



**ANALISA YURIDIS PENERAPAN PRINSIP *RULE OF REASON* OLEH  
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) DALAM KASUS-  
KASUS DUGAAN KARTEL**

**Aisyah Amini Nur\*, Paramita Prananingtyas, Irawati**

Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail: [aisyahamini.nur24@gmail.com](mailto:aisyahamini.nur24@gmail.com)

**Abstrak**

KPPU mengenal 2 metode pendekatan dalam menangani perilaku yang berpotensi menimbulkan distorsitas iklim persaingan, yakni *per se illegal* dan *rule of reason*. Salah satu perilaku yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah perjanjian kartel. Perjanjian ini dilarang karena berpotensi menyebabkan kerugian baik terhadap konsumen maupun terhadap perekonomian nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam menangani dugaan perkara kartel serta memperoleh pengetahuan empiris mengenai hambatan dan penyelesaian atas hambatan dari pemanfaatan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan menggunakan data primer berupa wawancara dengan informan dari KPPU sebagai sumber data utama dan didukung dengan data sekunder yang diperoleh dari studi pustaka. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel dilaksanakan dengan melakukan identifikasi terhadap pasar yang bersangkutan, identifikasi penguasaan pasar pelaku usaha, pembuktian perilaku kartel, dan identifikasi dampak kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha. Pemanfaatan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel mengalami beberapa hambatan, diantaranya, pemisahan rumusan pasal beberapa perilaku yang masih termasuk ke dalam jenis kartel, keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi informasi, kompleksitas pembuktian kartel yang diperkuat dengan alur dinamika pasar yang rumit, serta terbatasnya keterbukaan dan kerahasiaan informasi dari para pelaku usaha yang menjadi subjek penanganan perkara kartel.

**Kata Kunci:** *Rule of Reason*; KPPU; Kartel.

**Abstract**

*The Commission for the Supervision of Business Competition (KPPU) recognizes two approaches in dealing with behaviors that potentially distort competition, namely per se illegal and rule of reason. One of the prohibited behaviors under Law Number 5 of 1999 is cartel agreements. These agreements are prohibited because they have the potential to cause harm to both consumers and the national economy. This study aims to understand the application of the rule of reason principle by the KPPU in handling allegations of cartel cases and to obtain empirical knowledge about the barriers and their resolutions in the utilization of the rule of reason principle by the KPPU in handling allegations of cartel cases. The research method used in this study is empirical legal research, using primary data in the form of interviews with informants from the KPPU as the main data source, supported by secondary data obtained from literature studies. The results of this study show that the application of the rule of reason principle by the KPPU in handling allegations of cartel cases is carried out by identifying the relevant market, identifying market dominance by business actors, proving cartel behavior, and identifying the impact of the cartel conducted by the business actors. The utilization of the rule of reason principle by the KPPU in handling allegations of cartel cases faces several obstacles, including the separation of article formulations for some behaviors that still fall under the category of cartel, limitations in human resources and information technology, the complexity of proving cartels enhanced by the intricate dynamics of the market, as well as limited transparency and confidentiality of information from the business actors who are subjects of cartel.*

**Keywords:** *Rule of Reason*; KPPU; Cartel.



## I. PENDAHULUAN

Hukum persaingan sejatinya bertujuan sebagai *guidance and code of conduct* perilaku pelaku usaha dan pemerintah dalam mengelola setiap kegiatan perekonomian nasional. Hal tersebut terjadi karena pada dasarnya sebuah sistem perekonomian yang tidak diawasi oleh hukum persaingan usaha akan menyebabkan kecenderungan distorsitas pasar yang pastinya berimplikasi pada timbulnya persaingan tidak sehat. Situasi yang demikian tentunya memiliki efek negatif, seperti penurunan iklim persaingan sehat antar pelaku usaha, masifnya praktek monopolisasi dimana pasar hanya dikuasai oleh pelaku usaha tertentu, dan terciptanya kesempatan bagi pelaku usaha untuk melakukan eksploitasi terhadap konsumen dengan modus menjual barang dan/atau jasa dengan kualitas yang tidak sepadan.<sup>1</sup>

Guna mengontrol hal tersebut, pada tanggal 5 Maret 1999, Presiden Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Bertepatan dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, disahkan pula Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU dalam peranannya sebagai suatu institusi quasi peradilan mengenal 2 (dua) metode pendekatan dalam melaksanakan penafsiran terhadap perjanjian dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan distorsitas iklim persaingan diantaranya ialah pendekatan *Per Se Illegal* dan pendekatan *Rule of Reason*. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memberikan batasan terhadap kegiatan dan perjanjian yang dilarang bagi para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak terkecuali praktik perjanjian kartel. Pengaturan mengenai praktik perjanjian kartel ini termaktub dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pasal 11 menjelaskan bahwa praktik kartel dapat terjadi apabila adanya perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha pesaingnya untuk secara bersama-sama mengontrol produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau sebuah jasa mempengaruhi harga sehingga dapat menimbulkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pada rentang tahun 2008-2009, perekonomian Indonesia dikejutkan dengan adanya isu harga minyak goreng yang mencapai Rp10.000/Kg sedangkan harga normal pada saat itu adalah Rp7.000/Kg mengingat pada periode tersebut sedang terjadi penurunan harga suplai minyak kelapa sawit mentah atau *crude palm oil* (CPO). Menanggapi peristiwa yang terjadi, KPPU sebagai institusi pembantu negara (*state auxiliary organ*) yang diamatkan untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap praktik monopoli dan/atau persaingan usaha, memeriksa dugaan kasus kartel minyak goreng tersebut dengan menyatakan 21 Perusahaan sebagai terlapor. KPPU menjatuhkan vonis kepada para terlapor telah terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum melakukan pelanggaran atas Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk pasar minyak goreng kemasan sebagaimana dalam putusan Perkara Nomor 24/KPPU-I/2009. Selain itu,

---

<sup>1</sup> Muh. Risnain. "Konsep Penguatan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan Dalam Membangun Perekonomian Nasional Yang Sehat Dan Adil", *Jurnal IUS*, Volume VI, Nomor 2, (2018), halaman 232

KPPU juga menghukum para terlapor untuk membayar denda secara proporsional yang harus disetorkan ke Kas Negara.

Fenomena yang sama terjadi pada masa *peak season* awal tahun 2019, saat itu pasar persaingan Indonesia mengalami permasalahan terkhususnya di dunia transportasi pesawat terbang dengan adanya lonjakan tarif tiket pesawat yang tidak mengalami penurunan setelah berakhirnya masa *peak season*, sedangkan pada saat itu telah terjadi penurunan harga avtur sejak November 2018.<sup>2</sup> Atas hal tersebut, timbulah dugaan indikasi praktik kartel dan perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh beberapa maskapai penerbangan. Terlebih lagi dalam pelaksanaan praktik kartel, umumnya diprakarsai oleh aliansi dagang bersama dengan para anggotanya.<sup>3</sup> KPPU atas inisiatif sendiri melakukan penyelidikan dengan cara mengumpulkan data dan informasi yang mengindikasikan adanya praktik kartel dan/atau perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh 7 (tujuh) maskapai penerbangan domestik sebagai terlapor. KPPU memutuskan dalam Perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 bahwa para terlapor terbukti melakukan perjanjian penetapan harga sebagaimana dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan tidak terbukti melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan kata lain para terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan praktik kartel. Tidak terbuktinya pasal 11 tersebut didasarkan pada penilaian Majelis Komisi bahwa adanya *meeting of minds* sebagai bentuk *concerted action* para terlapor tidak memenuhi karakteristik “perjanjian” yang menjadi unsur utama dari pasal 11 tentang kartel.

Berdasarkan hal-hal di atas, penulis merasa perlu untuk membahas lebih lanjut mengenai bagaimana KPPU menerapkan prinsip *rule of reason* dalam penanganan dugaan perkara kartel dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Di sisi lain, penulis juga merasa penting untuk meneliti serta mengkaji apa saja hambatan dan penyelesaian terhadap hambatan yang dialami oleh KPPU dalam menerapkan prinsip *rule of reason* dalam menangani kasus-kasus dugaan perkara kartel di Indonesia. Hal yang demikian menjadikan penulis yakin untuk mengangkat judul penelitian yakni “**Analisa Yuridis Penerapan Prinsip Rule of Reason Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kasus-Kasus Dugaan Kartel**”. Agar pembahasan dalam penulisan ini dapat terfokus, maka Penulis telah merumuskan hal-hal yang menjadi pokok permasalahan, yakni:

1. Bagaimana penerapan prinsip *rule of reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam penanganan dugaan perkara kartel?
2. Bagaimana hambatan dan penyelesaian atas hambatan pemanfaatan prinsip *rule of reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam penanganan dugaan perkara kartel?

---

<sup>2</sup> Sylke Febrina Laucereno, “Kementerian BUMN: Harga Avtur Sudah Turun Sejak November 2018”, <https://finance.detik.com/energi/d-4424485/kementerian-bumn-harga-avtur-sudah-turun-sejak-november-2018>, diakses pada tanggal 12 September 2022.

<sup>3</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam teori dan praktik serta penerapan hukumnya*, (Jakarta : Kencana, 2012), halaman. 176.



## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yang merupakan pendekatan dimana penulis melakukan penelitian secara langsung pada objek penelitian dengan tujuan untuk memperoleh data lapangan sebagai data primer. Spesifikasi penelitian yang digunakan penulis adalah deskriptif analitis yang berfungsi untuk menggambarkan atau memberikan penjelasan terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terhimpun sebagaimana adanya tanpa melakukan analisa dan penarikan kesimpulan secara umum

Bersumber pada pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan yuridis empiris, maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa jenis data primer dan jenis data sekunder. Penulis menggunakan metode studi lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara terhadap informan yang berhubungan langsung dengan objek penelitian. Wawancara merupakan pertemuan antara peneliti dan informan untuk saling menukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikomposisikan makna dalam suatu topik tertentu. Selain itu, Penulis juga menggunakan metode pengumpulan studi dokumen (*document research*) atau studi pustaka (*library research*). Studi kepustakaan merupakan alat pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian.<sup>4</sup> Data-data yang telah ditemukan dan dikumpulkan penulis akan dianalisis kembali dengan menggunakan metode kualitatif. Metode analisis ini menitikberatkan analisisnya pada suatu proses penyimpulan yang deduktif dan induktif. Selain itu, metode analisis kualitatif juga dilakukan dengan menganalisis hubungan antar fenomena yang diamati dengan logika ilmiah.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Hasil Penelitian

#### 1. Penerapan Prinsip *Rule of Reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Dugaan Perkara Kartel

##### a. Indikator Awal Identifikasi Dugaan Kartel

Menemukan adanya dugaan kasus kartel bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan mengingat perilaku pelaku usaha yang melakukan kartel tidak akan serta merta mengakui adanya perjanjian kartel diantara mereka. Sebagai solusi atas hal tersebut, KPPU dapat mengidentifikasi beberapa faktor yang menjadi indikator awal terbentuknya kartel. Terdapat 2 (dua) faktor yang menjadi indikator awal adanya kemungkinan penemuan kartel di suatu pasar oleh KPPU, yakni faktor struktural dan faktor perilaku.<sup>5</sup> Faktor struktural adalah setiap faktor yang berkaitan dengan struktur organisasi pasar atau karakteristik pasar yang dapat mempengaruhi persaingan antar perusahaan didalamnya. Faktor ini dapat mencakup hal-hal seperti jumlah pesaing dalam pasar, ukuran perusahaan-perusahaan, dan hambatan masuk ke dalam pasar. Berbeda dengan faktor struktural, faktor perilaku merujuk pada

---

<sup>4</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi dan Penelitian Hukum*, (Filsafat, Teori, dan Praktik), (Depok: Rajawali Press, 2020), halaman. 217.

<sup>5</sup> Kamal Barok, *Wawancara*, Kantor Wilayah VII KPPU Yogyakarta, (2 Maret 2022)



setiap strategi atau tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam kegiatan persaingan usaha. Faktor-faktor ini berkaitan dengan strategi harga, pertukaran informasi, dan kesepakatan antar perusahaan.

**b. Penanganan Dugaan Kasus Kartel oleh KPPU**

KPPU berwenang dalam melakukan penegakan hukum persaingan usaha yang mana salah satunya adalah penegakan hukum perkara kartel baik dilakukan atas dasar adanya laporan masyarakat atau inisiatif dari KPPU sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pada hakikatnya, kedua dasar tersebut sama-sama menjadi titik awal KPPU dalam melakukan pemeriksaan terhadap adanya dugaan pelanggaran persaingan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha. KPPU dapat melakukan pemeriksaan atas dasar laporan masyarakat atau pengaduan dari pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang diduga melanggar hukum persaingan. Laporan masyarakat atau pengaduan dapat diajukan secara tertulis maupun lisan kepada KPPU. Pengaduan harus memenuhi persyaratan formal yang ditetapkan oleh KPPU, seperti harus berisi identitas lengkap pelapor, identitas pihak yang dilaporkan, kronologi kejadian, dan bukti pendukung. KPPU akan mengevaluasi kelengkapan informasi dan memutuskan apakah pengaduan tersebut layak untuk ditindaklanjuti. Apabila KPPU menilai pengaduan tersebut layak untuk ditindaklanjuti, KPPU akan melakukan penyelidikan terhadap pihak yang dilaporkan dan mengumpulkan bukti-bukti untuk membuktikan apakah benar terdapat dugaan pelanggaran atau tidak.

Selain melakukan pemeriksaan atas dasar laporan masyarakat atau pengaduan dari pihak yang merasa dirugikan, KPPU juga dapat melakukan pemeriksaan atas dasar inisiatif sendiri. Pemeriksaan ini dilakukan ketika KPPU menduga adanya praktik bisnis yang dapat merugikan persaingan usaha atau adanya indikasi pelanggaran hukum persaingan yang perlu ditindaklanjuti. Pemeriksaan atas dasar inisiatif KPPU dapat dilakukan setelah KPPU melakukan kajian terhadap informasi dan data yang tersedia, baik dari sumber internal maupun eksternal. Informasi dan data yang menjadi dasar inisiatif pemeriksaan dapat berasal dari berbagai sumber, seperti media massa, laporan riset, data statistik, informasi dari pihak terkait, atau informasi dari instansi pemerintah lainnya. Setelah melakukan kajian dan menemukan indikasi pelanggaran hukum persaingan, KPPU akan memutuskan untuk melakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap pihak yang diduga melanggar hukum persaingan. Pada tahap ini KPPU akan mengumpulkan bukti-bukti dan meminta keterangan dari pihak terkait untuk membuktikan adanya pelanggaran. Di samping itu, KPPU juga dapat melakukan koordinasi bersama dengan lembaga lainnya dalam melakukan pencarian dan pengumpulan alat bukti. Apabila proses pemeriksaan selesai, KPPU akan mengeluarkan keputusan yang berisi apakah terdapat pelanggaran hukum persaingan yang dilakukan oleh terlapor atau tidak. Jika terbukti adanya pelanggaran, KPPU dapat memberikan sanksi kepada pihak yang terbukti

melanggar, seperti denda atau penghentian kegiatan yang melanggar hukum persaingan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Setelah dikeluarkannya putusan KPPU, pihak terlapor dalam hal ini pelaku usaha berhak untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan negeri domisili pemohon dalam jangka waktu 14 hari. Dalam melakukan pemeriksaan permohonan keberatan, Pengadilan Negeri tidak wajib untuk mencari kembali bukti-bukti baru. Output dari putusan keberatan ini adalah diterima atau ditolaknya keberatan dari pemohon. Apabila terdapat pihak yang keberatan atas putusan pengadilan negeri, maka dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan keberatan diterima oleh para pihak.

### c. Dugaan Praktik Kartel Dalam Industri Penerbangan

Pasar persaingan Indonesia mengalami permasalahan terkhususnya di dunia transportasi pesawat terbang dengan terkuaknya isu kenaikan harga tiket pesawat terbang domestik yang terjadi pada *peak season* tahun 2019. Kenaikan tarif tiket pesawat terbang tersebut menimbulkan kecurigaan karena dirasa tidak rasional. Hal ini didasarkan pada fenomena lonjakan tarif tiket pesawat yang tidak mengalami penurunan setelah berakhirnya masa *peak season*, sedangkan pada saat itu telah terjadi penurunan harga bahan bakar pesawat atau avtur sejak November 2018.<sup>6</sup> Atas hal tersebut, timbullah dugaan indikasi praktik kartel dan perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh beberapa maskapai penerbangan.

KPPU atas inisiatif sendiri melakukan penyelidikan dengan cara mengumpulkan data dan informasi yang mengindikasikan adanya praktik kartel dan/atau perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh 7 (tujuh) maskapai penerbangan domestik sebagai terlapor setelah melihat ketidaknormalan tarif tiket pesawat domestik dimasa *peak season* pada bulan Desember 2018 sampai dengan pertengahan bulan Januari 2019. Para terlapor ditaksirkan melakukan praktik kartel sebagaimana dalam Pasal 11 dan perjanjian penetapan harga sebagaimana dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan modus operandi yaitu menekan frekuensi dan/atau meniadakan jalur-jalur penerbangan tertentu dan/atau mengubah serta mengurangi penjualan tiket penerbangan dengan *sub-class* harga rendah, dan menaikkan harga tiket.

KPPU memutuskan bahwa para terlapor terbukti melakukan perjanjian penetapan harga sebagaimana dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan tidak terbukti melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019. Atas hal tersebut, PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Wings Abadi mengajukan upaya keberatan sebagaimana dalam perkara Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst. Majelis hakim pada perkara tersebut memutuskan untuk membatalkan putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 atau dengan kata

---

<sup>6</sup> Sylke Febrina Laucereno, "Kementrian BUMN: Harga Avtur Sudah Turun Sejak November 2018", <https://finance.detik.com/energi/d-4424485/kementerian-bumn-harga-avtur-sudah-turun-sejak-november-2018>, diakses pada tanggal 29 Maret 2023.

lain mengabulkan permohonan keberatan dari pihak pemohon keberatan.<sup>7</sup> Menindaklanjuti hal tersebut, KPPU mengajukan permohonan kasasi kepada Mahkamah Agung terhadap putusan 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst. Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi KPPU sehingga akibat hukum Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 yang sebelumnya dibatalkan oleh putusan 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan wajib untuk dilaksanakan.<sup>8</sup>

**d. Dugaan Praktik Kartel Dalam Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (*Broiler*) di Indonesia**

Fenomena naiknya harga yang bersumber dari kelangkaan produk dalam dunia perdagangan Indonesia lainnya ialah kasus kartel mengenai pengaturan produksi bibit ayam pedaging yang terjadi pada rentang tahun 2015-2016.<sup>9</sup> KPPU memutuskan bahwa 12 terlapor telah secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam putusan perkara KPPU Nomor 02/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (*Broiler*) di Indonesia. Kasus ini merupakan kasus yang bersumber dari adanya perjanjian antara 12 terlapor yang merupakan pelaku usaha pembibitan untuk melakukan pemotongan atau pengafkiran dini terhadap 6 juta ekor induk ayam pedaging (*parent stock*).<sup>10</sup> Perilaku kartel tersebut menyebabkan kelangkaan produk ayam pedaging di pasaran dan mengakibatkan naiknya biaya yang harus dikeluarkan oleh peternak terintegrasi maupun peternak mandiri untuk mendapatkan stok induk ayam pedaging. Selain itu, perilaku kartel tersebut juga berdampak pada kerugian yang nilainya mencapai Rp224.000.000.000,00 (dua ratus dua puluh empat miliar rupiah) dalam rentang bulan November sampai bulan Desember 2015.<sup>11</sup>

Selanjutnya, 11 dari 12 terlapor mengajukan permohonan keberatan terhadap putusan KPPU Nomor 02/KPPU-I/2016 sebagaimana dalam putusan PN Jakarta Barat Nomor 01/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN Jkt.Brt tertanggal 29 November 2017. Permohonan keberatan tersebut diterima dan dikabulkan oleh majelis hakim sehingga putusan KPPU Nomor 02/KPPU-I/2016 tidak memiliki kekuatan hukum terhadap para terlapor. Sebagai tindak lanjut atas putusan tersebut, KPPU lantas mengajukan permohonan kasasi

<sup>7</sup> Putusan Perkara Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst.

<sup>8</sup> Wahyudi Aulia Siregar, "MA Kabulkan Kasasi KPPU Terkait Kartel Tiket Pesawat Domestik dari Tujuh Maskapai", <https://www.idxchannel.com/economics/ma-kabulkan-kasasi-kppu-terkait-kartel-tiket-pesawat-domestik-dari-tujuh-maskapai>, diakses pada tanggal 29 Maret 2023.

<sup>9</sup> Komisi Pengawas Persiangan Usaha, *KPPU Hukum Denda Kartel Ayam*, [https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter), pada tanggal 5 Maret 2023.

<sup>10</sup> Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-I/2016.

<sup>11</sup> Komisi Pengawas Persiangan Usaha, *KPPU Hukum Denda Kartel Ayam*, diakses di laman [https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter), pada tanggal 5 Maret 2023.

kepada Mahkamah Agung terhadap putusan PN Jakarta Barat Nomor 01/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN Jkt.Br. KPPU. Berdasarkan memori kasasi dan kontra memori kasasi yang dihubungkan dengan putusan *judex facti*, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh KPPU dengan menilai bahwa putusan perkara Nomor 01/Pdt.Sus- KPPU/2017/PN Jkt.Br. tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang. Oleh karena itu, para Termohon dalam perkara *a quo* tidak terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

**e. Dugaan Praktik Kartel Dalam Industri Minyak Goreng Kelapa Sawit**

Fenomena kartel yang terjadi di Indonesia salah satunya terkait dengan indikasi kartel yang melibatkan 21 (dua puluh satu) pelaku usaha dalam industri produksi minyak goreng curah dan kemasan. Para Terlapor tidak memberikan respon yang proporsional atas penurunan harga suplai minyak kelapa sawit mentah atau *crude palm oil* (CPO) terhadap harga jual minyak goreng curah dan kemasan (bermerek). Hal ini yang mendasari dugaan adanya praktik kartel yang dilakukan oleh para Terlapor yang menetapkan harga penjualan minyak goreng di pasar tetap tinggi meskipun harga variabel input (CPO) telah mengalami penurunan. Berdasarkan informasi dan sumber data yang diterima, KPPU melakukan penelitian inisiatif untuk menyelidiki adanya dugaan praktik kartel dalam industri minyak goreng.

Majelis Komisi dalam perkara nomor 24/KPPU-I/2009 menyatakan bahwa 20 dari 21 Terlapor telah melanggar ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena dinilai telah melakukan *price parallelism* dalam pasar persaingan minyak goreng curah dan kemasan (bermerek).<sup>12</sup> Hal ini berdasarkan temuan bukti komunikasi antar pelaku usaha dalam sebuah pertemuan yang membahas harga, kapasitas produksi, dan struktur biaya produksi. KPPU memberikan hukuman kepada para Terlapor untuk membayar denda senilai total Rp299.000.000.000 (dua ratus sembilan puluh sembilan miliar rupiah) karena terbukti membentuk kartel untuk menentukan harga minyak goreng.<sup>13</sup> Dua puluh pelaku usaha yang dinyatakan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengajukan keberatan ke PN Jakarta Pusat. Majelis hakim perkara *a quo* dalam putusan nomor 03/KPPU/2010/PN.Jkt.Pst. membatalkan semua putusan Majelis KPPU dan membatalkan keputusan denda. KPPU kemudian mengajukan permohonan Kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung kemudian dalam putusan nomor 582 K/Pdt.Sus/2011 menyatakan menolak permohonan

---

<sup>12</sup> Putusan Perkara KPPU Nomor 24/KPPI-I/2009.

<sup>13</sup> Ruslan Burhani, "Lakukan Kartel, 20 Produsen Minyak Didenda", <https://www.antarane.ws.com/berita/185506/lakukan-kartel-20-produsen-minyak-goreng-didenda>, diakses pada 30 Maret 2023.



kasasi yang diajukan oleh KPPU dan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.<sup>14</sup>

## 2. Hambatan dan Penyelesaian Atas Hambatan Pemanfaatan Prinsip *Rule of Reason* Oleh KPPU Dalam Penanganan Dugaan Perkara Kartel

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Kamal Barok, S.H., M.H, KPPU menghadapi beberapa hambatan dalam menerapkan prinsip *rule of reason* diantaranya, *Pertama*, pemisahan rumusan pasal beberapa perilaku yang masih termasuk ke dalam jenis kartel. Hal ini dapat menyulitkan KPPU dalam menentukan apakah suatu tindakan merupakan praktik kartel atau tidak. Kedua, keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi informasi. Hambatan selanjutnya adalah terkait dengan kompleksitas pembuktian kartel. Umumnya pelaku usaha tidak akan dengan mudah melakukan kartel dengan meninggalkan jejak sebagai petunjuk adanya kartel. Hal ini tentu akan mempersulit KPPU untuk menemukan dan membuktikan bahwa antara pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya membentuk kartel. Alur dinamika pasar yang rumit. Perkembangan teknologi dan pasar yang sangat cepat dapat menyebabkan munculnya praktik-praktik baru yang melanggar ketentuan hukum persaingan. Sehingga dapat menyulitkan KPPU dalam mengidentifikasi dan menangani praktik-praktik kartel yang muncul tersebut sehingga akan menjadi hal yang sangat sulit apabila proses pengungkapan dugaan kasus kartel hanya dilakukan dengan bukti langsung; dan hambatan terakhir adalah terkait terbatasnya keterbukaan dan kerahasiaan informasi dari para pelaku usaha yang menjadi subjek penyidikan dan penanganan perkara kartel

### B. Pembahasan

#### 1. Penerapan Prinsip *Rule of Reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Dugaan Perkara Kartel

##### a. Kartel Dalam Konteks Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Kartel dalam konteks persaingan usaha secara umum dapat diidentifikasi dalam arti sempit dan arti luas. Pengertian kartel secara sempit dapat ditemukan dalam rumusan hukum positif Indonesia yakni dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Menilik pada rumusan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, praktik kartel hanya terfokus pada perjanjian yang dimaksudkan untuk memberikan pengaruh terhadap harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa. Sedangkan dalam pengertian luas, kartel tidak hanya terjadi jika pelaku usaha membatasi jumlah produksi atau pemasaran produk, tetapi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, antara lain kartel mengenai penetapan harga (*price fixing*) dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 8,

---

<sup>14</sup> Anonim, "MA Tolak Kasasi KPPU Tentang Kartel Minyak Goreng", <https://finance.detik.com/industri/d-1780840/ma-tolak-kasasi-kppu-tentang-kartel-minyak-goreng>, diakses pada 31 Maret 2023.

pembagian wilayah terdapat dalam rumusan Pasal 9, dan persekongkolan (*bid rigging*) tercantum dalam Pasal 22 hingga Pasal 24.

Penulis memfokuskan penelitian hukum ini pada praktik kartel berupa pembatasan jumlah produksi atau pemasaran produk sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena itu, penulisan hukum ini hanya akan mengkaji lebih lanjut mengenai pembatasan kuota produksi atau pemasaran oleh pelaku usaha. Kartel yang dilakukan dengan cara membatasi produksi atau pemasaran produk dapat disebut dengan kartel produksi (*contigentering*).

Pelaku usaha yang melakukan kartel produksi tidak hanya terpaku pada pembatasan jumlah volume barang yang diproduksi, tetapi juga dapat melakukan pembatasan volume produk yang didistribusikan kepada konsumen atau persentase perkembangan pasar (*market growth*). Jumlah produk yang pendistribusiannya dibatasi akan menyebabkan persediaan produk menjadi terbatas dan kelangkaan terhadap produk tersebut tidak dapat terelakkan. Kelangkaan tersebut menjadi celah para pelaku usaha untuk dapat meningkatkan harga jual produknya di atas harga wajar. Hal ini sejalan dengan hukum permintaan dan penawaran dalam ilmu ekonomi yang digambarkan melalui kurva permintaan dan penawaran.

#### **b. Penerapan Prinsip *Rule of Reason* Dalam Penanganan Dugaan Perkara Kartel di Indonesia**

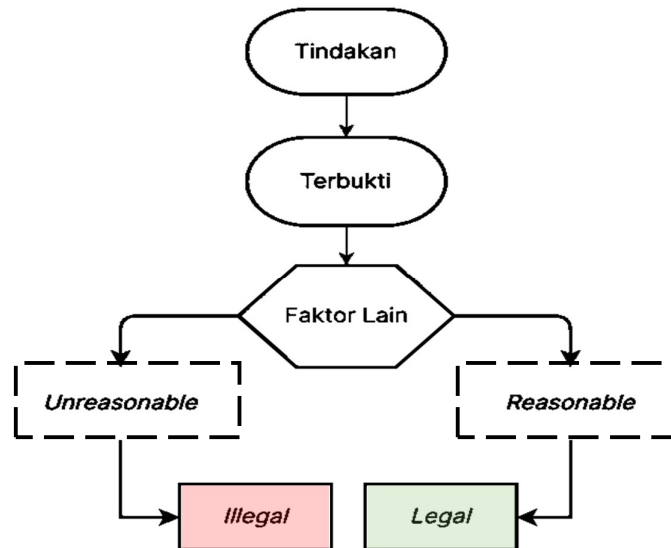
*Rule of reason* merupakan pendekatan yang memberikan kesempatan oleh badan otoritas persaingan usaha atau pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap rumusan undang-undang.<sup>15</sup> Secara praktis, pemanfaatan prinsip *rule of reason* ditujukan untuk melihat seberapa besar akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku usaha terhadap persaingan, ekonomi, dan masyarakat. Oleh karena itu, dalam penerapannya, prinsip ini mengharuskan adanya analisis dan penggalian fakta secara yang komprehensif dan terperinci tentang pasar yang terkait (pasar yang bersangkutan), termasuk analisis kekuatan pasar, karakteristik produk, tingkat persaingan, hambatan masuk pasar, dan lain-lain. Apabila Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ditelaah menggunakan prinsip *rule of reason*, maka pasal tersebut menyatakan bahwa pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya dapat secara bebas membuat perjanjian yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa dengan syarat perjanjian tersebut didasarkan pada alasan yang dibenarkan dan tidak berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>16</sup>

Penentuan apakah suatu perbuatan kartel dilakukan atas dasar alasan yang dapat diterima (*reasonable*) atau tidak dapat diterima (*unreasonable*), dapat dilihat berdasarkan faktor-faktor seperti latar belakang atau alasan pelaku usaha dalam melakukan praktik kartel, posisi pelaku kartel dalam

<sup>15</sup> Supianto, "Pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason* Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", JURNAL RECHTENS, Volume 2, Nomor 1, 2013, halaman 50.

<sup>16</sup> Fitrah Akbar Citrawan, *op.cit*, halaman 87.

pasar atau industri yang bersangkutan, dampak yang ditimbulkan dari praktik kartel tersebut untuk memutuskan apakah praktik kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut tergolong dalam praktik kartel yang legal atau illegal. Hal ini sebagaimana tergambar pada bagan 1.



**Bagan 1. Skema Penerapan Pendekatan *rule of reason***

Sumber: Arie Siswanto, Hukum Persaingan Usaha, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2022)

Ada 4 (empat) tahapan pembuktian dengan menerapkan prinsip *rule of reason* suatu perbuatan dinyatakan melanggar hukum persaingan usaha diantaranya identifikasi pasar yang bersangkutan, identifikasi penguasaan pasar pelaku usaha, identifikasi perilaku pelaku usaha terhadap pemenuhan rumusan pasal 11, dan identifikasi dampak yang ditimbulkan dari perilaku tersebut terhadap pelaku usaha pesaingnya dan terhadap konsumen. Selanjutnya penulis akan melakukan analisis mengenai penerapan prinsip *rule of reason* yang dilakukan oleh KPPU terhadap dugaan kasus-kasus kartel sebagai berikut:

### 1) Identifikasi pasar yang bersangkutan

Definisi pasar yang bersangkutan disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

*“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.”*

Berdasarkan ketentuan bunyi Pasal diatas, dapat diketahui bahwa pasar yang bersangkutan memiliki 2 dimensi yakni dimensi pasar produk yang bersangkutan dan dimensi wilayah atau geografis pasar yang bersangkutan. Pasar produk dalam pasar yang bersangkutan merujuk pada pasar di mana produk tertentu diperjualbelikan dan bersaing satu

sama lain. Misalnya, pasar produk untuk smartphone, pakaian, makanan, atau kendaraan roda dua dalam klasifikasi tertentu. Penentuan pasar produk menjadi hal penting dalam mengevaluasi pelanggaran hukum persaingan dengan menggunakan pendekatan *rule of reason*. Hal ini menjadi pertimbangan KPPU dalam menilai apakah perusahaan tersebut memiliki kekuatan pasar yang signifikan dan dapat menetapkan harga yang tidak wajar atau mengeksploitasi konsumen secara tidak adil. Berbeda dengan pasar produk, pasar geografis merujuk pada lokasi geografis pemasaran suatu produk tertentu. Pasar geografis dapat dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu pasar lokal, regional, nasional, dan internasional.

Majelis Komisi dalam perkara kartel industri minyak goreng sawit (putusan perkara nomor 24/KPPU-I/2009 mempertimbangkan beberapa komponen dalam menetapkan pasar yang bersangkutan perkara *a quo*. Dalam perkara ini, Majelis Komisi menetapkan bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan (bermerek).<sup>17</sup> Hal tersebut didasarkan pada analisis terhadap aspek fungsi atau kegunaan produk, komponen karakteristik, dan komponen harga produk (mencakup perbedaan tingkat harga dan segmentasi konsumen produk).

Sejalan dengan kasus sebelumnya, Majelis Komisi dalam perkara 02/KPPU-I/2016 berpendapat bahwa pasar produk dalam perkara *a quo* adalah bibit ayam pedaging (broiler) atau *day old chick final stock*, sedangkan pasar geografis produk perkara *a quo* adalah Wilayah Negara Republik Indonesia. Selanjutnya, Majelis Komisi menentukan pasar geografis pada perkara *a quo* direlevansikan dalam jangkauan nasional di wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan putusan perkara nomor Perkara Nomor 15/KPPU-I/2019, Majelis Komisi menetapkan layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomu sebagai pasar produk dan pasar nasional sebagai pasar geografis pada perkara *a quo*. Hal ini berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Majelis Komisi dalam aspek kegunaan, aspek ciri atau karakteristik, dan aspek harga.

## 2) Identifikasi penguasaan pasar pelaku usaha;

Identifikasi terhadap penguasaan pasar dapat menjadi alat penting dalam membuktikan adanya persaingan yang sehat dan tidak sehat karena semakin besar penguasaan pelaku usaha terhadap pasar tertentu, maka semakin besar pula kekuatan pasar yang dimilikinya. Kekuatan dalam pasar (*market power*) dapat diidentifikasi melalui besaran perbandingan harga dan kualitas produk atau jasa dari beberapa pesaing di pasar yang sama. Jika terdapat perbedaan harga yang wajar antara pesaing, hal ini dapat menunjukkan adanya persaingan yang sehat. Akan tetapi, jika terdapat perbedaan harga yang tidak wajar atau tidak

---

<sup>17</sup> Putusan Perkara Nomor 24/KPPU-I/2009 halaman 35.

masuk akal, hal ini dapat menunjukkan adanya praktik persaingan tidak sehat seperti kartel. Identifikasi penguasaan pasar juga dapat dilakukan dengan melihat pangsa pasar dari setiap pesaing. Apabila dalam suatu pasar tertentu terdapat satu atau beberapa pesaing yang memiliki pangsa pasar yang dominan, maka hal ini dapat menunjukkan adanya monopoli atau oligopoli yang dapat merugikan konsumen dan pesaing kecil. Oleh karena itu, identifikasi penguasaan pasar sering kali dihubungkan dengan adanya posisi dominan suatu pelaku usaha tertentu.

Berdasarkan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pelaku usaha dikatakan memiliki posisi yang dominan apabila sebanyak 50% (lima puluh persen) atau lebih bagian pangsa pasar dikuasai oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha atau 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih bagian pangsa pasar dikuasai oleh dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha. Selain itu, KPPU juga dapat menggunakan indikator CR4 yaitu, rasio konsentrasi empat perusahaan untuk mengukur pangsa relatif dari total *ouput* industri yang dikuasai oleh empat perusahaan terbesar.

Kasus yang menarik mengenai penggunaan pangsa pasar sebagai indikasi market power terdapat dalam kasus kartel pesawat terbang dalam perkara nomor 15/KPPU-I/2019. Majelis Komisi dalam perkara *a quo* menilai bahwa para Terlapor yakni 7 (tujuh) perusahaan besar yang bergerak dalam bidang transportasi menguasai pangsa pasar diatas 95% (sembilan puluh lima persen). Oleh karena itu, dapat disimpulkan secara sederhana bahwa para Terlapor dapat dikatakan memiliki kekuasaan dalam pangsa pasar tersebut dari posisi dominan yang dimilikinya. Sejalan dengan pandangan Majelis Komisi dalam kasus sebelumnya, Majelis Komisi dalam Perkara Nomor 02/KPPU-I/2016 menilai bahwa para Terlapor merupakan pelaku usaha yang menguasai sebagian besar dari pangsa pasar GPS tahun 2015 atau sebanyak 96%. Apabila hal ini dihubungkan dengan pengertian dari posisi dominan yang mensyaratkan bahwa dua atau tiga pelaku usaha memiliki lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar yang bersangkutan, dapat disimpulkan bahwa para Terlapor merupakan pelaku usaha yang memiliki kekuasaan dalam pangsa pasar tersebut dari posisi dominan yang dimilikinya.

### 3) **Pembuktian perilaku yang dilanggar oleh pelaku usaha**

KPPU melakukan pembuktian terhadap perilaku pelaku usaha yang melanggar hukum persaingan usaha dengan menggunakan alat bukti berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha. Kartel dirumuskan secara yuridis dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan pembagian unsur sebagai berikut:

(1) Unsur “Pelaku Usaha”

Pelaku usaha merupakan subjek hukum dari adanya pelanggaran hukum persaingan usaha. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mendefinisikan unsur pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 sebagai 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. Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja berpendapat bahwa definisi pelaku usaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih sangat luas karena definisi tersebut mencakup segala jenis dan badan usaha dengan tidak memperhatikan sifat badan hukumnya, sepanjang pelaku usaha tersebut menjalankan kegiatannya dalam bidang ekonomi di wilayah Indonesia.<sup>18</sup> Bukti-bukti konkret yang dapat digunakan untuk membuktikan unsur pelaku usaha antara lain dokumen perusahaan seperti akta pendirian, izin usaha, laporan keuangan, dan surat-surat perjanjian kerjasama dengan pihak lain. Selain itu, keterangan dari saksi atau ahli juga dapat digunakan untuk membuktikan unsur pelaku usaha.

(2) Unsur “Perjanjian”

Mustafa Kamal Rokan menyatakan bahwa esensi perjanjian dalam hal teori persaingan usaha bahwa perjanjian dalam persaingan usaha memiliki pengertian berupa sepakatnya dua atau lebih pelaku usaha tentang tingkah laku pasar mereka, baik secara keseluruhan atau sebagian sehingga antar satu pelaku usaha dengan pesaingnya tampil dalam satu nama. Oleh karena itu, dalam praktik kartel pada umumnya dilakukan oleh beberapa pelaku usaha yang tergabung dalam satu asosiasi tertentu. Unsur perjanjian merupakan hal yang krusial dalam pembuktian kartel karena pada hakikatnya kartel merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan pengertian perjanjian 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”.

(3) Unsur Pelaku Usaha Pesaingnya

Pelaku usaha pesaing adalah perusahaan atau individu yang beroperasi di pasar yang sama dengan pelaku usaha yang diduga terlibat dalam kegiatan kartel. Mereka bersaing untuk

---

<sup>18</sup> Fitrah Akbar Citrawan, *op.cit*, halaman 95.



memperebutkan pangsa pasar yang sama dan seringkali menjadi korban dari kegiatan kartel. Pelaku usaha pesaing dapat menjadi bukti penting dalam pembuktian kartel karena mereka dapat memberikan informasi tentang praktik-praktik kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha yang diduga terlibat dalam kartel, serta memberikan bukti tentang efek negatif yang dirasakan oleh pesaing sebagai akibat dari kegiatan kartel tersebut.

Pembuktian unsur pelaku usaha pesaing merupakan hal yang melibatkan perjanjian antara pesaing di pasar untuk mengatur harga, membatasi produksi, atau membagi pasar antara mereka. Berdasarkan Perkom Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel, pelaku usaha pesaing merupakan pelaku usaha lain yang berada di dalam satu pasar bersangkutan. Oleh karena itu, untuk menentukan apakah pelaku usaha tertentu merupakan pelaku usaha yang saling bersaing, maka diperlukan untuk menentukan pasar bersangkutan terlebih dahulu.

(4) Unsur Yang Bermaksud Mempengaruhi Harga Pasar

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mendefinisikan harga pasar sebagai berikut “harga pasar merupakan harga yang harus dibayar dalam transaksi barang dan atau jasa sesuai kesepakatan antara para pihak di pasar yang bersangkutan”. Pada hakikatnya, pengaruh terhadap harga dapat terjadi dalam 2 (dua) kondisi yakni penurunan harga dan kenaikan harga. Pengaruh naiknya harga diatas harga pasar merupakan akibat dari adanya penurunan ketersediaan produk. Hal ini mengingat tujuan akhir pembentukan kartel adalah maksimalisasi profit dengan menetapkan harga eksekutif melalui berbagai cara.

(5) Unsur “Mengatur Produksi dan atau Pemasaran Barang atau Jasa”

Unsur lain yang perlu dibuktikan adalah mengatur produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa. Pengaturan produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa dalam konteks kartel dilakukan oleh pelaku usaha yang bertujuan untuk mempengaruhi harga produk tertentu. Peraturan produksi menentukan jumlah produksi dan untuk anggota kartel secara keseluruhan dan untuk setiap anggota. Pengaturan produksi atau pemasaran yang dilakukan oleh pengusaha dapat lebih kecil atau lebih besar dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan barang dan/atau jasa yang bersangkutan. Pada saat yang sama, pengaturan mengenai pemasaran berarti pengaturan jumlah yang dijual dan/atau wilayah di mana anggota menjual produknya.

(6) Unsur “Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan atau Persaingan Usaha Tidak Sehat”

Hal terakhir dari identifikasi pemenuhan unsur Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah bagian dari potensi praktik monopoli, yang didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku ekonomi yang mengakibatkan penguasaan produksi dan/atau pemasaran suatu barang atau jasa tertentu. Terkait unsur yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat diartikan sebagai indikasi persaingan antar pelaku ekonomi untuk kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang tidak sehat. Pada pokoknya, pemenuhan unsur ini berlandaskan pada adanya indikasi penguasaan pasar oleh para Terlapor yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan tidak sehat.

4) **Identifikasi dampak yang ditimbulkan dari perilaku tersebut terhadap pelaku usaha pesaingnya dan terhadap konsumen**

Secara garis besar, kerugian yang diakibatkan oleh praktik kartel dapat diklasifikasikan menjadi kerugian terhadap perekonomian dan kerugian terhadap konsumen. Hal ini selaras dengan Perkom Nomor 04 Tahun 2010 yang diperkuat dengan pendapat Bapak Kodrat Wibowo, S.E., Ph.D, selaku Komisioner KPPU, bahwa perilaku kartel memiliki dampak terhadap konsumen berupa peningkatan harga yang harus dikeluarkan konsumen untuk suatu produk tertentu, penurunan ketersediaan pasokan produk di pasar sehingga berkurangnya kapasitas konsumen untuk memilih produk tertentu.<sup>19</sup> Selain itu, praktik kartel juga berakibat pada perekonomian nasional berupa inefisiensi produksi dan alokasi produk, menghambat inovasi, dan menghambat masuknya investasi ke dalam dunia persaingan usaha di Indonesia.<sup>20</sup>

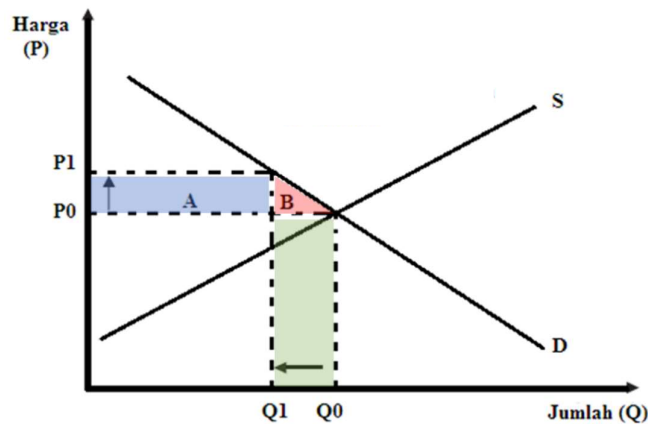
Berdasarkan grafik 1 dapat terlihat bahwa pada saat terjadi kartel, konsumen mengeluarkan biaya lebih tinggi (P1) dibandingkan biaya dalam kondisi persaingan (P0) untuk jumlah produk yang lebih sedikit (Q1). Bagian B yang ditandai dengan arsir berwarna merah menunjukkan bagian kerugian biaya mati (*deadweight loss*) yang merupakan total kesejahteraan konsumen yang hilang.

---

<sup>19</sup> Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel, halaman 23.

<sup>20</sup> Kodrat Wibowo, *Webinar Tantangan Pembuktian Dalam Penanganan Kasus Kartel*, (23 Juli 2020)





**Grafik 1. Hubungan Kuantitas Produk Terhadap Harga Dalam Kondisi Persaingan dan Kartel**

**Sumber:** Vera Sylvia Saragi Sitio, *Modul Ekonomi Mikro*, (Jakarta: Universitas Surya Darma, 2020), halaman 80.

Sebagai contoh dampak yang ditimbulkan dari praktik kartel minyak goreng curah dan kemasan dalam putusan nomor 24/KPPU-I/2009 adalah timbulnya kerugian konsumen untuk produk minyak goreng kemasan setidaknya sebesar Rp1.270.263.632.175,00 (satu triliun dua ratus tujuh puluh miliar dua ratus enam puluh tiga juta enam ratus tiga puluh dua ribu seratus tujuh puluh lima rupiah) dan kerugian sebesar Rp374.298.034.526,00 (tiga ratus tujuh puluh empat miliar dua ratus sembilan puluh delapan juta tiga puluh empat ribu lima ratus dua puluh enam rupiah) untuk produk minyak goreng curah selama periode bulan April 2008 hingga bulan Desember 2008.<sup>21</sup> Fakta tersebut diperoleh perhitungan selisih rata-rata harga penjualan minyak goreng dengan rata-rata harga perolehan CPO masing-masing Terlapor.

Majelis Komisi dalam perkara a quo menyatakan bahwa perilaku para Terlapor dengan tidak responsif secara proporsional terhadap penurunan harga CPO telah mengakibatkan terjadinya kerugian bagi konsumen untuk memperoleh harga minyak goreng yang lebih rendah karena kontribusi CPO sebagai bahan baku utama adalah 87% dari total biaya produksi minyak goreng.

Begitu pula dalam kasus kartel tiket pesawat terbang, KPPU melalui putusnya yang bernomor 15/KPPU-I/2019 menyatakan bahwa dampak pertama dari perilaku para Terlapor yang melakukan kerjasama operasi/manajemen antara Garuda Group dengan Sriwijaya Group merugikan pelaku usaha pesaingnya yang tidak tergabung dalam asosiasi kartel tersebut karena menyebabkan penguasaan produksi dan pemasaran produk pada pasar yang bersangkutan semakin

<sup>21</sup> Putusan KPPU Perkara Nomor 24/KPPU-I/2009, halaman 59.



terkonsentrasi pada para Terlapor. *Kedua*, perilaku kartel dalam perkara *a quo* juga menimbulkan kerugian konsumen sebagai berikut:

- a) Kenaikan harga yang diperparah dengan adanya kebijakan penghapusan bebas biaya bagasi (*free baggage allowance*) bagi pada calon penumpang.
- b) Pembatasan pilihan konsumen yang dapat menyebabkan konsumen untuk harus mengeluarkan biaya yang lebih mahal atau mendapatkan produk yang kurang berkualitas.

## 2. Hambatan dan Penyelesaian Atas Hambatan Pemanfaatan Prinsip *Rule of Reason* Oleh KPPU Dalam Penanganan Dugaan Perkara Kartel

Penerapan pendekatan *rule of reason* dalam penanganan kasus kartel dapat menghadapi beberapa hambatan. Hambatan pertama adalah terkait pemisahan rumusan pasal beberapa perilaku yang masih termasuk ke dalam jenis kartel. Hal ini berkorelasi dengan ketentuan hukum mengenai praktik kartel secara universal yang dapat diartikan dengan berbagai cara seperti adanya penetapan harga, pembagian wilayah, pengaturan produksi, pengaturan pemasaran, dan persekongkolan dimana setiap perilaku tersebut umumnya diakomodir dalam satu pasal yang sama. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengakomodir beberapa jenis perilaku kartel tersebut ke dalam pasal yang berbeda. Hal ini menjadi hambatan karena menyulitkan KPPU dalam menentukan apakah suatu tindakan merupakan praktik kartel atau tidak. Sebagai solusi dari hambatan tersebut, KPPU cenderung menerapkan pasal secara alternatif kepada para Terlapor dalam perkara yang bersangkutan. Sebagai contoh dalam perkara 24/KPPU-I/2009, KPPU menduga para Terlapor telah melanggar Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu, dalam perkara Nomor 15/KPPU-I/2019, Majelis Komisi memeriksa para Terlapor atas dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999.

Di samping itu, *rule of reason* juga memiliki hambatan dari segi teknis penerapannya yakni keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi informasi yang dimiliki oleh KPPU dalam melakukan penyidikan dan penanganan perkara kartel. Sebagaimana diketahui bahwa penerapan prinsip *rule of reason* mengharuskan otoritas penegak persaingan usaha, dalam hal ini KPPU, untuk memiliki pengetahuan terkait konsep ekonomi dan pemahaman terhadap kompleksitas data ekonomi. Mengingat dalam hal penerapan *rule of reason*, KPPU tidak hanya berkewajiban untuk membuktikan perilaku pelaku usaha terhadap pemenuhan unsur pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tetapi juga mempertimbangkan faktor lain yang erat kaitannya dengan dunia ekonomi dan statistika. Oleh karena itu, KPPU membutuhkan sumber daya manusia yang terlatih dan ahli dalam bidang hukum persaingan dan ekonomi untuk melakukan penyidikan dan penanganan perkara kartel. KPPU juga membutuhkan dukungan teknologi informasi yang memadai untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyimpan data-data yang diperlukan dalam penyidikan dan penanganan perkara kartel.



Untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pemanfaatan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel diatas, perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan sumber daya manusia dan dukungan teknologi informasi yang dimiliki oleh KPPU. Mengenai hal ini, KPPU dapat melakukan kerja sama dengan lembaga dan ahli terkait serta menggunakan teknologi informasi dan alat analisis pasar yang lebih canggih. KPPU dapat meminta dukungan dari kepolisian atau lembaga penegak hukum lainnya untuk melakukan penyidikan terhadap praktik yang melanggar undang-undang persaingan usaha yang dianggap mengarah pada tindak pidana dan melakukan *memorandum of understanding* (MoU) dengan instansi lainnya seperti PPATK, KPK atau Kepolisian untuk membantu mengumpulkan bukti terkait praktik yang melanggar undang-undang persaingan usaha.

Hambatan selanjutnya berkaitan dengan kompleksitas pembuktian kartel yang diperkuat dengan alur dinamika pasar yang rumit. Sebagaimana diketahui bahwa pelaku usaha tidak akan dengan mudah melakukan kartel dengan meninggalkan jejak sebagai petunjuk adanya kartel. Hal ini tentu akan mempersulit KPPU untuk menemukan dan membuktikan bahwa antara pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya membentuk kartel. Selain itu, perkembangan teknologi dan pasar yang sangat cepat dapat menyebabkan munculnya praktik-praktik baru yang melanggar ketentuan hukum persaingan. Hal ini dapat menyulitkan KPPU dalam mengidentifikasi dan menangani praktik-praktik kartel yang muncul tersebut sehingga akan menjadi hal yang sangat sulit apabila proses pengungkapan dugaan kasus kartel hanya dilakukan dengan bukti langsung. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang rinci dan komprehensif mengenai penggunaan alat bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) di Indonesia. Penyelesaian atas hambatan lainnya dapat berupa peningkatan pengawasan dan pemantauan KPPU terhadap perkembangan pasar dan modus operandi baru yang muncul, serta meningkatkan keterbukaan dan kerjasama dengan para pelaku usaha dalam mengumpulkan informasi yang dibutuhkan.

Hambatan yang terakhir adalah mengenai keterbatasan keterbukaan dan kerahasiaan informasi dari para pelaku usaha yang menjadi subjek penyidikan dan penanganan perkara kartel. Informasi yang dibutuhkan oleh KPPU dalam melakukan penyidikan dan penanganan perkara kartel dapat terbatas oleh kerahasiaan yang dijaga oleh para pelaku usaha. Hal ini dapat menghambat KPPU dalam mengumpulkan dan menganalisis informasi yang dibutuhkan untuk menentukan apakah suatu praktik dapat dikategorikan sebagai kartel atau tidak. Sebagai solusi dari hal tersebut, diperlukan pengaturan terkait pemberlakuan konsep *linency program* bagi pelaku usaha yang terindikasi melakukan perjanjian kartel di Indonesia. *Linency program* dapat disebut juga sebagai sistem pembebasan hukuman yang seharusnya dikenakan kepada anggota kartel, baik sebagian maupun keseluruhan, yang melaporkan atau bersedia bekerjasama dengan otoritas persaingan usaha, dalam hal ini KPPU, atau memberikan kesaksian adanya praktik kartel.



#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan permasalahan yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: 1) Penerapan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel dilaksanakan dengan melakukan identifikasi terhadap terhadap pasar yang bersangkutan, identifikasi penguasaan pasar, identifikasi perilaku pelaku usaha terhadap pemenuhan rumusan undang-undang, dan identifikasi dampak yang ditimbulkan dari perilaku kartel; 2) Pemanfaatan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam penanganan dugaan perkara kartel mengalami beberapa hambatan, diantaranya pemisahan rumusan pasal beberapa perilaku yang masih termasuk ke dalam jenis kartel, keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi informasi, kompleksitas pembuktian kartel, alur dinamika pasar yang rumit, dan keterbatasan keterbukaan dan kerahasiaan informasi dari para pelaku usaha yang menjadi subjek penyidikan dan penanganan perkara kartel.

Setelah menguraikan permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam penulisan hukum ini, selanjutnya Penulis akan memberikan saran-saran sebagai berikut: 1) sekiranya para pelaku usaha untuk dapat meningkatkan penerapan budaya taat hukum dalam setiap berperilaku dalam menjalankan usahanya mengingat dampak perilaku kartel yang dapat mempengaruhi perekonomian secara fundamental; 2) Hendaknya KPPU melakukan peningkatan kerjasama antar lembaga khususnya dalam hal tukar menukar data informasi dengan melakukan *memorandum of understanding* (MoU) dengan instansi lainnya untuk membantu mengumpulkan bukti terkait praktik yang melanggar undang-undang persaingan usaha dan meningkatkan pengawasan pengawasan dan pemantauan KPPU terhadap perkembangan pasar dan modus operandi baru. Selain itu, seyogyanya KPPU perlu untuk membentuk pengaturan mengenai penerapan liniensi program sebagai solusi KPPU untuk mendapatkan bukti langsung dari perjanjian kartel. Selain itu, Baiknya juga dibentuk pengaturan secara rinci dan komprehensif terkait pemberlakuan *circumstantial evidence* dalam hal penjabaran alat bukti petunjuk.

#### V. DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

Citrawan, Fitrah Akbar. *Hukum Persaingan Usaha Penerapan Rule of Reason Dalam Penanganan Praktik Kartel*, (Yogyakarta: Suluh Media, 2017)

Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002)

Sitio, Vera Sylvia Saragi. *Modul Ekonomi Mikro*, (Jakarta: Universitas Surya Darma, 2020)

Suteki dan Taufani, Galang. *Metodologi dan Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*, (Depok: Rajawali Press, 2020)



## B. Putusan Terkait

Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 Tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 terkait Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri

Putusan KPPU Perkara Nomor 02/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (Broiler) di Indonesia

Putusan KPPU Perkara Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berkaitan dengan Industri Minyak Goreng Sawit di Indonesia

## C. Instrumen Hukum

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel

## D. Jurnal Ilmiah

Muh. Risnain. *Konsep Penguatan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan dalam Membangun Perekonomian Nasional Yang Sehat dan Adil*, Jurnal IUS, Volume VI, Nomor 2, (2018)

Supianto, *Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal Rechtsens, Volume 2, Nomor 1, (2013).

## E. Pranala

Anonim, “*MA Tolak Kasasi KPPU Tentang Kartel Minyak Goreng*”, <https://finance.detik.com/industri/d-1780840/ma-tolak-kasasi-kppu-tentang-kartel-minyak-goreng>, diakses pada 31 Maret 2023.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *KPPU Hukum Denda Kartel Ayam*, diakses di laman [https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-hukum-denda-kartel-ayam/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter), pada tanggal 5 Maret 2023.

Ruslan Burhani, “*Lakukan Kartel, 20 Produsen Minyak Didenda*”, <https://www.antaranews.com/berita/185506/lakukan-kartel-20-produsen-minyak-goreng-didenda>, diakses pada 30 Maret 2023.

Sylke Febrina Laucereno, “*Kementrian BUMN: Harga Avtur Sudah Turun Sejak November 2018*”, <https://finance.detik.com/energi/d-4424485/kementerian->



bumn-harga-avtur-sudah-turun-sejak-november-2018, diakses pada tanggal 12 September 2022.

Wahyudi Aulia Siregar, “*MA Kabulkan Kasasi KPPU Terkait Kartel Tiket Pesawat Domestik dari Tujuh Maskapai*”, <https://www.idxchannel.com/economics/ma-kabulkan-kasasi-kppu-terkait-kartel-tiket-pesawat-domestik-dari-tujuh-maskapai>, diakses pada tanggal 29 Maret 2023.

#### **F. Wawancara**

Kamal Barok, *Wawancara*, Kantor Wilayah VII Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Yogyakarta, pada tanggal 3 Maret 2023.