



**BENTUK PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT  
DALAM IMPORTASI BAWANG PUTIH  
(STUDI KASUS: PERKARA NOMOR 05/KPPU-I/2013)**

Liza Dzulhijjah\*, Budiharto, Marjo  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [lizadzulhijjah@yahoo.co.id](mailto:lizadzulhijjah@yahoo.co.id)

**Abstrak**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam kasus importasi bawang putih dan mengetahui kekuatan mengikat dari keputusan KPPU terhadap pihak lain di luar pelaku usaha dalam kasus importasi bawang putih. Berdasarkan hasil penelitian bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam importasi bawang putih, yakni penguasaan pasar dengan cara membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan dan persekongkolan baik persekongkolan horizontal (antar sesama pelaku usaha) dan juga persekongkolan vertikal (bukan dengan pelaku usaha). Kekuatan putusan KPPU terhadap pihak lain yang dalam kasus importasi bawang putih ini adalah pemerintah bersifat tidak mengikat karena kewenangan KPPU yang sifatnya terbatas, yakni hanya berwenang menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha, sementara kepada pemerintah KPPU hanya berwenang untuk memberikan saran atau pertimbangan (rekomendasi) dimana rekomendasi tersebut boleh dijalankan atau tidak dijalankan oleh pemerintah karena sifatnya tidak mengikat.

Kata kunci : Persaingan Usaha Tidak Sehat, Rekomendasi, Persaingan Usaha, KPPU.

**Abstract**

*This research purposed to known the type of anti competitive competition in garlic importation's case and known the power of KPPU's decision for other party beyond enterprise in garlic importation's case. Based on this research the type of anti competitive competition in garlic importation's case is market domination by controled the circulation or sale good or service at certain market and conspiracy as vertical conspiracy (conspiracy between enterprise and other enterprise) and horizontal conspiracy (conspiracy between enterprise and other party beyond enterprise). The power of KPPU's decision for other party beyond enterprise in garlic importation's case wasn't bound because KPPU's competences was limited, as ruined punishment for enterprise, while for government KPPU's competences was given suggestion or opinion (recommendation) which that recommendation may obtained or not obtained by government because it wasn't bound.*

*Keywords :Anti Competitive Competition, Recommendation, Competition, KPPU.*

**I. PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Dunia bisnis merupakan suatu wilayah yang sangat rentan terhadap pelanggaran hukum. Hal ini mengingat bahwa dalam dunia bisnis orientasi utama para pelaku usaha adalah keuntungan (*profit oriented*), dimana para pelaku usaha akan selalu bertindak untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya.

Tindakan-tindakan tersebut apabila tidak dikontrol dengan baik maka dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya pemanfaatan segala hal tanpa memperhatikan aspek-aspek keadilan, pemanfaatan secara bertanggung jawab dan keberlangsungannya.

Dunia bisnis juga mengenal adanya suatu persaingan antar satu pelaku



usaha dengan pelaku usaha lainnya baik dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa. Persaingan usaha antar pelaku usaha merupakan suatu hal yang wajar dan tidak menjadi masalah asalkan persaingan tersebut dilakukan secara kompetitif. Persaingan usaha ini juga sangat rentan terhadap adanya pelanggaran, sehingga memunculkan adanya suatu istilah persaingan usaha tidak sehat.

Pemerintah telah mengatur masalah persaingan usaha ini dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau yang dapat kita sebut sebagai Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang tersebut secara garis besar telah mengatur mengenai hal-hal yang dilarang bagi pelaku usaha dan memberikan sanksi terhadap pelanggarannya serta pembentukan suatu lembaga khusus yang menangani perkara persaingan usaha. Hal-hal yang dilarang dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu perjanjian, kegiatan, dan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Beragam kenaikan harga komoditas bawang putih yang

berbeda cukup jauh dibandingkan dengan harga normal sebelumnya dimana harga bawang putih sebelumnya hanya sebesar Rp.15.000,00 per kilogram sedangkan kemudian harganya bisa mencapai Rp.85.000,00 sampai Rp.90.000,00 per kilogram menimbulkan kecurigaan adanya kartel dalam kasus ini.<sup>1</sup> Berdasarkan hal tersebut KPPU mengambil inisiatif untuk memulai penyelidikan terkait kenaikan harga bawang putih di pasar. Kenaikan harga bawang putih yang signifikan ini juga dikaitkan dengan adanya kebijakan baru mengenai pembatasan impor bawang putih dengan sistem kuota sesuai amanat Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60/Permentan/OT.140/9/2012 tentang Rekomendasi Produk Holtikultura.

Dugaan kartel ini kemudian berkembang menjadi beberapa bentuk Pelanggaran terhadap Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yakni penguasaan pasar dan persekongkolan seperti Laporan Dugaan Pelanggaran yang pernah diajukan dalam Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013. Pihak yang diduga terlibat dalam kasus ini

---

<sup>1</sup> KPPU Awasi Bawang Putih, Maret 2013, <http://www.kppu.go.id/id/blog/2013/03/kppu-awasi-bawang-putih/>. (Diakses tanggal 20 Januari 2015).



adalah CV Bintang, CV. Karya Pratama, CV. Mahkota Baru, CV. Mekar Jaya, PT. Dakai Impex, PT. Dwi Tunggal Buana, PT. Global Sarana Perkasa, PT. Lika Dayatama, PT. Mulya Agung Dirgantara, PT. Sumber Alam Jaya Perkasa, PT. Sumber Roso Agromakmur, PT. Tritunggal Sukses, PT. Tunas Sumber Rezeki, CV. Argo Nusa Permai, CV. Kuda Mas, CV. Mulia Agro Lestari, PT. Lintas Buana Unggul, PT. Prima Nusa Lentera Agung, PT. Tunas Utama Sari Perkasa, Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia.

Pemaparan di atas menyebutkan bahwa pihak yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak hanya pelaku usaha, melainkan juga melibatkan unsur pemerintah. Unsur pemerintah yang terlibat dalam kasus importasi bawang putih ini seperti Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik

Indonesia diduga terlibat dalam persekongkolan dengan pelaku usaha terkait dengan Rekomendasi Izin Pemasukan Holtikultura (RIPH) dan Surat Persetujuan Impor (SPI) bagi pelaku usaha yang diduga bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Keterlibatan pihak pemerintah disini merupakan suatu bentuk nyata adanya keterlibatan pihak lain di luar pelaku usaha dalam dugaan persaingan usaha tidak sehat, karena perlu diketahui bahwa apa yang dimaksud dengan pelaku usaha tidak melingkupi unsur pemerintah seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai berikut “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, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

Argumentasi yang menguatkan bahwa Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan



Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia bukanlah pelaku usaha yaitu dapat dilihat secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan “Menteri adalah pembantu presiden yang memimpin kementerian.” Menteri merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden serta memberikan pertanggungjawaban kepada presiden pula. Menteri yang terlibat dalam kasus importasi bawang putih ini adalah Menteri Perdagangan. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara menyebutkan bahwa “Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan dan Badan Karantina Pertanian Kementerian Pertanian merupakan salah satu pejabat negara dengan

pangkat Eselon I yang merupakan salah satu unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.”

Penelitian ini secara spesifik membahas mengenai persaingan usaha tidak sehat dalam kasus importasi bawang putih yang juga melibatkan pihak Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia sebagai pihak di luar pelaku usaha dan mengkaji mengenai kekuatan mengikat Putusan KPPU terhadap pihak lain di luar pelaku usaha yang dalam hal ini adalah pemerintah.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam kasus importasi bawang putih?
2. Bagaimanakah kekuatan mengikat dari putusan KPPU terhadap pihak lain di luar pelaku usaha dalam kasus importasi bawang putih?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam kasus importasi bawang putih.
2. Mengetahui kekuatan mengikat dari keputusan KPPU terhadap pihak lain



di luar pelaku usaha dalam kasus importasi bawang putih.

## II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan bahwa “Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.”<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji juga menyatakan bahwa “Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan.”<sup>3</sup> Berdasarkan kedua pendapat tersebut jelas bahwa yang dimaksud dengan penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai data utama dalam melakukan pengkajiannya.

Spesifikasi penelitian dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif-analitis. Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan bahwa “Deskriptif-analitis yaitu menggunakan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut

permasalahan di atas.”<sup>4</sup> Hal senada juga disebutkan oleh Zainuddin Ali yang menyatakan bahwa “Deskriptif-analitis yaitu mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian, demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat.”<sup>5</sup>

Penelitian mengenai Bentuk Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Importasi Bawang Putih (Studi Kasus: Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013) ini akan diteliti dari data primer dan data sekunder. Data primer yang berupa wawancara dijadikan sebagai bahan pelengkap guna menjawab permasalahan yang diangkat supaya lebih sempurna. Data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang meliputi peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, dan teori hukum serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dijadikan sebagai data utama untuk menganalisa permasalahan yang ada agar ditemukan suatu jawaban dari permasalahan tersebut.

## III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Bentuk Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Importasi Bawang Putih

---

<sup>2</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal. 11.

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-15, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hal.23.

---

<sup>4</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op-Cit*, hal. 97-98.

<sup>5</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hal. 105-106.



Kasus importasi bawang putih dapat diduga mengandung suatu kesepakatan diantara para pelaku usaha untuk melakukan pengaturan terhadap jumlah pasokan bawang putih di pasar. Pengaturan pasokan yang dimaksud adalah dengan membatasi jumlah bawang putih yang beredar. Hal ini tentunya akan secara otomatis mempengaruhi harga pasar yang akan memberikan keuntungan yang lebih besar bagi pelaku usaha.

Tindakan pelaku usaha tersebut jika dilihat dari aspek hukum persaingan usaha melanggar ketentuan Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan pelanggaran yang terjadi meliputi Pasal 11 tentang Kartel, Pasal 19 huruf c tentang Penguasaan Pasar dan Pasal 24 tentang Persekongkolan.

## 1. Kartel

Kartel adalah kerjasama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.<sup>6</sup> Kartel dilakukan dengan maksud untuk mengatur harga suatu barang dan atau jasa di pasar untuk memperoleh

keuntungan yang lebih besar.

Kartel jika ditinjau dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat termasuk ke dalam perjanjian yang dilarang dan hanya menjerat pelaku usaha saja tanpa melibatkan pihak lain. Pelaku usaha dapat diklasifikasikan melakukan kartel apabila melakukan kesepakatan atau perjanjian dengan tujuan untuk mempengaruhi harga suatu komoditas tertentu di pasar. Pasal 11 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan sebagai berikut “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.”

Rumusan Pasal 11 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki unsur-unsur berupa unsur pelaku usaha, perjanjian, bertujuan untuk mempengaruhi harga, mengatur produksi dan atau pemasaran suatu

---

<sup>6</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Op-Cit*, hal. 105.



barang dan atau jasa tertentu, menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dugaan bahwa CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa sebagai pelaku usaha melakukan kartel dikarenakan beberapa pelaku usaha tersebut melakukan afiliasi dalam importasi bawang putih. Afiliasi tersebut diduga dibuat dengan maksud untuk mengambil keuntungan yang lebih dari importasi yang mereka lakukan dengan cara menguasai dan membatasi pasokan bawang putih di pasar sehingga harga bawang putih dapat diatur.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku

usaha.<sup>7</sup> Hal ini mengingat pula bahwa unsur utama dari Pasal 11 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah unsur perjanjian.

Dugaan terjadinya kartel dalam importasi bawang putih yang dilakukan oleh para pelaku usaha ini tidak terbukti, karena dalam pembuktiannya unsur perjanjian tidak dapat dibuktikan baik perjanjian secara eksplisit maupun secara diam-diam. Bentuk perilaku afiliasi dari para pelaku usaha dinilai bukan merupakan bentuk kesepakatan (tidak memenuhi unsur perjanjian), selain itu bukti koordinasi tidak terungkap dalam persidangan dan tidak ada bukti lain yang dapat mendukung terpenuhinya unsur perjanjian baik secara eksplisit maupun secara diam-diam karena berdasarkan keterangan para pelaku usaha juga tidak terdapat Asosiasi Importir Bawang Putih.

Tidak terpenuhinya unsur perjanjian dalam pasal ini membuat tidak perlunya lagi pembuktian mengenai pemenuhan unsur lainnya dikarenakan unsur-unsur dalam Pasal 11 ini bersifat utuh

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 8.



meskipun unsur pelaku usaha terpenuhi yakni dengan terlibatnya beberapa perusahaan sebagai pelaku usaha dalam kasus ini terpenuhi.

## 2. Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat diklasifikasikan sebagai bentuk kegiatan yang dilarang. Penguasaan pasar secara umum diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 19 menyebutkan beberapa kegiatan yang dilarang yang terkait dengan penguasaan pasar, yaitu menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu, membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan dan melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu. Konstruksi Pasal 19 ini pun hanya dapat menjerat pelaku usaha dan tidak dapat menjerat pihak lain.

Kasus Importasi Bawang Putih ini hanya

menduga pelaku usaha terkait, yakni CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa melanggar Pasal 19 huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi "Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: c membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan."

Rumusan Pasal 19 huruf c memunculkan unsur-unsur berupa unsur pelaku usaha, melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lainnya untuk membatasi peredaran





dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan, dan menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Semua unsur dalam Pasal 19 huruf c Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam kasus ini terpenuhi. Hal ini membuat terbuktinya dugaan penguasaan pasar dengan cara membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan.

Terpenuhinya semua unsur dalam rumusan pasal tersebut dapat dilihat dari para pelaku usaha dalam kasus ini melakukan kegiatan bersama pelaku usaha lainnya, karena para pelaku usaha di atas yang harusnya saling bersaing satu sama lain justru melakukan afiliasi dengan menggunakan pihak yang sama untuk melakukan pengurusan SPI dan atau perpanjangan SPI. Berdasarkan hal tersebut para pelaku usaha dinilai melakukan kerjasama yang terkait untuk melakukan pengaturan pemasokan bawang putih yang baik direalisasikan maupun tidak. Hal ini juga dinilai merupakan tindakan yang didasarkan hanya untuk kepentingan bisnis belaka tanpa mengindahkan kewajiban merealisasikan

kuota yang telah ditetapkan sesuai dengan volume dan jangka waktu tertentu. Selain itu, penundaan realisasi impor bawang putih sengaja ditunda tanpa memperhatikan jangka waktu yang telah ditentukan sebelumnya dalam RIPH yang hanya tiga bulan. Penundaan tersebut tidak lain bertujuan untuk mengambil keuntungan lebih dari peningkatan harga yang akan terjadi akibat berkurangnya pasokan bawang putih di pasar.

### 3. Persekongkolan

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan bahwa "Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol." Persekongkolan dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat sendiri sebenarnya dibagi menjadi tiga bentuk, yakni pesongkolan tender, persekongkolan untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai



rahasia perusahaan dan persekongkolan untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya.

Para pihak yang terkait dalam kasus ini, yakni CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa, Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia diduga melanggar Pasal 24 Undang-undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengenai persekongkolan untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya.

Pasal 24 menyatakan bahwa “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha lainnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.”

Konstruksi Pasal 24 sendiri sebenarnya sedikit bertentangan dengan konstruksi Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Definisi Persekongkolan dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa persekongkolan terjadi antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lain, sementara Pasal 24 menyebutkan bahwa persekongkolan dapat terjadi antara pelaku usaha dengan pihak lain. Hal tersebut tentu menimbulkan multitafsir dalam menentukan pihak lain dalam Pasal 24 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ada yang berpendapat bahwa pasal mengenai persekongkolan ini hanya dapat menjerat pelaku usaha dan ada yang berpendapat pula pasal ini



dapat menjerat pihak lain di luar pelaku usaha termasuk pemerintah.

Pihak pemerintah melalui pejabat dalam instansi terkait, yakni Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia dalam kasus ini seperti yang telah dipaparkan sebelumnya dijadikan sebagai pihak yang terkait dalam kasus ini. Ketiga pejabat pemerintah tersebut diduga bersama dengan pelaku usaha melanggar Pasal 24 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

KPPU sendiri menilai hal ini merupakan proses perluasan penafsiran dari makna “pihak lain” dalam Pasal 24 dikarenakan pihak lain disini dapat diartikan sebagai pelaku usaha itu sendiri dan pihak lain di luar pelaku usaha mengingat bahwa persekongkolan mempunyai dua bentuk yakni persekongkolan horizontal dan pesekongkolan vertikal.<sup>8</sup>

Kasus dugaan pelanggaran Pasal 24 Undang-Undang Larangan

Persaingan Tidak Sehat ini dalam kasus importasi bawang putih jika diteliti lebih jauh akan memunculkan dua bentuk persekongkolan baik horizontal maupun vertikal secara sekaligus. Pertama, pelaku usaha terkait yakni CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa diduga melakukan persekongkolan antar pelaku usaha yang terklasifikasi sebagai persekongkolan horizontal.

Kedua, pera pelaku usaha yakni CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT

---

<sup>8</sup> Dendy R. Sutrisno, *Op-Cit.*



Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa diduga melakukan persekongkolan dengan pihak lain yang tidak lain adalah Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia dalam hal penerbitan RIPH dan SPI yang dalam hal ini diklasifikasi sebagai persekongkolan vertikal.

Rumusan Pasal 24 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat memunculkan unsur-unsur berupa unsur pelaku usaha, bersekongkol dengan pihak lain, pasar bersangkutan, menghambat pesaing, kurangnya ketepatan waktu yang dipersyaratkan, dan menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Semua unsur dalam Pasal 24 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha dalam kasus ini terpenuhi. Hal ini membuat terbuktinya dugaan persekongkolan dalam importasi bawang

putih, baik persekongkolan vertikal maupun persekongkolan horizontal.

Pemenuhan unsur ini dilakukan dengan ditemukannya bahwa terdapat importir bawang yang tidak mendapatkan persetujuan perpanjangan SPI dari Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, yakni PT Indobaru Utama Sejahtera, para pelaku usaha yang terlibat dalam kasus ini melakukan importasi di luar jangka waktu RIPH, ditemukan fakta bahwa diantara para pelaku usaha tersebut terdapat kerjasama baik secara langsung maupun tidak langsung. Kerjasama yang dimaksud adalah dalam pengurusan SPI dan atau perpanjangan SPI. Selain itu, penundaan realisasi impor bawang putih sengaja ditunda tanpa memperhatikan jangka waktu yang telah ditentukan sebelumnya dalam RIPH yang hanya tiga bulan. Penundaan tersebut tidak lain bertujuan untuk mengambil keuntungan lebih dari peningkatan harga yang akan terjadi akibat berkurangnya pasokan bawang putih di pasar.

Pemaparan mengenai bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam importasi bawang putih di atas dapat



membentuk sebuah kesimpulan bahwa dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat terdiri dari penguasaan pasar dengan cara membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan dan persekongkolan untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya baik secara horizontal secara vertikal, sementara dugaan mengenai terjadinya kartel tidak terbukti.

### **B. Kekuatan Mengikat Putusan KPPU terhadap Pihak Lain di Luar Pelaku Usaha dalam Importasi Bawang Putih**

Kasus Importasi Bawang Putih ini melibatkan pihak pemerintah melalui pejabat negara, yakni Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan. Unsur pemerintah disini dapat dikatakan sebagai bukti nyata keterlibatan pihak lain di luar pelaku usaha. Majelis Komisi dalam putusannya menyatakan bahwa Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri

Perdagangan Republik Indonesia dalam kasus importasi bawang putih melakukan persekongkolan yang dilarang dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan para pelaku usaha yakni CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tritunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rezeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa. Sementara Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia dinyatakan tidak terlibat langsung dengan pasal-pasal yang diduga dilanggar dalam kasus ini.

Rumusan “Pihak lain” dalam Pasal 24 ini disamakan penafsirannya dengan “Pihak lain” dalam Pasal 22 karena keduanya merupakan bentuk persekongkolan. Jika dalam Pasal 22 menerangkan larangan dalam tender maka Pasal 24 menerangkan larangan persekongkolan dalam menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa. Pihak lain dalam rumusan ini dapat



diartikan dengan dua sifat, yakni pihak lain yang sifatnya horizontal (sejajar) ataupun vertikal (tidak sejajar). Jika diartikan secara horizontal maka pihak lain dapat diartikan sebagai pelaku usaha lain, sedangkan jika diartikan secara vertikal maka pihak lain dapat diartikan pihak yang bukan merupakan pelaku usaha.

Keterlibatan unsur pemerintah yakni Badan Karantina Kementerian Pertanian, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan dan Menteri Perdagangan dimasukkan dalam kategori pihak lain yang sifatnya vertikal. Hal ini disebabkan bahwa ketiganya bukanlah pelaku usaha dan kedudukannya pun sebagai regulator yang lebih tinggi daripada pelaku usaha.

Argumentasi yang menguatkan bahwa Badan Karantina Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia bukanlah pelaku usaha yaitu dapat dilihat secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara

serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan “Menteri adalah pembantu presiden yang memimpin kementerian.” Menteri merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden serta memberikan pertanggungjawaban kepada presiden pula. Menteri yang terlibat dalam kasus importasi bawang putih ini adalah Menteri Perdagangan. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara menyebutkan bahwa “Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan dan Badan Karantina Pertanian Kementerian Pertanian merupakan salah satu pejabat negara dengan pangkat Eselon I yang merupakan salah satu unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.”

Keterlibatan pihak lain yang terdiri dari Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia dalam



persekongkolan dengan para pelaku usaha dalam kasus importasi bawang putih ini tidak dapat dikenai sanksi. Hal ini disebabkan KPPU tidak berwenang untuk memberikan sanksi kepada pemerintah. Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa “Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.” Berdasarkan pasal tersebut jelas bahwa KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha.

KPPU hanya berwenang memberikan saran dan pertimbangan (rekomendasi) kepada pemerintah sesuai Pasal 35 huruf e Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sehingga, dalam kasus ini Majelis Komisi hanya memberikan rekomendasi kepada instansi pemerintah yang terkait, yakni Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan yang berubunyi:

1. Bahwa Majelis Komisi merekomendasikan kepada setiap Instansi Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia untuk memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam perumusan kebijakannya;

2. Bahwa penetapan kebijakan impor khususnya yang menggunakan Skema kuota harus berkoordinasi dengan instansi terkait.

Rekomendasi yang diberikan Majelis Komisi kepada Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan ini sifatnya tidak mengikat, sehingga bisa dijalankan atau tidak. Pelaksanaan rekomendasi oleh instansi pemerintah yang terkait sifatnya *voluntary* (suka rela/tanpa paksaan) bukan *mandatory* (perintah/paksaan). Namun, meskipun bersifat tidak mengikat, rekomendasi yang diberikan KPPU ini setidaknya dapat publik dapat mengerti bahwa berdasarkan Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat pemerintah harusnya mengambil kebijakan seperti saran dan pertimbangan yang diberikan oleh KPPU. KPPU pula melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan rekomendasi tersebut, dalam artian apakah rekomendasi tersebut dijalankan atau tidak.<sup>9</sup>

#### IV. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Bentuk Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Importasi Bawang Putih (Studi Kasus: Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013), maka dapat

---

<sup>9</sup> Dendy R. Sutrisno, *Op-Cit*.



diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam importasi bawang putih adalah penguasaan pasar dengan cara membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan dan persekongkolan baik persekongkolan horizontal (antar sesama pelaku usaha) dan juga persekongkolan vertikal (bukan dengan pelaku usaha). Hal ini merupakan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf c dan Pasal 24 Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Kekuatan Putusan KPPU terhadap pihak lain dalam kasus importasi bawang putih bersifat tidak mengikat. Pihak lain disini yang dimaksud adalah Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia yang dinyatakan bersalah karena telah melakukan persekongkolan dengan pelaku usaha dalam penerbitan perpanjangan SPI. Hal ini disebabkan oleh kewenangan KPPU yang sifatnya terbatas, yakni hanya berwenang menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha, sementara kepada pemerintah KPPU hanya berwenang untuk memberikan saran atau pertimbangan (rekomendasi)

yang sifatnya tidak mengikat sesuai Pasal 35 huruf e Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Rekomendasi kepada pemerintah ini dapat dijalankan atau tidak dijalankan, meskipun demikian setiap alasan dan tindakan pemerintah untuk menjalankan atau tidak menjalankan tersebut tetap harus diketahui KPPU sebagai bentuk pengawasan.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alawi, Hasan dkk. 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- A. Anderson, Ronald dan Walter A. Kumpf. 1972. *Business Law*. Cincinnati: South-Western Publishing Co.
- Hartono, Sri Redjeki. 2007. *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Hilman, Yusman, Achmad Hidayat dan Suwandi. 1997. *Budidaya Bawang Putih di Dataran Tinggi*. Bandung: Badan Penelitian Tanaman dan Sayuran.
- J. Harron, Thomas. 1983. *Business Law*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Margono, Sayud. 2009. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Echols John dan Hasan Shadily. 2003. *Kamus Inggris Indonesia*. Cetakan XXV,





- Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Prananingtyas, Paramita. 2015. *Bahan Ajar Materi II Kapsel Dagang Hukum Persaingan Usaha*.
- Purwaningsih, Endang. 2010. *Hukum Bisnis*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Rokan, Mustafa Kamal. 2010. *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan XV, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sudarsono. 1999. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao. 2010. *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Syamsudin, M. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja. 2002. *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Jakarta: Rajawali Pers.
- http://www.kppu.go.id/id/blog/2013/03/kppu-awasi-bawang-putih/. (Diakses tanggal 20 Januari 2015).
- Widodo, R. dan Bambang Sayaka. *Kebijakan Impor dan Stabilisasi Harga Mendukung Peningkatan Produksi dan Holtikultura*.  
<http://www.litbang.pertanian.go.id/buku/diversifikasi-pangan/BAB-II/BAB-II-6.pdf> (Diakses tanggal 1 Maret 2016 Pkl.20.00 WIB).
- Peraturan Perundang-Undangan**  
**Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60/Permentan/OT.140/9/2012 tentang Rekomendasi Produk Holtikultura.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60/M-DAG/PER/9/2012 tentang Perubahan Kedua Atas

## Artikel dan Berita

KPPU. *KPPU Awasi Bawang Putih*. Maret 2013.



Peraturan Menteri  
Perdagangan Nomor 30/M-  
DAG/PER/5/2012 tentang  
Ketentuan Impor Produk  
Hortikultura.

Peraturan Komisi Pengawasan  
Persaingan Usaha Nomor 04  
Tahun 2009 tentang Pedoman  
Tindakan Administratif  
Sesuai Ketentuan Pasal 47.

Peraturan Komisi Pengawasan  
Persaingan Usaha Nomor 01  
Tahun 2010 tentang Tata  
Cara Penanganan Perkara di  
KPPU.

Peraturan Komisi Nomor 04 Tahun  
2010 tentang Pedoman  
Pelaksanaan Pasal 11 tentang  
Kartel.

Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun  
2011 tentang Pedoman Pasal  
19 Huruf D (Praktek  
Diskriminasi).

Putusan Pekara Nomor 05/KPPU-  
I/2013 tentang Pelanggaran  
Undang-Undang Nomor 5  
Tahun 1999 terkait Importasi  
Bawang Putih.

**Peraturan Perundang-Undangan  
di Amerika**

The Sherman Antitrust Act 1890.

The Clayton Antitrust Act 1914.

The Federal Trade Commission Act  
1914.

**Peraturan Perundang-Undangan  
di Malaysia**

Competition Act 2010.