

## **BAB IV**

### **ANALISIS FAKTOR PENYEBAB DAN PENINDAKAN PELAKU KARTEL**

#### **A. Faktor Penyebab Pelanggaran Praktik Kartel Oleh Pelaku Usaha**

Suatu struktur pasar yang kompetitif, di mana pelaku usaha yang bersaing di dalam pasar tersebut jumlahnya banyak, serta tidak ada hambatan bagi pelaku usaha baru untuk masuk ke dalam pasar, membuat setiap pelaku usaha yang ada dalam pasar tidak akan mampu untuk menyetir harga sesuai dengan keinginannya, pelaku usaha hanya menerima harga yang sudah ditentukan oleh pasar dan akan berusaha untuk berproduksi secara maksimal agar dapat mencapai suatu tingkat yang efisien dalam berproduksi. Namun sebaliknya dalam pasar yang berstruktur Oligopoli, di mana dalam pasar tersebut hanya terdapat beberapa pelaku usaha saja, sangat berkemungkinan pelaku usaha bekerja sama untuk menentukan harga produk dan jumlah produksi dari masing-masing pelaku usaha. Oleh karena itu biasanya praktik kartel tumbuh dan berkembang pada pasar yang berstruktur Oligopoli, di mana mudah untuk bersatu dan menguasai pangsa pasar.

Praktik kartel merupakan salah satu strategi yang diterapkan di antara pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga dan mengatur jumlah produksi mereka di pasar. Pelaku usaha berasumsi jika produksi mereka di pasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap produk mereka di dalam pasar tetap, akan berakibat pada naiknya harga ke tingkat yang lebih tinggi. Dan sebaliknya, jika di dalam pasar produk mereka berlimpah, sudah pasti akan berdampak terhadap penurunan harga

produk di pasar. Oleh karena itu, pelaku usaha mencoba membentuk suatu kerjasama horizontal atau membuat sebuah asosiasi dagang, untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Membanjirnya pasokan dari suatu produk tertentu di dalam suatu pasar, dapat membuat harga dari produk tersebut di pasar menjadi lebih murah dimana kondisi ini akan menguntungkan bagi konsumen tetapi tidak sebaliknya bagi pelaku usaha, semakin murah harga produk di pasar membuat keuntungan yang akan diperoleh oleh pelaku usaha tersebut menjadi berkurang atau bahkan rugi jika produk mereka tidak terserap oleh pasar. Agar harga produk di pasar tidak jatuh dan penjualan produk dapat memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pelaku usaha, pelaku usaha biasanya membuat perjanjian di antara mereka untuk mengatur mengenai jumlah produksi sehingga jumlah produksi mereka dipasar tidak berlebih, dan tujuannya agar tidak membuat harga produk di pasar jatuh.

Praktik kartel tidak hanya bertujuan untuk menjaga stabilitas harga produk di pasar, tetapi juga untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya dengan mengurangi produk secara signifikan sehingga menyebabkan keadaan di dalam pasar mengalami kelangkaan, yang mengakibatkan konsumen harus mengeluarkan biaya yang lebih untuk dapat membeli produk pelaku usaha tersebut. Atau dapat dikatakan tujuan utama praktik kartel adalah untuk mengeruk sebanyak mungkin surplus konsumen ke produsen. Kartel umumnya dipraktikkan oleh asosiasi dagang *trade associations* bersama dengan para anggotanya. Manfaat perjanjian kartel bagi pelaku usaha dalam suatu asosiasi dagang, misalnya upaya menyusun standar teknis, atau upaya bersama meningkatkan standar produk barang atau jasa yang dihasilkannya.

Biasanya melalui kartel ini, anggota kartel tersebut dapat menetapkan harga atau syarat-syarat perdagangan lain untuk mengekang suatu persaingan, sehingga hal ini dapat menguntungkan para anggota asosiasi. Aspek yang didestruktif lainnya dari kartel, bahwa kartel dapat mengontrol atau mengekang masuknya persaingan dalam bisnis yang bersangkutan. Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, pembagian pangsa pasar, integrasi vertikal dan penetapan biaya produksi secara curang.

Penulis menganalisis bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya praktik kartel di Indonesia adalah sebagai berikut ;

Posisi pasar oleh pelaku usaha, Posisi pasar oligopoli oleh pelaku usaha merupakan pembuka jalan bagi pelaku usaha untuk melakukan praktik kartel, keadaan pasar oligopoli adalah dimana ketika dalam suatu wilayah pasar hanya terdapat beberapa pelaku usaha yang dominan dalam produk yang sama. Hal tersebut membuat para pelaku usaha cenderung meniadakan persaingan antara mereka dengan melakukan perjanjian-perjanjian atau praktik kartel, dengan tujuan menekan atau menghambat pelaku usaha baru untuk masuk dan bersaing dalam pasar yang sama.

Mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya, Salah satu faktor yang mendorong terjadinya praktik kartel adalah ketamakan atau keserakahan dari pelaku usaha untuk melakukan praktik kartel guna mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dari konsumen dengan modal yang diefisiensi semaksimal mungkin.

Terjadinya mekanisme permintaan pasar yang kurang menguntungkan bagi pelaku usaha, permintaan dan ketersediaan produk yang ada dipasar harus berlangsung secara alamiah. Terkadang proses ketersediaan dan permintaan produk dipasar dianggap kurang menguntungkan bagi pelaku usaha, berlimpahnya produk didalam suatu pasar dan kurangnya permintaan dari konsumen menyebabkan berkurangnya laba atau keuntungan yang diperoleh oleh pelaku usaha, bahkan pada suatu titik tertentu perusahaan tersebut bisa mengalami kebangkrutan. Hal ini mendorong para pelaku usaha untuk melakukan praktik kartel dalam hal penetapan kuota produk yang akan distribusi dan pengurangan dalam jumlah produksi produk maupun jasa. Sama seperti contoh kasus yang penulis sertakan dalam bab 3, dimana pengimpor garam swasta menahan stock/menimbun pada tahun 2015 dan mengakibatkan terjadi peningkatan harga garam pada tahun 2016, begitu juga dengan praktik kartel ayam boiler, yang dimana para pelaku usaha menyetujui untuk melakukan pengafkiran/pemotongan induk ayam (*parent stock*) mengakibatkan terjadinya kelangkaan pasokan daging ayam di pasaran. Pengafkiran/pemotongan induk ayam dalam jumlah besar di seluruh indonesia tentunya akan menghambat terproduksinya atau regenerasi stock baru yang siap di pasarkan. Praktik tersebut akan mengakibatkan langkahnya suatu produk di pasar dan akan berdampak pada kenaikan harga yang signifikan di dalam pasar bersangkutan.

Menjamurnya asosiasi dagang dalam berbagai sektor produk, Penulis menganalisis bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya praktik kartel adalah banyaknya asosiasi-asosiasi dagang dalam berbagai sektor produk di Indonesia.

Beberapa contohnya Asosiasi Industri Pengguna Garam Indonesia, Asosiasi Peternak Ayam Boiler Indonesia, Asosiasi Pengusaha Warung Tegal Indonesia, dan masih banyak lagi. Asosiasi-asosiasi tersebut sering disalah gunakan oleh pelaku usaha sebagai wadah untuk berbagi informasi mengenai jumlah produksi, wilayah pasar, harga pasar, ketersediaan produk dan jumlah realisasi produk di pasar, yang sebagaimana kita tahu bahwa informasi-informasi tersebut harusnya dirahasiakan oleh masing-masing pelaku usaha. Karena berdasarkan analisis penulis informasi-informasi tersebut merupakan rahasia perusahaan yang harus dijaga agar tetap menjadi rahasia perusahaan dalam hal strategi bersaing, dalam pasar bersangkutan. Ketika informasi-informasi yang harusnya bersifat rahasia tersebut diketahui oleh para pelaku usaha yang bernaung dalam satu asosiasi yang sama, secara tidak langsung hal itu meniadakan persaingan antara para pelaku usaha, jika terjadi kesepakatan lebih lanjut maka bisa diindikasikan sebagai praktik kartel atau bisa diduga sebagai upaya meniadakan persaingan antar pelaku usaha.

Kelemahan KPPU dalam mengawasi asosiasi-asosiasi dagang di Indonesia dan ketergantungan pemerintah dalam menyerap informasi ketersediaan stok produk yang bersifat komoditi di Indonesia, Berdasarkan penelitian, penulis menganalisis bahwa masih banyak kelemahan dalam sistem pengawasan yang dijalankan oleh KPPU sebagai lembaga yang berwenang mengawasi arus persaingan usaha di Indonesia. Salah satu contohnya bagaimana lembaga asosiasi ini dengan bebas mengadakan pertemuan dan membahas soal stock produk dan kapasitas produksi masing-masing perusahaan. Asosiasi-asosiasi tersebut dengan leluasa menyetujui atau

menyepakati suatu perjanjian yang tidak jarang pokok dari kesepakatan tersebut adalah meniadakan atau menghilangkan persaingan antar pelaku usaha yang sama-sama bernaung dalam asosiasi tersebut. Hal tersebut sering luput dari pemantauan KPPU sebagai lembaga yg diberi otoritas untuk melakukan pengawasan.

Ketergantungan pemerintah dalam menyerap informasi tersedia atau tidaknya suatu stok produk yang bersifat komoditi, dapat dilihat dari contoh kasus yang penulis sertakan dalam bab 3, dalam kasus tersebut pemerintah dengan ceroboh mengizinkan impor garam yang dilakukan oleh perusahaan swasta, hanya dengan melihat laporan ketersediaan stok tahun 2014-2015 yang disodorkan oleh asosiasi pengguna garam Indonesia tanpa melihat distribusi garam impor yang ada dilapangan. Dalam kasus kartel ayam boiler juga terjadi kesalah pahaman informasi antar pemerintah dan Asosiasi Peternak Ayam Indonesia, yang mengakibatkan minimnya ketersediaan daging ayam dipasar dan tidak diimbangi dengan permintaan oleh konsumen. Tentu saja hal tersebut berdampak pada harga daging ayam yang menjulang tinggi dan sangat merugikan masyarakat sebagai konsumen.

#### B. Penindakan Oleh KPPU Terhadap Pelaku Praktik Kartel Dalam Hal Penggunaan Bukti Tidak Langsung

Hukum persaingan mengenal dua (2) macam pendekatan dalam menentukan hambatan dalam suatu pasar yaitu dengan menggunakan pendekatan yang disebut pendekatan *Per Se Illegal* dan pendekatan *Rule Of Reason*, kemudian dalam proses pembuktian dikenal dua (2) macam alat bukti yaitu, bukti langsung dan bukti tidak

langsung. Dalam penelitian ini penulis lebih berfokus dalam pendekatan *Rule Of Reason* dan penggunaan bukti tidak langsung dalam penindakan praktik kartel.

*Rule of Reason* merupakan metode yang digunakan dalam penegakan hukum persaingan usaha, metode ini menitik beratkan pada dampak negatif yang ditimbulkan dari perjanjian atau kesepakatan yang dibuat oleh para pelaku usaha. Metode pendekatan ini, digunakan ketika pendekatan *Per se ilegal* dirasa tidak memungkinkan untuk ditempuh. Karena dalam penerapan pendekatan *per se ilegal* penegak hukum harus bisa membuktikan adanya perjanjian atau kesepakatan tertulis antar pelaku usaha, tujuan dari kesepakatan itu tentu untuk menghilangkan persaingan antara mereka yang dapat diindikasikan praktik kartel.

Kesulitan dalam membuktikan adanya perjanjian antar pelaku usaha menjadi kendala yang sangat besar dalam penegakan hukum persaingan usaha. Satu-satunya pendekatan yang bisa membuktikan adanya persekongkolan antara pelaku usaha adalah dengan menggunakan pendekatan *Rulle of reason* yang akan berimplikasi pada penggunaan bukti tidak langsung.

Dalam melakukan pembuktian atas dugaan praktik kartel terdapat beberapa masalah yang timbul dengan penggunaan alat bukti tidak langsung dalam indikasi kartel. Karena dalam contoh kasus perkara kartel yang diputus KPPU, bukti tidak langsung dapat digunakan sebagai alat bukti, tetapi harus tetap didukung dengan alat bukti langsung, karena dalam Pelaksanaan Pedoman Pasal 11 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 menyebutkan bahwa untuk membuktikan telah terjadi kartel dalam suatu industri, KPPU harus berupaya

memeroleh satu atau lebih alat bukti. Namun peraturan ini tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 37 ayat (3) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara menyebutkan bahwa laporan hasil Penyelidikan paling sedikit telah memenuhi persyaratan minimal 2 (dua) alat bukti. Penggunaan bukti tidak langsung sebagai alat bukti petunjuk tanpa didukung dengan bukti langsung belum dapat diterima dalam konteks hukum Indonesia karena belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Bukti tidak langsung sangat berperan dalam membuktikan kartel yang dilakukan oleh Perusahaan Peng-import Garam Industri Pt. Garindo Sejahtera Abadi, Dkk dan Pt. Charoen Pokhand Indonesia, Tbk. Dkk dalam kasus Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging “Boiler”, karena tidak ditemukannya bukti langsung dalam pembuktian kartel yang dilakukan oleh produsen tersebut. Produsen dalam contoh kasus tersebut melakukan perjanjian diam-diam *tacit collusion* atau *Tacit agreement* yang sangat sulit untuk ditemukannya bukti langsung.

Kartel yang dilakukan secara diam-diam ini dapat diketahui dengan melakukan serangkaian kegiatan penelusuran secara metode analisis ekonomi, variable-variabel, daftar-daftar harga, kinerja perusahaan, laporan keuangan dan seluruh unsur kegiatan perusahaan akan ditelusuri oleh KPPU. Data-data perusahaan tersebut kemudian dianalisis apakah benar ada pelanggaran kartel maupun pelanggaran terhadap UU No. 5 tahun 1999. Jika telah terbukti atas hasil penyelidikan melalui analisis ekonomi ini KPPU berupaya untuk mendapatkan serangkaian alat bukti lainnya. Oleh karena alat bukti tidak langsung tidak dapat digunakan sebagai alat bukti Tunggal.

Perkembangan selanjutnya apabila tidak ditemukan alat bukti lain yang dapat menyatakan bahwa para pelaku usaha tersebut bersalah maka jikalau sudah pada tahap pemeriksaan lanjutan maka seharusnya KPPU akan memberikan putusan tidak bersalah atau tidak terbukti adanya perbuatan praktik kartel tersebut. pada kenyataannya KPPU dalam memutus perkara praktik kartel lebih menekankan pada penggunaan bukti tidak langsung sebagai dasar keyakinan majelis komisi tanpa mempedulikan ada atau tidaknya alat bukti langsung.