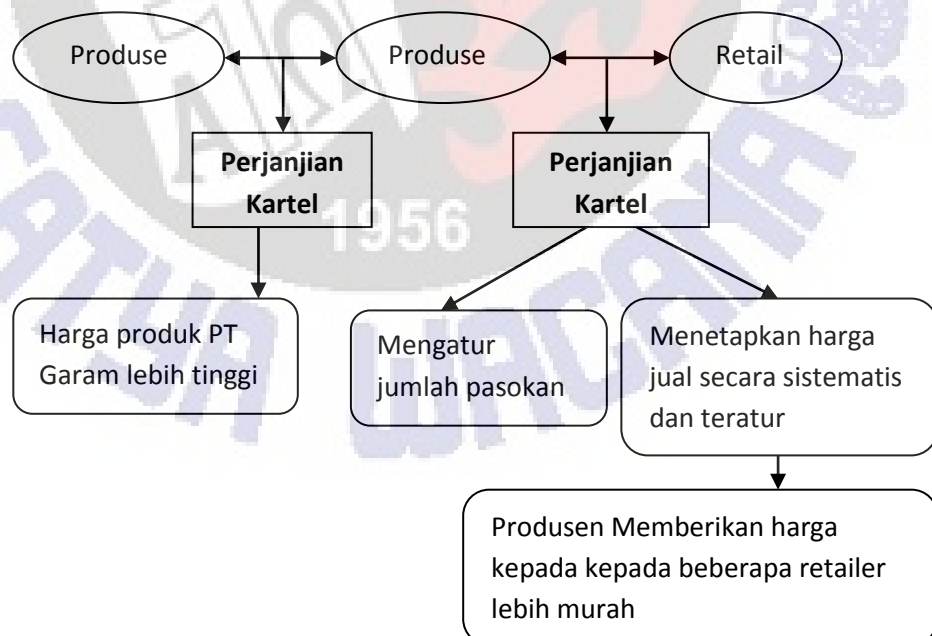
meningkatkan harga. Kenaikan harga ini terjadi secara sistematis. Begitupun yang terjadi pada kartel bawang putih.

Sedangkan dalam kartel ban, konsumen dirugikan karena adanya harga yang tinggi disebabkan oleh para anggota APBI melakukan perjanjian untuk penetapan harga yang tinggi dan tidak melakukan praktik banting harga. Mengingat semua produsen ban tergabung dalam APBI menyebabkan karena kebutuhan yang mendesak konsumen terpaksa membeli dengan harga yang relatif mahal.

4. Pola Perjanjian

(a) Putusan Perkara Nomor: 10/KPPU-L/2005 tentang kartel perdagangan Garam ke Sumatera Utara

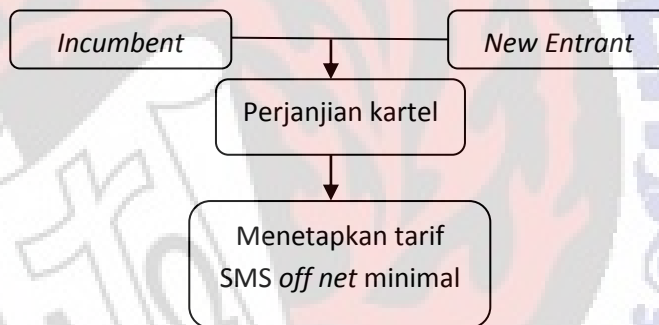
Gambar 4
Pola Perjanjian Kartel Garam



Dalam putusan ini ditemukan adanya perjanjian kartel antara produsen dengan produsen yang isinya menetapkan harga produk dari satu produsen lebih tinggi serta penguasaan atas jumlah pasokan ke Sumatera Utara. Dan perjanjian antara produsen dengan retailer dimana isi dari perjanjian itu berupa pemberian harga jual yang sistematis dan teratur kepada sejumlah retailer dan dengan memberikan harga yang lebih rendah kepada sejumlah retailer yang bersepakat melakukan kartel di banding dengan retailer lain yang tidak ikut kartel.

(b) Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Tentang kartel SMS

Gambar 5
Pola Perjanjian Kartel SMS



Pada mulanya, XL mengeluarkan produk Jempol yang menawarkan SMS dengan tarif on-net murah. Pada tahun yang sama Telkomsel juga mengeluarkan produk As yang juga menawarkan SMS dengan tariff on-net murah. Tetapi dengan masuknya para operator *new entrant* yang awalnya melakukan tariff promo dengan menawarkan harga yang jauh lebih murah maka para operator *incumbent*, karena mereka takut kehilangan konsumen dan pangsa pasarnya maka mereka para operator *incumbent* membuat klausul.

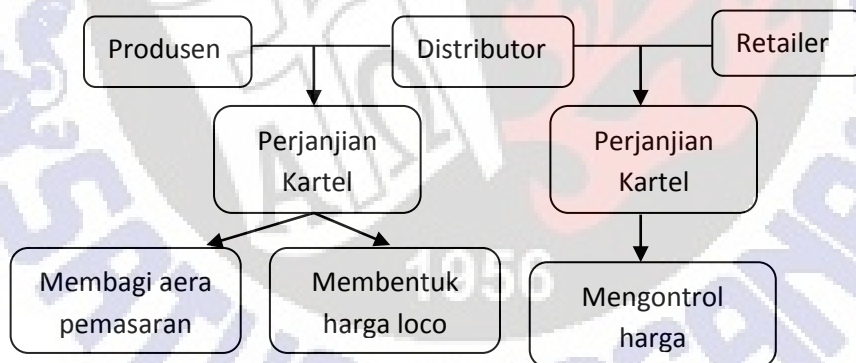
Isi dari klausul tersebut adalah tentang penetapan tarif minimal SMS *off-net* yang tidak boleh lebih rendah dari tarif yang dikenakan oleh operator

incumbent yaitu Indosat, Telkomsel dan XL sebesar Rp.250. Penetapan tarif minimal tersebut dilakukan guna menjaga tidak melonjaknya traffic sms dari operator *new entrant* kepada operator *incumbent*, dan agar tidak terjadinya *spamming* SMS.

New entrant berada pada posisi tidak dapat menolak kalusul yang telah dibuat oleh *incumnet*, karena mereka adalah pendatang baru yang membutuhkan interkoneksi dari operator *incumbent* yang pangsa pasarnya sudah tinggi dan memiliki pelanggan tetap.

(c) Putusan Perkara Nomor: 01/KPPU-I/2010 tentang Penetapan Harga dan Kartel Dalam Industri Semen.

Gambar 6
Pola Perjanjian Kartel Semen



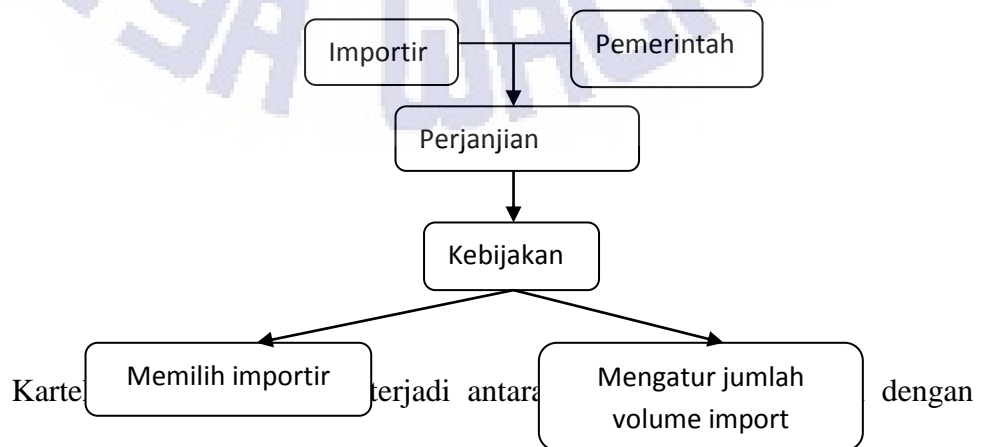
Produsen dan distributor membagi setiap daerah pemasaran mereka, dan harga yang diatur oleh produsen dan distributor adalah harga loco pabrik dimana biaya pengangkutan ditanggung sepenuhnya oleh distributor. Produsen menentukan berapa harga yang akan diberikan kepada konsumen sebagai distributor, pengguna akhir, ataupun kepada toko pengecer. Harga loco pabrik pada setiap penjualan adalah harga kesepakatan dari negosiasi yang dilakukan

antara produsen dengan distributor. Produsen akan berusaha menjual dengan harga setinggi-tingginya, sementara distributor yang bertindak sebagai pembeli, akan berusaha mendapatkan harga paling rendah. Produsen akan tetap menjual meski hanya mendatangkan keuntungan yang rendah asalkan tidak sampai jual dibawah biaya produksi.

Perjanjian kartel semen ini juga terjadi antara distributor dengan retailer dimana terdapat pergerakan harga paralel, hal ini bertujuan untuk mempertahankan harga pasar melihat beberapa Pelaku Usaha memiliki pasokan dan biaya per ton yang cukup rendah dibandingkan dengan pesaingnya serta adanya upaya mengatur harga pada level yang cukup tinggi untuk mempertahankan tingkat keuntungan. Pergerakan harga yang terjadi hampir bersamaan dan paralel serta dengan selisih harga yang relatif tipis. Terdapat upaya untuk mengatur harga sehingga masing-masing perusahaan tetap dapat mempertahankan pangsa pasar

(d) _Putusan Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013 tentang kartel impor bawang putih.

Gambar 7
Pola Perjanjian Kartel Bawang Putih



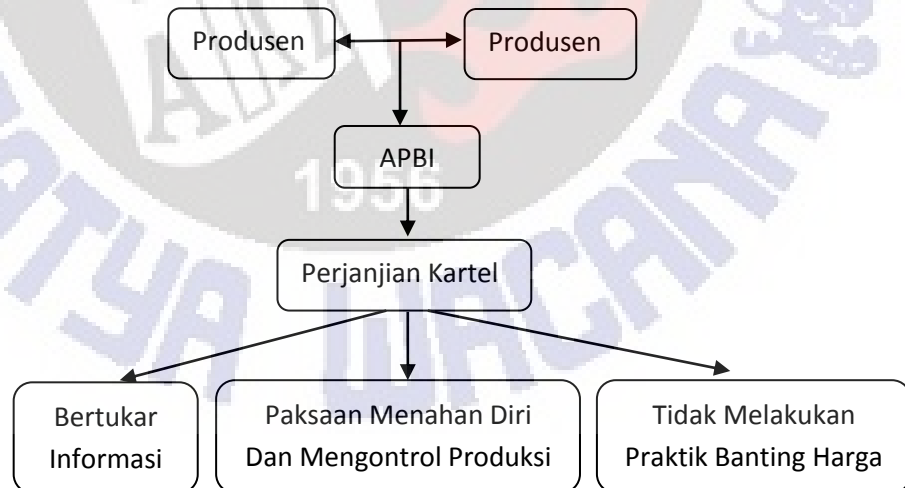
pemerintah (Kementerian Perdagangan dan Kementrerian Pertanian). Dimana

pemerintah membuat kebijakan yang berisi tentang penetapan volume import bawang putih dan pemilihan siapa saja yang dapat melakukan import bawang putih.

Para importir bawang putih memiliki pola pengaturan pemasukan bawang putih untuk dapat mengatur pasokan bawang putih ke Indonesia. Para Importir tidak menjalankan kewajibannya dalam memenuhi kuota yang telah diberikan dalam jumlah dan waktu yang telah ditentukan karena didasarkan pada kepentingan bisnis belaka tergantung kepentingan perusahaan-perusahaan yang saling terkait.

(e) Putusan Perkara Nomor: 08/KPPU-L/2014 Tentang Kartel Ban roda empat.

Gambar 8
Pola Perjanjian Kartel Ban



Adanya rapat APBI yang memerintahkan seluruh anggotanya untuk bertukar informasi (menyampaikan laporan produksi, ekspor, penggunaan bahan baku, penjualan, dan sebagainya), serta terdapat paksaan untuk menahan diri dan

mengontrol produksi ban guna menjaga agar pasar tetap kondusif sesuai dengan perkembangan permintaannya.

Tindakan menahan diri dipahami agar anggota APBI tidak melakukan praktik banting harga, karena jika pasar dibanjiri ban dengan harga murah, harga akan turun. Dan ketika harga turun, akan sulit bagi anggota APBI untuk mengakselerasi harga dikemudian hari.

B. KONSTRUKSI HUKUM KARTEL

Undang-Undang Anti Monopoli di Indonesia dibuat dalam waktu yang relative singkat pada jaman pemerintahan Presiden Habibie, dipahami lebih sebagai solusi politik sesuai dengan jamannya, dengan segala keterbatasan dan muatan kepentingannya kemudian berkembang dan dilengkapi dengan praktik penerapan hukumnya. Perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia memperjelas kebutuhan akan revisi ketentuan-ketentuan di dalamnya.

Kesulitan-kesulitan pembuktian adanya perjanjian menimbulkan pertanyaan, apakah diktomi perjanjian dan kegiatan yang dilarang perlu dipertahankan. Semakin terdidik para pelaku usaha maka semakin banyak yang tercerahkan sehingga hampir tidak ada pelaku usaha dalam kasus-kasus besar yang mengikatkan diri dalam perjanjian tertulis maupun tidak tertulis yang dilarang oleh UU Anti Monopoli. Sementara itu disisi lain penegak hukum mampu menjangkau bentuk-bentuk perbuatan sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal demikian memungkinkan terjadinya pemaksaan penafsiran sepihak yang sulit dihindari mengingat masih adanya keraguan terhadap kemampuan lembaga pemutus.

Praktik penegakan hukum di Indonesia menunjukkan bahwa meski sebagian besar dari perkara yang diperiksa oleh badan pengawas yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU Anti Monopoli yaitu KPPU adalah persoalan-persoalan kartel yang sebagian besar diantaranya berupa pelanggaran-pelanggaran terhadap larangan persekongkolan untuk mengatur sebuah perjanjian.

Terdapat beberapa perkara pelanggaran kartel sehubungan dengan penetapan harga, peraturan kapasitas dan jenis produksi ataupun pembagian wilayah pemasaran. Jika dilihat dari jumlahnya jauh lebih kecil, namun jika dilihat dari perannya didalam perkembangan hukum persaingan usaha, telah memberikan makna yang sangat penting karena bermuara kepada pertimbangan hukum di dalam putusan-putusan KPPU yang sangat mempengaruhi struktur pasar dan perilaku pasar Indonesia.

Concered Action dalam pengertian sebuah perbuatan merupakan bentuk perbuatan yang hanya dapat dilakukan oleh lebih dari satu pelaku (*mutual action*) dan menghasilkan sebuah keadaan tertentu yang menghambat persaingan. Masing-masing perilaku yang terlibat di dalam sebuah *concered action* tidak mengikatkan diri dalam suatu perjanjian tertulis ataupun tidak tertulis, namun bertindak secara terpisah dan menimbulkan akibat yang diharapkan. Sejauh pengetahuan penulis, *concered action* tidak pernah dibahas secara mendalam didalam literatur Indonesia. Batasan pengertian dapat menjadi rancu oleh persepsi yang menyamakan secara penuh makna *concered action* dengan *conspiracy* (persekongkolan).

Dengan syarat-syarat tertentu, ide *Concered Action* dapat diterapkan sebagai alat bantu bagi konstruksi hukum sebagai elemen penjerat dalam

penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia, apabila ada unsur konspirasi tidak terbukti karena ketiadaan unsur perjanjian tertulis maupun tidak tertulis. Substansinya tersirat di dalam banyak pasal-pasal yang memuat tindakan mutual (*mutual act*) namun memerlukan pembahasan mendalam.

Penulis berpendapat bahwa kajian mendalam tentang konstruksi ide hukum *concered action* dapat menjadi masukanyang penting untuk diuji ketika ketentuan-ketentuan larangan praktik anti monopoli sulit untuk diterapkan akibat tidak adanya unsur perjanjian (tertulis maupun tidak tertulis) dan unsur komunikasi yang konkret terarah kepada satu tujuan tertentu, tidak dapat dibuktikan secara meyakinkan. Pembuktian *concered action* memerlukan analisa terhadap bukti ekonomi, namun bukti ekonomi tetap diperlukan sebagai unsure pembuktian yang signifikan.³

a. Definisi kartel dalam putusan

Dalam setiap putusan terdapat definisi kartel yang berbeda-beda, berikut definisi kartel dalam lima putusan KPPU akan dijelaskan dalam tabel.

Tabel 1
Perbandingan Definisi Kartel Dari Lima Putusan

³ Etd.repository.ugm.ac.id

No	Putusan	Definisi Kartel
1	Garam	Didalam putusan ini definisi tentang kartel mengacu pada Pasal 11 UU Anti Monopoli .
2	SMS	Kesamaan harga antar pesaing tidak semata mata menunjukkan adanya kartel. Kartel baru dianggap terjadi apabila terdapat kesamaan harga ditambah dengan adanya komunikasi antar pesaing untuk menetapkan harga yang sama tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. ⁴
3	Semen	Kartel adalah <i>agreement</i> untuk menyepakati dalam menentukan harga maupun pasar untuk tujuan bersama. Dalam kartel harus ada perencanaan dalam suatu program, ada kesepakatan dan ada proses untuk memonitor efektivitasnya sehingga harus ada koordinasi sebagai bukti implementasi. Bahwa <i>direct evidence</i> dapat berupa dokumen cetak biru proses kartel dan ada dokumen kesepakatan mengenai bagaimana pelaksanaan dan monitoringnya.
4	Bawang Putih	kesepakatan yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dalam bentuk suatu koordinasi untuk mengatur distribusi untuk mempengaruhi harga dalam rangka mempertahankan harga dan mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi.
5	Ban Roda Empat	Dalam putusan ini menjelaskan bahwa suatu pelaku usaha dapat menjadi anggota kartel apabila produknya telah menguasai pasar.

Dari lima definisi kartel dalam putusan KPPU, dapat diambil kesimpulan bahwa kartel merupakan suatu komunikasi, kesepakatan atau perjanjian oleh

⁴ Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Tentang kartel SMS, h. 29

pelaku usaha yang telah menguasai pangsa pasar untuk menetapkan harga untuk kepentingan bersama.

b. Unsur-Unsur Kartel Dalam Putusan

Telah dijelaskan sebelumnya tentang definisi kartel menurut beberapa pakar dan menurut lima putusan KPPU.

Tabel 2
Perbandingan Definisi Kartel

no	Menurut	Definisi
1	Pakar	Kartel merupakan suatu kesepakatan tertulis maupun tidak tertulis antara pelaku usaha dengan produk sejenis yang memiliki <i>market power</i> untuk mengendalikan harga dan wilayah pemasaran dengan maksud untuk meniadakan persaingan dan melakukan monopoli pasar.
2	Putusan	kartel merupakan bentuk komunikasi, kesepakatan atau perjanjian oleh pelaku usaha dengan pesaingnya yang telah menguasai pangsa pasar untuk menetapkan harga untuk kepentingan bersama

Karena dalam UU Anti Monopoli tidak dijelaskan secara jelas dan spesifik mengenai definisi kartel, maka kita dapat melihat definisi kartel dari berbagai pakar dan menurut KPPU dilihat dari lima putusan tentang kartel. Dari berbagai definisi yang telah dibahas sebelumnya baik dari para pakar maupun dari putusan, terdapat beberapa unsur kartel.

Dari definisi dalam tabel, terdapat beberapa unsur dari kartel. dapat disimpulkan bahwa unsur kartel menurut beberapa pakar antara lain: (1) pelaku

usaha, (2) perjanjian tertulis maupun tidak tertulis, (3) produk sejenis, (4) *Market power*, (5) mengendalikan harga dan wilayah pemasaran, (6) meniadakan persaingan, dan yang terakhir (7) monopoli.

Dalam definisi kartel menurut putusan dapat terlihat ada lima unsur dari kartel, yaitu: (1) pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing, (2) adanya komunikasi, kesepakatan dan perjanjian, (3) menguasai pangsa pasar, dan yang terakhir, (4) menetapkan harga. Berikut akan dijelaskan satu-persatu dari unsure kartel dalam lima putusan KPPU, yaitu:

1. Unsur pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing

Unsur yang pertama adalah pelaku usaha dan pesaingnya. Pelaku usaha merupakan unsur muthlak dari kartel, dimana pelaku usaha merupakan subjek yang dapat menciptakan suatu kartel. Pelaku usaha adalah orang yang menjual barang dan atau jasa kepada konsumen dengan maksud mencari keuntungan. Bahwa dalam lima putusan yang di analisis, pelaku usaha yang di maksud meliputi produsen, distributor ataupun retailer, karena ketiganya sama-sama menjual barang dan atau jasa untuk mencari keuntungan. Apabila dilihat dari sisi produsen, distributor dan retailer merupakan konsumen. Tetapi jika kita melihat dari disisi konsumen, distributor dan retailer adalah pelaku usaha. Sedangkan pesaingnya adalah mereka yang menjual barang dan atau jasa dengan produk sejenis.

2. Adanya komunikasi, kesepakatan dan perjanjian

Yang dimaksud perjanjian berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah “*suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk*

mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis”.

Suatu kartel dapat terbentuk apabila ada komunikasi, kesepakatan atau perjanjian diantara para pelaku usaha. Perjanjian yang dimaksud adalah perjanjian baik tertulis maupun tidak tertulis. Apabila suatu kartel dibentuk dengan perjanjian tertulis akan lebih mudah KPPU melakukan pemeriksaan, dan sebaliknya apabila kartel terbentuk dengan perjanjian tidak tertulis dengan kata lain hanya dengan komunikasi secara lisan tanpa adanya hitam diatas putih akan sulit bagi KPPU untuk memeriksa perkara tersebut adalah kartel atau tidak.

Dalam putusan Garam, kartel terbentuk dengan adanya kesepakatan lisan antara G3 dengan G4 untuk menetapkan harga produk PT Garam lebih tinggi dibandingkan dengan harga produk PT Budiono dan PT Garindo, adanya pemberian harga yang lebih tinggi untuk garam bahan baku yang dibeli oleh perusahaan di luar G3 dan G4 serta adanya penguasaan pasokan garam bahan baku ke Sumatera Utara oleh G3. Kesepakatan ini mengakibatkan keteraturan dan keseragaman jumlah pasokan dan kebijakan harga. Dengan kata lain unsur perjanjian terpenuhi dalam putusan garam.

Tim Pemeriksa menemukan adanya beberapa perjanjian tertulis dalam kartel SMS mengenai harga yang ditetapkan oleh operator sebagai satu kesatuan PKS Interkoneksi sebagaimana terlihat dalam Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi pada bagian Fakta dan Temuan. Sehingga secara formil, hal ini sudah termasuk dalam kategori kartel yang dilakukan oleh XL, Telkomsel, Telkom, Hutchison, Bakrie, Mobile 8, Smart, dan NTS

Dalam putusan semen, kartel dapat terbentuk karena kesepakatan secara lisan, hal ini menyulitkan Tim Pemeriksa untuk membuktikan adanya kartel. Tim Pemeriksa menyebutkan bahwa terlihat pergerakan harga yang paralel serta dengan selisih harga yang relatif tipis bahkan untuk wilayah-wilayah di luar wilayah pabrikan. Ketidaklinearan antara biaya per ton dengan harga yang ditetapkan merupakan sebagai upaya untuk mengatur harga sehingga masing-masing perusahaan tetap dapat mempertahankan pangsa pasar dan kelangsungan usaha pesaingnya.

Tim Investigator menemukan adanya bukti dokumen ataupun perjanjian tertulis yang membuktikan terlapor pernah membuat perjanjian tertulis yang bermaksud mengatur harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran bawang putih. Tim Investigator juga menemukan adanya bukti tidak langsung seperti pernah adanya komunikasi (misal telepon, email dan sebagainya) diantara para terlapor yang bermaksud mengatur harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran bawang putih.

Dalam putusan ban, semua terlapor terbukti membuat suatu perjanjian tidak tertulis atau secara lisan melalui rapat APBI dengan isi perjanjiannya adalah bahwa setiap produsen yang tergabung dalam APBI harus saling bertukar informasi (menyampaikan laporan produksi, ekspor, penggunaan bahan baku, penjualan, dsb), dan mengontrol setiap produksi mereka serta tidak melakukan praktik banting harga untuk menjaga harga untuk tidak turun.

3. Menguasai pangsa pasar

Market segment atau pangsa pasar merupakan bagian dari keseluruhan permintaan suatu barang yang mencerminkan golongan konsumen menurut ciri khasnya, seperti dari tingkat pendapatan, umur, jenis kelamin, pendidikan, dan juga status sosial. Pangsa pasar adalah bagian dari pasar yang dapat dicapai oleh perusahaan. Pangsa pasar dapat menjadi salah satu dari indikator meningkatnya kinerja pemasaran suatu perusahaan.

Bahwa dalam kartel garam, G3 telah menguasai pasar sebesar 50%. Sedangkan sisanya dikuasai oleh G4 dan retailer lain yang tidak disebutkan secara rinci tentang berapa pembagian persen dalam penguasaan pasar oleh G4 dan retailer lain.

Jasa telekomunikasi di Indonesia awalnya dikuasai oleh Telkom sampai tahun 2006 dengan kepemilikan saham sebesar 51,19%. Namun setelah tahun 2006, Telkom tidak lagi menguasai pasar. Revolusi teknologi telekomunikasi di Indonesia diawali dengan lahirnya PT Satelit Palapa Indonesia ("Satelindo") pada tahun 1993 yang memperoleh lisensi untuk Sambungan Langsung Internasional, telepon selular, dan hak penguasaan eksklusif atas beberapa satelit komunikasi. Hal ini menyebabkan banyak operator baru yang muncul. Dan pada akhirnya dengan inovasi baru telkomsel, indosat dan XL menguasai pasar hingga saat ini.

Dalam kartel semen, pangsa pasar SBM (terlapor VIII) secara nasional terus mengalami peningkatan dari 3.0% di tahun 2007 menjadi 3.6% di tahun 2008 dan 4.64% untuk tahun 2009. Bahkan, dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi dan ekspansi pasar ke wilayah Indonesia bagian barat, Bosowa Corporation, yang merupakan induk perusahaan SBM, telah mendirikan PT Semen Bosowa Batam dan membangun pabrik semen dengan kapasitas produksi

sebesar 1,2 juta ton/tahun dan telah mulai beroperasi sejak tahun 2008. Meskipun demikian, SBM sebagaimana layaknya pelaku usaha lainnya pada umumnya, tidak dapat menjamin bahwa produk yang dijualnya akan selalu ada di setiap wilayah di Indonesia, apalagi jika memperhatikan tingkat persaingan dan jangkauan pemasaran produsen semen yang sifatnya lokal.

Dalam kartel bawang putih, semua terlapor menguasai pasokan bawang putih dalam negeri untuk bulan November 2012 – Februari 2012 sebesar 56,68% (lima puluh enam koma enam puluh delapan persen) atau sebesar 23.518.018 (Dua Puluh Tiga Juta Lima Ratus Delapan Belas Ribu Delapan Belas).

Sedangkan dalam putusan ban, pangsa pasar dapat dilihat dalam kurun waktu empat tahun mulai dari tahun 2008 sampai dengan 2011 sebagai berikut: Goodyear 6,2% 5,8% 4,6% 3,4%, Bridgestone 34,0% 33,6% 30,3% 30,4%. Gajah Tunggal 33,2% 32,2% 35,2% 35,1%. Industri Karet Deli 3,7% 3,4% 4,7% 7,8%. Sumi Rubber Indonesia 17,4% 18,3% 19,5% 17,9%. Elangperdana Tyre Industry 5,6% 6,6% 5,7% 5,5%. Goodyear adalah satu-satunya perusahaan yang mengalami penurunan setiap tahunnya.

4. Menetapkan harga

Tujuan dari pembentukan kartel adalah supaya pelaku usaha bisa mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya, keuntungan yang besar bisa didapat salah satunya dengan menetapkan harga. Penetapan harga ini dilakukan oleh pelaku usaha untuk menghilangkan persaingan. dengan tidak adanya persaingan maka pelaku usaha tidak berfikir untuk bagaimana cara mendapatkan banyak

pelanggan tanpa harus memberikan harga yang rendah. Sedangkan konsumen menginginkan harga yang relatif rendah.

Penetapan harga oleh produsen terjadi pada kartel garam, dimana harga produk PT Garam lebih tinggi di banding dengan PT Budiono dan PT Garindo. Begitupun dalam kartel SMS, operator *incumbent* dengan *new entrant* menetapkan harga tariff SMS *off net* tidak boleh kurang dari Rp.250. dalam putusan semenpun ditemukan adanya harga yang stabil, dimana bila perusahaan satu menaikkan harga, perusahaan lainpun ikut menaikkan harga, pola harga ini terjadi dengan selisih yang sama, beitupun yang terjadi dalam kartel bawang putih. Dalam kartel ban, melalui rapat APBI, produsen-produsen ban menetapkan harga dan tidak boleh para anggotanya melakukan praktik banting harga.

c. Prinsip *Rule Of Reason*

Asril mengemukakan prinsip *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan dengan menggunakan pertimbangan akan akibat suatu perbuatan, apakah mengakibatkan praktek monopoli dan akan menimbulkan kerugian dipihak lain.⁵ Sedangkan susanti mengemukakan bahwa kartel merupakan pertimbangan yang digunakan untuk menentukan suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan dimana penggugat dapat menunjukkan akibat-akibat yang menghambat persaingan atau kerugian nyata terhadap persaingan.⁶ Dari dua pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa prinsip *Rule Of Reason* merupakan suatu pertimbangan hakim untuk menentukan apakah suatu perbuatan tertentu melanggar hukum persaingan atau tidak. *Rule Of Reason* adalah prinsip

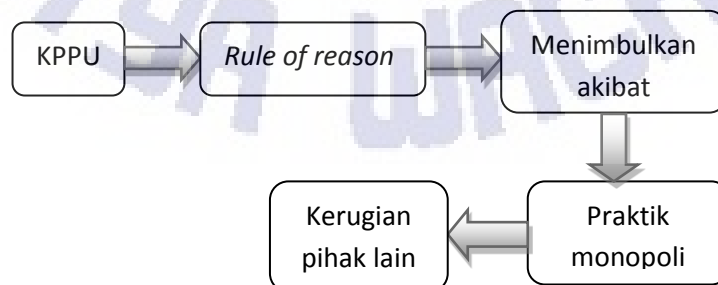
⁵ Asril Sitompul, *Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (ditinjau terhadap undang undang no 5 tahun 1999)*, PT Citra Aditya, Bandung, 1999.

⁶ Susanti Adi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Puslitbang/Diklat Mahkamah Agung, 2001.

yang akan digunakan untuk menentukan perbuatan tertentu melanggar atau tidak berdasarkan pada akibat yang muncul dari perbuatan, yaitu menghambat persaingan atau melahirkan kerugian pada pelaku usaha lain.⁷

Mengapa kartel masuk dalam prinsip *Rule of Reason*? Hampir semua negara menghukum praktik kartel secara *per se illegal*, bahkan anggota kartel pada umumnya menghadapi tanggung jawab atas potensi criminal. Namun ketentuan dalam Pasal 11 UU Anti Monopoli menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan para pesaingnya untuk mempengaruhi harga hanya jika perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan ini mengarahkan pihak komisi (KPPU) untuk menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menganalisis kartel.

Gambar 9
Langkah KPPU Menganalisis Prinsip *rule of reason*



⁷ <https://yakubadikrisanto.wordpress.com/2008/06/03/prinsip-rule-or-reason-dan-per-se-ilegal/>.
Diakses pada 2 juni 2016 pukul 00.49

KPPU melakukan analisis pendekatan *rule of reason* dengan mempertimbangkan akan akibat suatu perbuatan, apakah mengakibatkan praktik monopoli dan akan menimbulkan kerugian dipihak lain. Pendekatan ini memungkinkan pengadilan melakukan interpretasi terhadap UU seperti mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Hal ini disebabkan karena perjanjian-perjanjian maupun kegiatan usaha yang termasuk dalam UU Anti Monopoli tidak semuanya dapat menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau akan merugikan masyarakat. Sebaliknya, perjanjian tersebut dapat juga menimbulkan dinamika persaingan usaha yang sehat. Oleh karenanya pendekatan ini digunakan sebagai penyaring untuk menentukan apakah mereka menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang sehat atau tidak.

Larangan yang berkaitan dengan kartel 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*. Keunggulan dari *rule of reason* adalah dapat dengan akurat dari sudut efisiensi menetapkan apakah suatu tindakan pelaku usaha menghambat persaingan. Sedangkan kekurangannya, penilaian yang akurat tersebut bisa menimbulkan perbedaan hasil analisa yang mendatangkan ketidakpastian. Kesulitan penerapan *rule of reason* antara lain penyelidikan akan memakan waktu yang lama dan memerlukan pengetahuan ekonomi.

Kata-kata mengatur produksi dan/atau pemasaran yang bertujuan mempengaruhi harga adalah menunjukkan uapaya untuk meniadakan kesempatan pihak lawan dalam pasar untuk memilih secara bebas diantara penawaran anggota

kartel. Pasal ini menunjukkan cakupan hanya dalam hal produksi dan penjualan, tidak meliputi pengembangan dan pembelian.

Dalam lingkup doktrin *rule of reason*, jika suatu kegiatan yang dilarang dilakukan oleh seorang pelaku usaha akan dilihat seberapa jauh efek negatifnya. Jika terbukti secara signifikan adanya unsur yang menghambat persaingan, baru diambil tindakan hukum.

