

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Persaingan Usaha

1. Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha berisi ketentuan-ketentuan substansial tentang tindakan-tindakan yang dilarang (beserta konsekuensi hukum yang bisa timbul) dan ketentuan-ketentuan prosedural mengenai penegakan hukum persaingan usaha. Pada hakikatnya hukum persaingan usaha dimaksudkan untuk mengatur persaingan dan monopoli demi tujuan yang menguntungkan. Apabila hukum persaingan usaha diberi arti luas, bukan hanya meliputi pengaturan persaingan melainkan juga soal boleh tidaknya monopoli digunakan sebagai saran kebijakan publik untuk mengatur daya mana yang boleh dikelola oleh swasta (Arie Siswanto 2002:23).

Hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan. Meskipun secara khusus menekankan pada aspek “persaingan”, yang menjadi perhatian hukum persaingan adalah mengatur persaingan sedemikian rupa, sehingga ia tidak menjadi sarana untuk mendapatkan monopoli. Tujuan hukum persaingan usaha diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu:

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bertujuan untuk menciptakan efisiensi pada ekonomi pasar demi peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan mencegah monopoli, mengatur persaingan usaha yang sehat dan bebas serta memberikan sanksi administratif terhadap para pelanggarnya.

Masyarakat Indonesia khususnya para pelaku bisnis sebetulnya sudah sejak lama merindukan sebuah Undang-Undang yang secara komprehensif mengatur persaingan sehat. Keinginan itu didorong oleh munculnya praktek-praktek perdagangan yang tidak sehat, terutama karena penguasa sering memberikan perlindungan atau *priveleges* kepada para pelaku bisnis tertentu, sebagai bagian dari praktek-praktek kolusi, korupsi, kroni dan nepotisme. Dikatakan secara komprehensif, karena sebenarnya secara pragmataris, batasan-batasan yuridis terhadap praktek-praktek bisnis yang tidak sehat atau curang dapat ditemukan secara tersebar diberbagai

hukum positif. Tetapi karena sifatnya yang sektoral, perundang-undangan tersebut sangat tidak efektif untuk (secara konseptual) memenuhi berbagai indikator sasaran yang ingin dicapai oleh Undang-Undang persaingan sehat tersebut (Rachmadi Usman 2004:1).

Hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur tentang interaksi perusahaan atau pelaku usaha di pasar, sementara tingkah laku perusahaan ketika berinteraksi dilandasi atas motif-motif ekonomi (Andi Fahmi Lubis, dkk 2009:21). Pengertian persaingan usaha secara yuridis selalu dikaitkan dengan persaingan dalam ekonomi yang berbasis pada pasar, di mana pelaku usaha baik perusahaan maupun penjual secara bebas berupaya untuk mendapatkan konsumen guna mencapai tujuan usaha atau perusahaan tertentu yang didirikannya (Budi Kagramanto 2008:57). Kebutuhan akan pentingnya hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan salah satu prasyarat akan berjalannya sistem ekonomi demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak lepas dari pertimbangan akan harapan meningkatnya pertumbuhan ekonomi nasional.

Secara filosofis, Undang-Undang ini juga merefleksikan kondisi perekonomian Indonesia. Salah satu tujuan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ialah untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil. Selain itu, Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga bertujuan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Ketika tujuan tersebut terpenuhi, stabilitas perekonomian dan kepastian hukum menjadi lebih terjamin (Rachmadi Usman 2013:32-33).

Persaingan yang kompetitif merupakan syarat mutlak bagi setiap komunitas bisnis dalam suatu negara untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang efisien, termasuk dalam proses industrialisasi. Dalam pasar yang bersaing secara sehat, perusahaan-perusahaan akan saling bersaing untuk menarik lebih banyak konsumen dengan menjual produk mereka dengan harga yang serendah mungkin, meningkatkan mutu produk dan memperbaiki pelayanan kepada konsumen. Agar ekonomi pasar berjalan dengan baik dan memberi kemaslahatan kepada semua pihak, persaingan haruslah efektif, melibatkan sejumlah besar pesaing, sehingga mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Rachmadi Usman 2013:34).

Jika iklim persaingan usaha di Indonesia kondusif, maka arus investasi akan serta merta mengalir ke Indonesia. Rantai birokrasi yang tidak panjang serta pasar yang bersaing secara sehat, pada akhirnya mampu menarik minat para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Jadi jumlah investasi meningkat dan pertumbuhan ekonomi nasional akan mengalami peningkatan. Ketika pertumbuhan ekonomi nasional meningkat, maka kebutuhan masyarakat akan terpenuhi, sehingga tercapailah kesejahteraan masyarakat.

2. Pendekatan *Per se Illegal* dan *Rule Of Reason* Dalam Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha memiliki dua pendekatan yaitu pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan yang dianggap *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga penjualan kembali. Sebaliknya pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan (Andi Fahmi Lubis, dkk 2009:55). Pendekatan yang terdapat pada hukum persaingan usaha akan dipaparkan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Pendekatan *Per Se Illegal*

Per se adalah larangan yang bersifat jelas, tegas dan mutlak dalam memberi kepastian bagi para pelaku usaha. Larangan ini bersifat tegas dan mutlak disebabkan perilaku yang sangat mungkin merusak persaingan sehingga tidak perlu lagi melakukan pembuktian akibat perbuatan tersebut. *Per se illegal* yaitu pendekatan dimana suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena dampak dari perjanjian telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan

persaingan. Dalam pendekatan ini pelaku usaha pelapor tidak perlu membuktikan adanya dampak suatu perjanjian yang dibuat pelaku usaha pesaingnya (Mustafa Kamal Rokan 2012: 60).

Menurut Dr. Sutrisno Iwantono, MA, dalam tulisannya yang berjudul “*Per Se Illegal dan Rule Of Reason dalam Hukum Persaingan Usaha*” yang dimaksud dengan pendekatan *per se illegal* adalah suatu perbuatan yang secara *inheren* bersifat dilarang atau *illegal*. Terhadap suatu perbuatan atau tindakan atau praktek yang bersifat dilarang atau *illegal* tanpa perlu pembuktian terhadap dampak dari perbuatan tersebut (Hermansyah 2008:78).

Per se illegal dapat juga diartikan sebagai suatu terminologi yang menyatakan bahwa suatu tindakan dinyatakan melanggar hukum dan dilarang secara mutlak, serta tidak diperlukan pembuktian mengenai apakah tindakan tersebut memiliki dampak negatif terhadap persaingan usaha (Hermansyah 2008:78). Larangan-larangan yang bersifat *per se illegal* adalah larangan yang bersifat jelas, tegas dan mutlak dalam rangka memberikan kepastian bagi para pelaku usaha. Larangan ini bersifat tegas dan mutlak disebabkan perilaku yang sangat mungkin merusak persaingan sehingga tidak perlu lagi memerlukan pembuktian akibat perbuatan tersebut. Tegasnya, pendekatan *per se illegal* melihat perilaku atau tindakan yang dilakukan adalah bertentangan dengan hukum (Mustafa Kamal Rokan 2012:60).

Per se illegal merupakan suatu pendekatan dimana suatu perjanjian atau suatu kegiatan bersama dilarang karena dampak dari perjanjian tersebut telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan persaingan. Oleh karena itu, dalam pendekatan ini pelaku usaha pelapor tidak perlu membuktikan adanya dampak suatu perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha pesaingnya. Bukti yang diperlukan adalah bahwa perjanjian yang dimaksud telah benar adanya bahwa kegiatan bisnis yang dimaksud telah benar-benar dilakukan oleh pelaku usaha pesaingnya (Mustafa Kamal Rokan 2012:60).

Penerapan dengan pendekatan *per se illegal* membawa manfaat besar bagi penegakan hukum persaingan usaha, karena pendekatan *per se illegal* mudah dan mempunyai kejelasan dalam proses administratif. *Per se illegal* yang dianggap mudah, karena memperkenankan keadilan menolak melakukan penyelidikan secara rinci yang memerlukan banyak waktu, biaya mahal untuk mencari fakta di pasar yang bersangkutan (Rachmadi Usman 2004:97-98). Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat, teori *per se illegal* diterapkan pada Pasal-Pasal yang tidak mensyaratkan “yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”. Perbuatan-perbuatan seperti perjanjian penetapan harga, perjanjian pemboikotan dan perjanjian pembagian wilayah adalah

contoh jenis-jenis perbuatan yang diklafikasikan sebagai *per se illegal* (Susanti Adi Nugroho 2012:701-702).

Pendekatan *per se illegal* mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya antara lain adalah pertama, terjadinya kepastian hukum terhadap suatu persoalan hukum antimonopoli yang muncul. Kedua jika suatu perjanjian atau perbuatan yang dilakukan hampir pasti merusak dan merugikan persaingan, maka untuk apalagi bersusah payah melakukan pembuktian, tidak banyak memakan waktu, namun juga biaya yang mahal. Ketiga pendekatan *per se illegal* lebih memudahkan hakim memutuskan perkara persaingan usaha karena hukum persaingan mempunyai daya jangkau sangat luas yang memberi kebebasan bagi hakim untuk menafsirkan secara “bebas” apakah seorang telah dinyatakan melanggar atau menghambat persaingan. Namun di sisi lain melakukan penerapan pendekatan *per se* secara berlebihan dapat menjangkau perbuatan yang mungkin tidak merugikan atau bahkan mendorong persaingan menjadi salah secara hukum. Pendekatan *per se illegal* kadangkala tidak selalu akurat menghasilkan pandangan apakah suatu tindakan pelaku usaha benar-benar tidak efisien dan merugikan konsumen. Tentunya hal ini menyebabkan penerapan hukum persaingan usaha menjadi kontra-produktif (Mustafa Kamal Rokan 2012: 61-62).

Pendekatan *per se illegal* harus memenuhi dua syarat, yakni yang pertama, harus ditujukan lebih kepada “perilaku bisnis” daripada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai

pemeriksaan lebih lanjut, misalnya mengenai akibat dan hal-hal melingkupinya. Hal ini adalah adil jika perbuatan *illegal* tersebut merupakan tindakan sengaja oleh perusahaan, yang seharusnya dapat dihindari. Kedua, adanya identifikasi secara tepat dan mudah mengenai praktek atau batasan perilaku yang terlarang dan perilaku yang sah. Dengan kata lain, penilaian atas tindakan dari perilaku baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian diakui bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku yang terlarang dan perilaku yang besar. Sebab penerapan *per se illegal* yang berlebihan dapat menjangkau perbuatan yang sebenarnya tidak merugikan bahkan mendorong persaingan (Mustafa Kamal Rokan 2012: 61).

Lebih lanjut menurut Mustafa Kamal Rokan (2012:63) apabila para pelaku usaha melakukan perjanjian dan kegiatan yang dilarang secara *per se illegal* maka Negara yang dalam hal ini adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) cukup membuktikan bahwa telah terjadi pelanggaran sesuai dengan jenis perjanjian dan perbuatannya. Pelaku usaha dianggap telah melakukan perbuatan yang dilarang tanpa melihat akibat atau efek yang ditimbulkan dari perbuatan.

b. Pendekatan *Rule Of Reason*

Pendekatan *rule of reason* adalah kebalikan *per se illegal*. Pendekatan *rule of reason* terhadap perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan harus mempertimbangkan situasi dan kondisi kasus, karena perbuatan yang dituduhkan tersebut harus diteliti lebih dahulu apakah perbuatan tersebut telah membatasi persaingan secara tidak patut. Perbuatan yang diteliti dahulu, maka penggugat

disyaratkan dapat menunjukkan akibat yang ditimbulkan dari perjanjian, kegiatan, dan posisi dominan yang telah menghambat persaingan atau menyebabkan kerugian (Mustafa Kamal Rokan 2012: 61-62).

Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang menentukan meskipun suatu perbuatan telah memenuhi rumusan Undang-Undang, namun jika ada alasan objektif yang dapat membenarkan perbuatan tersebut, maka perbuatan itu bukan merupakan suatu pelanggaran. Artinya penerapan hukumnya tergantung pada akibat yang ditimbulkannya, apakah perbuatan itu telah menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, karena titik beratnya adalah unsur materiil dan perbuatannya. Jadi penerapan hukum dalam pendekatan *rule of reason* mempertimbangkan alasan-alasan mengapa dilakukannya suatu tindakan atau suatu perbuatan oleh pelaku usaha.

Teori *rule of reason* mengharuskan pembuktian, mengevaluasi mengenai akibat perjanjian, kegiatan atau posisi dominan tertentu, guna untuk menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut menghambat atau mendukung persaingan usaha. Dalam teori *rule of reason* sebuah tindakan tidak secara otomatis dilarang, meskipun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti telah dilakukan. Dengan demikian pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap Undang-Undang dan juga interpretasi pasar (Mustafa Kamal Rokan 2012: 61-62).

Penerapan *rule of reason* tidak hanya diperlukan pengetahuan ilmu hukum, tetapi juga penguasaan terhadap ilmu ekonomi. Dengan perkataan lain, melalui pendekatan *rule of reason*, apabila suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, maka pencari fakta harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut menghambat persaingan, dan apakah perbuatan itu tidak adil atau mempunyai pertimbangan lainnya. Dapat dikatakan bahwa *rule of reason* lebih memfokuskan kepada melihat akibat yang dimunculkan dari suatu perbuatan yang dilakukan. Pertimbangan atau argumentasi yang perlu dipertimbangkan antara lain pada aspek ekonomi, keadilan, efisiensi, perlindungan terhadap golongan ekonomi tertentu, dan *fairness*. Dengan demikian, hukum anti monopoli dan persaingan usaha ini memiliki karakter unik dengan lebih memfokuskan pada pendekatan ekonomi dalam penyelesaian sengketanya. Hakim harus dapat menganalisis berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keseimbangan pasar untuk menghasilkan putusan yang dirasakan adil oleh masyarakat (Susanti Adi Nugroho 2012:712).

Pendekatan *rule of reason* sebagai suatu pendekatan dalam hukum persaingan usaha juga memiliki kelebihan dan kelemahan sebagaimana pendekatan *per se illegal*, adapun kelebihan dan kelemahan pendekatan *rule of reason* menurut Arie Siswanto dalam Susanti Adi Nugroho (2012:712), kelebihannya *pertama* dalam penerapannya menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan. *Kedua*, dapat dengan akurat dari sudut efisiensi menetapkan apakah suatu tindakan pelaku usaha menghambat persaingan. Adapun kelemahannya *pertama*, penilaian

yang akurat tersebut bisa menimbulkan perbedaan hasil analisis yang mendatangkan ketidakpastian. *Kedua*, dalam penerapan *rule of reason* penyelidikan akan memakan waktu yang lama dan memerlukan pengetahuan ekonomi. Jadi untuk menerapkan prinsip *rule of reason* yang diperlukan tidak hanya pengetahuan ilmu hukum, tetapi juga penguasaan ilmu ekonomi dan dampaknya terhadap pasar, karena dalam banyak kasus bukan tidak mungkin perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha itu secara ekonomi masih dapat dibenarkan.

3. Pengertian Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pengertian Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam rumusan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

4. Perjanjian Yang di Larang Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan definisi perjanjian yaitu 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.

Berdasarkan perumusan pengertian tersebut, dapat disimpulkan unsur-unsur perjanjian menurut konsepsi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat meliputi: (Rahmadi Usman 2004:37)

- 1) Perjanjian terjadi karena suatu perbuatan;
- 2) Perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaku usaha sebagai para pihak dalam perjanjian;
- 3) Perjanjian dapat dibuat secara tertulis atau tidak tertulis; dan
- 4) Tidak menyebut tujuan perjanjian

Pasal 1313 KUHPerdata menyatakan bahwa suatu persetujuan atau perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan pengertian perjanjian dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* yang menyatakan bahwa perjanjian adalah persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan mentaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu.

Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan perjanjian atau kontrak adalah “*an agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a particular thing*” (Hermansyah 2008:24). Dengan adanya definisi perjanjian yang dirumuskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dapat diketahui bahwa perjanjian dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, keduanya diakui atau digunakan sebagai alat bukti dalam kasus persaingan usaha. Sebelumnya perjanjian tidak tertulis umumnya dianggap tidak

begitu kuat sebagai alat bukti di Pengadilan, karena hukum acara perdata yang berlaku pada saat ini lebih menekankan dan menganggap bukti tertulis dan otentik sebagai alat bukti yang kuat.

Perjanjian yang dilarang sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang terjadi atau yang mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terkait dengan topik pembahasan adalah sebagai berikut:

a. Pasal 5, Perjanjian Penetapan Harga

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) adalah apa yang dikenal dengan larangan *price fixing* secara horisontal. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut adalah suatu larangan yang *per se*. artinya, para pelaku usaha otomatis ditindak oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, jika mereka membuat perjanjian penetapan harga, tanpa memperhatikan apakah akan terjadi persaingan usaha tidak sehat atau tidak sebagai akibat penetapan harga tersebut, karena yang mengalami akibat dari perjanjian tersebut adalah konsumen/pembeli. Dengan demikian harga yang dibayar oleh konsumen/pembeli bukanlah harga yang ditentukan oleh persaingan antar pelaku usaha dan melalui proses antara permintaan dan penawaran, melainkan karena ditetapkan oleh para pelaku usaha yang membuat perjanjian *price fixing* tersebut.

Pasal 5 ayat (1) melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pesaing-pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang

dan atau jasa bagi konsumen atau pelanggannya. Jadi seharusnya para pelaku usaha yang mengadakan perjanjian tersebut bersaing satu sama lain di dalam harga tetapi karena adanya perjanjian tersebut, maka tidak ada lagi persaingan di antara mereka. Dalam Pasal 5 ayat (1) ini penetapan harga yang dilarang adalah secara horizontal, tanpa melihat efek negatif dari perjanjian tersebut terhadap persaingan. Dengan kata lain, walaupun efek negatif yang ditimbulkan kecil terhadap persaingan, perjanjian tersebut tetap dilarang.

Perjanjian penetapan harga ini mencakup perjanjian penetapan kenaikan harga, perjanjian tentang suatu formula tertentu untuk perhitungan harga, perjanjian untuk menghilangkan atau membuat diskon dan rabat, perjanjian tentang syarat-syarat kredit bagi pelanggan atau konsumen, perjanjian untuk menghilangkan produk-produk yang dipasarkan pada harga yang murah untuk dapat membatasi *supply* dan mempertahankan tingginya harga. Undang-Undang memberikan pengecualian terhadap larangan membuat perjanjian ini jika perjanjian penetapan harga ini dibuat dalam hal usaha patungan atau didasarkan pada Undang-Undang yang berlaku.

Penetapan harga suatu barang atau jasa tertentu ditetapkan berdasarkan banyak faktor dan dalam sistem ekonomi pasar penetapan harga juga ditentukan oleh persaingan antar pelaku usaha pesaing. Menurut prinsip dasar persaingan usaha, harga atas suatu barang atau

jasa yang harus dibayar oleh konsumen tidak boleh ditetapkan oleh siapapun, termasuk asosiasi-asosiasi ekonomi seperti INACA.

b. Pasal 11, Kartel

Perjanjian untuk membentuk kartel tidak dibenarkan oleh Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Apabila meneliti perumusan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka yang dilarang adalah perjanjian diantara para pesaing yang berisi pengaturan terhadap produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang bertujuan untuk mempengaruhi harga, yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Perjanjian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah suatu perbuatan satu atau lebih usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Kartel merupakan suatu perbuatan melawan hukum, maka adalah

wajar apabila para pelaku kartel akan berusaha agar tidak mudah untuk dideteksi oleh penegak hukum. Oleh karenanya kesepakatan-kesepakatan atau kolusi antar pelaku usaha ini jarang berbentuk tertulis agar tidak mudah untuk terdeteksi dan tidak terdapat bukti-bukti tertulis.

Dilihat dari perumusan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menganut pendekatan *rule of reason*, maka ditafsirkan bahwa dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap ketentuan ini, harus diperiksa alasan-alasan pelaku usaha dan terlebih dahulu dibuktikan telah terjadi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain, dalam memeriksa dugaan adanya kartel akan dilihat alasan-alasan dari para pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel tersebut dan akibat dari perjanjian tersebut terhadap persaingan usaha. Dengan demikian, sangat diperlukan adanya pengkajian yang mendalam mengenai alasan kesepakatan para pelaku usaha dimaksud dibandingkan dengan kerugian ataupun hal-hal negatif kartel baik bagi persaingan usaha (Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).

Perumusan kartel secara *rule of reason* oleh pembentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat diartikan pelaku usaha dapat membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Di kebanyakan negara, pengertian kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Kartel diakui sebagai kolaborasi bisnis yang paling merugikan, dengan cara mengontrol pasar untuk keuntungan mereka (Tri Anggraini, A. M 2003:207). Adapun dari pengertian tersebut, bentuk-bentuk kartel dapat berupa harga, produksi dan pembagian wilayah pemasaran. Pada teorinya memang perjanjian kartel sangat menguntungkan bagi mereka yang membuat perjanjian dan sebaliknya sangat merugikan konsumen.

Kartel biasanya dipraktekkan oleh asosiasi dagang (*trade associations*) bersama para anggotanya. Banyak sekali hal yang bermanfaat dengan adanya suatu asosiasi dagang, misalnya upaya menyusun suatu standar teknis atau upaya bersama mengatasi polusi akan menjadi ringan bila diikuti para anggota. Akan tetapi, bahaya akan muncul bila kegiatan asosiasi tersebut ditujukan untuk mengatur

harga karena akan menghambat serta menghalangi terjadinya suatu persaingan yang sehat (Johnny Ibrahim 2007:230).

Praktek kartel merupakan salah satu strategi yang diterapkan diantara pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga dengan mengatur jumlah produksi mereka. Mereka berasumsi jika produksi mereka di dalam pasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap produk mereka di dalam pasar tetap, akan berakibat kepada naiknya harga ke tingkat yang lebih tinggi. Dan sebaliknya, jika di dalam pasar produk mereka melimpah, sudah barang tentu akan berdampak terhadap penurunan harga produk mereka di pasar.

Pelaku usaha mencoba membentuk suatu kerjasama horizontal (*pools*) untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Namun pembentukan kerjasama ini tidak selalu berhasil, karena para anggota seringkali berusaha berbuat curang untuk keuntungannya masing-masing. Pada umumnya terdapat beberapa karakteristik dari kartel. Pertama, terdapat konspirasi antara beberapa pelaku usaha. Kedua, melakukan penetapan harga. Ketiga, agar penetapan harga dapat efektif, maka dilakukan pula alokasi konsumen atau produksi atau wilayah. Keempat, adanya perbedaan kepentingan diantara pelaku usaha misalnya karena perbedaan biaya (Andi Fahmi Lubis, dkk 2009:106-107).

Merujuk pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, kartel adalah kerjasama perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasikan kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel akan memaksa konsumen untuk membayar lebih mahal suatu produk, baik itu barang mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat seperti obat-obat dan vitamin. Kartel akan merugikan perekonomian, karena para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga, seperti pembatasan jumlah produksi, yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi. Kartel juga dapat menyebabkan dalam produksi ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien, sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang dan atau jasa dalam suatu industri.

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, dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu pula kita sadar bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Bagaimanapun terdapat kecenderungan para pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing. Syarat terjadinya kartel adalah harus

adanya perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu: (Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat)

1. Kolusi eksplisit, dimana para anggota mengkomunikasikan kesepakatan mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai audit bersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis data penjualan dan data lainnya; dan
2. Kolusi diam-diam, dimana para pelaku usaha anggota kartel tidak mengkomunikasikan secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya yang dipakai sebagai media adalah asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum, namun pengalaman dari berbagai Negara membuktikan bahwa setidaknya 30% (tiga puluh persen) kartel adalah melibatkan asosiasi.

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik, yaitu:

1. Terdapat konspirasi diantara pelaku usaha;

2. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan;
3. Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka;
4. Melakukan *price fixing* atau penetapan harga. Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi;
5. Adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian. Apabila tidak ada sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada anggota kartel lainnya;
6. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika dapat memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel; dan
7. Adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sistem kompensasi ini tentu saja akan berhasil

apabila para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan dengan apabila mereka melakukan persaingan. Hal ini akan membuat kepatuhan anggota kepada keputusan-keputusan kartel yang lebih terjamin.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan peraturan KPPU untuk memperjelas atau memperinci terkait kartel. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu tugas dari KPPU dilakukan dengan upaya untuk memberikan pengertian dan pemahaman kepada masyarakat. Melalui pedoman ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dalam bidang hukum persaingan usaha. Pedoman pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 11 tentang kartel bertujuan untuk:

1. Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang kartel sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat;

2. Memberikan dasar dan pemahaman yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam pedoman ini;
3. Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan perilaku untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat dan tumbuh secara wajar;
4. Metode pendekatan yang digunakan KPPU dalam memeriksa dan melaksanakan penegakan hukum yang mengatur tentang kartel; dan
5. Memberikan gambaran tentang dampak-dampak kartel.

Kartel dapat didefinisikan secara sempit maupun secara luas. Dalam arti sempit, kartel adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing, tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk “menetapkan harga” guna meraih keuntungan monopolis. Dalam arti luas, kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Berkaitan struktur pasar yang kompetitif yaitu pelaku usaha yang berusaha di dalam pasar tersebut jumlahnya banyak, serta tidak ada hambatan bagi pelaku usaha untuk masuk ke dalam pasar, membuat setiap pelaku usaha yang ada di dalam pasar tidak akan mampu untuk menyetir harga sesuai dengan keinginannya, mereka hanya menerima

harga yang sudah ditentukan oleh pasar dan akan berusaha untuk memproduksi secara maksimal agar dapat mencapai suatu tingkat yang efisien dalam produksi.

Agar produk di pasar tidak jatuh dan harga produk dapat memberi keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pelaku usaha, pelaku usaha biasanya membuat perjanjian diantara mereka untuk mengatur mengenai jumlah produksi sehingga produksi mereka di pasar tidak melebihi, dan tujuannya agar tidak membuat harga produk mereka di pasar menjadi lebih murah. Namun, terkadang praktek tidak hanya bertujuan untuk menjaga stabilitas harga produk mereka di pasar, tetapi juga untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya dengan mengurangi produk mereka secara signifikan di pasar, sehingga menyebabkan pasar mengalami kelangkaan, yang mengakibatkan konsumen harus mengeluarkan biaya yang lebih untuk dapat memberi produk pelaku usaha tersebut di pasar, atau dapat dikatakan tujuan utama dari praktek kartel adalah untuk memperoleh sebanyak mungkin *surplus* konsumen ke produsen.

c. Pasal 16, Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri

Perjanjian dengan pihak luar negeri adalah perjanjian yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

(Hermansyah 2008:38). Perjanjian dengan pihak luar negeri yang dilarang dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat apabila pelaku usaha membuat perjanjian dengan pihak luar negeri yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sebenarnya tidak ada larangan untuk membuat perjanjian dengan luar negeri, dan memang sudah menjadi praktek bisnis sehari-hari. Dilarang jika perjanjian tersebut dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Permasalahan yang muncul dari rumusan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah keharusan adanya suatu perjanjian yang dibuat antar pelaku usaha di dalam negeri dengan pelaku usaha yang ada di luar negeri, sehingga apabila tidak ada perjanjian di antara pelaku usaha tersebut, maka pelaku usaha yang melakukan praktek persaingan usaha tidak sehat kemungkinan tidak dapat diproses menggunakan Pasal ini (Susanti Adi Nugroho 2012:221). Selain itu, terdapat kejanggalan dalam pihak yang melakukan perjanjian tersebut yaitu siapa saja pihak lain di luar negeri ini, sebab menimbulkan beberapa persepsi misalnya apakah yang dimaksud perusahaan atau badan hukum Indonesia yang merupakan cabang atau afiliasi dari perusahaan asing ataupun sebaliknya

termasuklah perusahaan atau badan hukum yang berdomisili di luar negeri namun merupakan cabang atau afiliasi dari perusahaan atau badan hukum Indonesia serta ada juga pemahaman pihak luar yang memang tidak memiliki hubungan sama sekali dengan pelaku usaha tersebut sebelumnya.

B. Tata Niaga Perdagangan Sapi Impor

1. Tata Niaga

Istilah tata niaga dan pemasaran yang sering kita dengar dalam ucapan sehari-hari di negeri kita adalah terjemahan dari perkataan marketing atau biasa disebut tata niaga dari pada pemasaran. Kegunaan yang diciptakan oleh kegiatan tata niaga adalah kegunaan waktu, kegunaan tempat, dan kegunaan pemilikan. Kegunaan waktu bearti bahwa barang-barang mempunyai faedah (yang lebih besar) setelah terjadi perubahan waktu, kegunaan tempat bearti barang-barang itu mempunyai faedah atau kegunaan yang lebih besar karena perubahan tempat (Moehar Daniel 2002:155).

Tata niaga secara sederhana dikatakan sebagai proses penyaluran barang-barang dari produsen ke konsumen. Produsen adalah mata rantai pertama dan konsumen adalah mata rantai yang terakhir. Tata niaga adalah semua kegiatan bisnis yang terlibat dalam arus barang dan jasa dari titik produksi hingga barang dan jasa tersebut ada di tangan konsumen.

Menurut Philip Kotler (2001:34) pemasaran atau tata niaga dapat didefinisikan sebagai suatu proses manajerial di mana individu atau kelompok didalamnya mendapatkan apa yang mereka butuhkan dan inginkan dengan menciptakan, menawarkan, mempertukarkan produk yang bernilai dengan pihak lain.

Berdasarkan uraian di atas, tata niaga dapat disimpulkan sebagai tindakan atau kegiatan yang berhubungan dengan pergerakan barang dan jasa dari produsen sampai pada konsumen atau dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa tujuan akhir tata niaga adalah menempatkan barang-barang ketangan konsumen akhir.

Sistem tata niaga adalah kumpulan lembaga-lembaga yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam kegiatan pemasaran barang dan jasa, yang saling mempengaruhi dengan tujuan mengalokasikan sumber daya langka secara efisien guna memenuhi kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya. Komponen sistem tata niaga tersebut adalah produsen, penyalur, dan lembaga-lembaga pemerintah, rumah tangga, perorangan, dan lembaga-lembaga lainnya yang secara langsung ataupun tidak langsung terlibat dalam proses pertukaran barang dan jasa (Rosdiosunu, 1995:56). Sistem tata niaga dianggap efisien apabila memenuhi dua syarat, yaitu: (Mubyarto 1989:78)

- 1) Mampu menyampaikan hasil-hasil dari petani produsen kepada konsumen dengan biaya semurah-murahnya, dan

2) Mampu mengadakan pembagian yang adil dari keseluruhan harga yang dibayar konsumen akhir kepada semua pihak yang ikut serta di dalam kegiatan produksi tata niaga barang itu.

2. Sektor Peternakan

Sektor peternakan adalah sektor yang memberikan kontribusi tinggi dalam pembangunan pertanian. Sektor ini memiliki peluang pasar yang sangat baik, di mana pasar domestik akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang semakin pesat. Semakin meningkatnya pendapatan penduduk maka permintaan produk-produk peternakan mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan meningkatnya pendapatan seseorang maka konsumsi terhadap sumber karbohidratnya akan menurun dan konsumsi berbagai macam makanan yang kaya akan protein akan meningkat. Subsektor peternakan memiliki peranan penting dalam menopang perekonomian regional maupun nasional.

Peranan subsektor peternakan dapat dikategorikan dalam dua bagian yaitu peranan langsung dan peranan tidak langsung. Di mana peranan langsung subsektor peternakan terhadap pendapatan dan penyerapan tenaga kerja melalui peningkatan produksi peternakan berupa daging, secara langsung akan berpengaruh terhadap pendapatan petani peternak baik dalam bentuk usaha sampingan maupun sebagai usaha pokoknya. Oleh karena itu apabila pengembangan produktivitas peternakan dapat ditingkatkan maka secara langsung jumlah tenaga kerja yang terserap akan bertambah.

Kemudian peranan subsektor peternakan secara tidak langsung dapat menggerakkan kegiatan perekonomian sektor pertanian lainnya, karena produksi dari sektor tersebut merupakan faktor produksi bagi subsektor peternakan seperti bahan baku pakan ternak dan limbah pertanian lainnya. Disamping itu peranan tidak langsung lainnya dapat berupa penyediaan bahan baku bagi sektor industri lainnya seperti yang berasal dari industri bibit ternak, pakan ternak dan obat-obatan ternak yang merupakan faktor produksi bagi subsektor peternakan.

Pembangunan peternakan ditujukan untuk meningkatkan produksi hasil ternak yang sekaligus meningkatkan pendapatan peternak, menciptakan lapangan pekerjaan serta meningkatkan populasi dan mutu genetik ternak. Berdasarkan dan mengacu pada visi pembangunan peternakan, maka telah digariskan misi pembangunan peternakan yaitu : 1) memfasilitasi penyediaan pangan asal ternak yang cukup baik secara kuantitas maupun secara kualitasnya, 2) memberdayakan sumberdaya manusia peternakan agar menghasilkan produk yang berdaya saing tinggi, 3) menciptakan peluang ekonomi untuk meningkatkan pendapatan peternakan, 4) membantu menciptakan lapangan kerja di bidang agribisnis peternakan dan 5) melestarikan serta memanfaatkan sumberdaya alam pendukung peternakan (Departemen Pertanian 2001).

Dalam menyediakan kebutuhan daging sapi secara nasional, strategi dan implementasi pola pengembangan sapi potong secara metodologi harus memperhatikan karakteristik sistem produksi. Faktor kunci

pengembangan peternakan sapi potong adalah perbaikan sistem produksi yang telah ada berbasis kelembagaan kelompok yang memberdayakan ekonomi peternak (Sodiq, A dan Setianto, N.A 2010:8). Potensi sapi potong lokal sebagai penghasil daging belum dimanfaatkan secara optimal melalui perbaikan manajemen pemeliharaan.

Kebutuhan akan daging sapi di Indonesia menunjukkan kenaikan yang meningkat setiap tahunnya, demikian pula impor yang terus bertambah dengan laju yang semakin tinggi, baik impor daging maupun impor sapi bakalan. Kondisi demikian menuntut para pemangku kepentingan untuk segera menerapkan suatu pengembangan peternakan sapi potong nasional untuk mengurangi ketergantungan pada impor, dan secara bertahap serta berkelanjutan mampu berswasembada.

Alasan pentingnya peningkatan populasi sapi potong dalam upaya mencapai swasembada daging antara lain adalah: 1) subsektor peternakan berpotensi sebagai sumber pertumbuhan baru pada sektor pertanian, 2) rumah tangga yang terlibat langsung dalam usaha peternakan terus bertambah, 3) tersebarnya sentra produksi sapi potong di berbagai daerah, sedangkan sentra konsumsi terpusat di perkotaan sehingga mampu menggerakkan perekonomian regional dan 4) mendukung upaya ketahanan pangan, baik sebagai penyedia bahan pangan maupun sebagai sumber pendapatan yang keduanya berperan meningkatkan ketersediaan dan aksesibilitas (Kariyasa. K 2005:68). Menurut Wiyatna M. F (2002:3) beberapa kendala yang dijumpai dalam pengembangan ternak sapi potong

adalah: 1) penyempitan lahan penggembalaan, 2) kualitas sumberdaya rendah, 3) produktivitas rendah, 4) akses ke pemodal sulit dan 5) penggunaan teknologi rendah.

Berbagai permasalahan pengembangan usaha sapi potong di dalam negeri diantaranya adalah pemotongan sapi betina produktif. Terjadinya pemotongan sapi betina produktif selama ini penyebab utamanya adalah motif ekonomi bagi pemiliknya yang rata-rata *income* pendapatannya masih rendah dengan tingkat kepemilikan sapi potong hanya rata-rata 2 sampai 3 ekor saja. Para peternak cenderung akan menjual ternak mereka ketika menghadapi permasalahan *financial* dengan pertimbangan bahwa sapi potong merupakan *asset* yang paling mudah dijual tanpa mempertimbangkan produktifitas ternak tersebut.

3. Perdagangan Sapi Impor Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat

Ketersediaan daging sapi, baik impor maupun lokal sangat terkait dengan ketahanan pangan. Jadi jangan heran kalau di Indonesia ketersediaan daging sapi sama pentingnya dengan ketersediaan beras, gula, jagung, telur, unggas, kedelai dan sebagainya yang sulit dipisahkan dengan politik. Jangan heran jika untuk urusan ketersediaan pangan para politisi bersaing dengan para pedagang dan pencari rente untuk menjadi pengimpor, bukan pembudi daya sapi.

Kebijakan impor pemerintah belakangan ini menjadi topik utama mengenai pembatasan volume impor daging sapi. Pembatasan kuota impor daging sapi dilakukan karena pemerintah memiliki komitmen kuat untuk

mencapai swasembada daging sapi dan kerbau. Pada dasarnya impor daging sapi dilakukan untuk menutup kekurangan pasokan dalam negeri.

Pengembangan peternakan sapi potong dilakukan bersama oleh pemerintah, masyarakat (peternak skala kecil), dan swasta. Pemerintah menetapkan aturan main, memfasilitasi serta mengawasi aliran dan ketersediaan produk, baik jumlah maupun mutunya agar memenuhi persyaratan halal, aman, bergizi, dan sehat. Swasta dan masyarakat berperan dalam mewujudkan kecukupan produk peternakan melalui kegiatan produksi, impor, pengolahan, pemasaran, dan distribusi produk sapi potong.

Data Direktorat Jenderal Peternakan menyebutkan neraca produksi daging sapi nasional pada 2008 diperkirakan hanya memenuhi 64,9% dari proyeksi kebutuhan konsumsi sepanjang tahun ini atau Indonesia masih kekurangan 135.110 ton (35,1%) dari total kebutuhan daging. Dengan populasi 11,26 juta ekor produksi daging sapi nasional diperkirakan mencapai 249.925 ton dengan kebutuhan konsumsi daging diperkirakan mencapai 385.035 ton. Sementara itu Kamar Dagang dan Industri (Kadin) mencatat, setiap tahun masyarakat Indonesia membutuhkan sekitar 350.000 sampai 400.000 ton daging sapi. Jumlah itu setara dengan sekitar 1,7-2 juta ekor sapi potong. Dari jumlah tersebut hingga saat ini Indonesia masih mengimpor sekitar 30% daging sapi

<http://www.ilmuternak.com/2015/04/kebijakan-pemerintah-terhadap->

tataniaga-sapi-potong-diindonesia.html , diunduh pada tanggal 15 September 2016 pukul 13.00 WIB).

Berdasarkan kebijakan perdagangan luar negeri impor sapi berpengaruh negatif terhadap harga konsumen sedangkan impor daging sapi tidak berpengaruh menunjukkan impor dalam bentuk sapi lebih efektif dibandingkan impor daging untuk menekan gejolak harga di tingkat konsumen. Hal ini disebabkan daging yang berasal dari impor tidak diperbolehkan untuk masuk ke pasar basah/tradisional, daging impor ini hanya diperbolehkan digunakan di hotel, restoran dan catering. Sedangkan daging yang berasal dari sapi impor maupun lokal diperbolehkan dijual di pasar basah/tradisional sehingga lebih mampu meredam gejolak harga.

C. Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) teori yaitu teori perjanjian yang dilarang dan teori bukti tidak langsung.

1. Teori Perjanjian Yang Dilarang

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan definisi perjanjian yaitu 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. Berdasarkan perumusan pengertian tersebut, dapat disimpulkan unsur-unsur perjanjian

menurut konsepsi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 meliputi:
(Rachmadi Usman 2004:37)

- a. Perjanjian terjadi karena suatu perbuatan;
- b. Perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaku usaha sebagai para pihak dalam perjanjian;
- c. Perjanjian dapat dibuat secara tertulis atau tidak tertulis; dan
- d. Tidak menyebut tujuan perjanjian.

Perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 tersebut adalah perjanjian sepihak. Namun, tidak berarti hanya perjanjian sepihak yang terkena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Harus dipahami bahwa perjanjian sepihak saja sudah dapat terkena Undang-Undang ini (Rachmadi Usman 2004:38). Kalau perjanjian sepihak tidak dilarang, keadaan ini akan disalah gunakan, sehingga akan terjadi perjanjian sepihak yang ditaati oleh pihak-pihak yang sebenarnya tidak terikat yang akhirnya merusak persaingan. Hal ini bisa diatasi dengan menambah suatu ketentuan lain seperti persekongkolan. Dengan ini, walaupun Pasal perjanjian tidak bisa diberlakukan, mereka akan terkena ketentuan terakhir (Rachmadi Usman 2004:39-40).

Secara sederhana menurut Rachmadi Usman (2004:70-71) pengertian tentang analisis suatu perjanjian dalam konteks persaingan, perjanjian yang diartikan lebih sekedar *meeting of minds*:

- a. Dinyatakan (*Expressed Agreement*):

- 1) Dalam bentuk kontrak sehingga melingkupi penawaran dan penerimaan; dan
- 2) Dinyatakan dalam pertemuan dua pemikiran yang bersifat informal.

b. Tersirat (*Implied Agreement*)

- 1) Dengan melihat perubahan pada pasar secara terus-menerus; dan
- 2) Menggunakan faktor plus untuk melihat perubahan kondisi pasar.

2. Teori Bukti Tidak Langsung (*Circumstantial Evidence*)

Circumstantial evidence atau sebagian kalangan menggunakan istilah “*indirect evidence*” atau bukti tidak langsung masih terus menuai perdebatan di rezim hukum persaingan usaha, khususnya terkait kasus kartel. Ada yang setuju dengan penggunaan jenis pembuktian ini, tapi ada juga yang menolak mentah-mentah. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) termasuk pihak yang setuju dan sering menggunakan jenis bukti ini, khususnya dalam perkara kartel.

Circumstantial evidence/indirect evidence/bukti tidak langsung merupakan jenis bukti yang dilihat dari segi kedekatan antara alat bukti dan fakta yang akan dibuktikan. Jenis lainnya ialah *direct evidence*/bukti langsung, di mana saksi melihat langsung fakta yang akan dibuktikan, sehingga fakta tersebut terbukti langsung (dalam satu tahap saja) dengan adanya alat bukti tersebut (Munir Fuady 2012:5).

Menurut Munir Faudy (2012:5) Berbeda dengan *direct evidence*, *circumstantial evidence*/bukti tidak langsung yang disebut juga bukti sirkum

stansial adalah suatu alat bukti di mana antara fakta yang terjadi dan alat bukti tersebut hanya dapat dilihat hubungannya setelah ditarik kesimpulan-kesimpulan tertentu. Pengertian lainnya menyebutkan bahwa *circumstantial evidence* merupakan:

“Evidence of a fact that is not itself a fact in issue, but is a fact from which the existence or non-existence of a fact in issue can be inferred. Circumstantial evidence operates indirectly by tending to prove a fact relevant to the issue”, artinya “*circumstantial evidence* merupakan suatu fakta yang bukan menjadi satu-satunya fakta yang berkaitan dengan suatu perkara, namun fakta tersebut berasal dari fakta-fakta yang berkaitan ataupun tidak dengan kasus tersebut, yang kemudian dapat diambil kesimpulan”.

Sebagai alat bukti yang digunakan dalam pembuktian kasus kartel, *circumstantial evidence* memiliki 2 jenis alat bukti, yaitu bukti ekonomi dan bukti komunikasi yang menggambarkan ucapan suatu perjanjian atau para pihaknya, data-data terkait tindakan pelaku usaha dari segi ilmu ekonomi namun dapat menunjukkan bahwa terjadi praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat melalui fakta-fakta tersebut. Adapun pengertian dari masing-masing bentuk *circumstantial evidence* dalam pembuktian kasus persaingan usaha, yaitu:

- a. *One type is evidence that cartel operators met otherwise communicated, but does not describe the substance of their communications. It can be called “communications” evidence;* (Salah

satu jenis bukti bahwa operator-operator kartel bertemu melalui komunikasi, namun tidak menggambarkan substansi dari komunikasi mereka. Hal ini dapat disebut sebagai bukti “komunikasi”); dan

- b. *The economic evidence, whereby there are two types of economic evidence, which are: evidence of conduct by firms in a market and of the industry as a whole as well as “structural” evidence;* (Bukti ekonomi, di mana ada 2 jenis bukti ekonomi yaitu: bukti dari tindakan yang dilakukan oleh perusahaan di suatu pasar dan industri secara keseluruhan sebagaimana halnya bukti “struktural”).

