

**PENGUASAAN PASAR DALAM DISTRIBUSI GULA PASIR**

(Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha)

Nomor: **05/KPPU-L/2006**

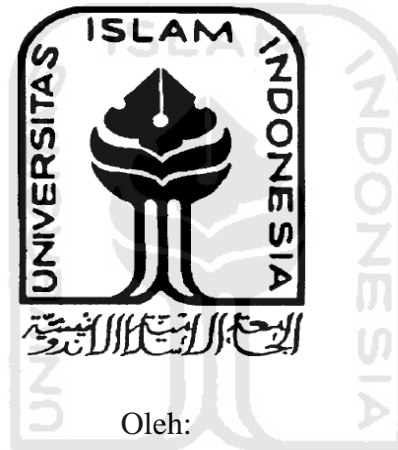
**STUDI KASUS HUKUM**

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



**RILISA OPHIRA RAMADHANI SIREGAR**

No. Mahasiswa : 08410491

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2012**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENGUASAAN PASAR DALAM DISTRIBUSI GULA PASIR**

**(Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha)**

**Nomor : 05/KPPU-L/2006**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan Kemuka Tim  
Penguji dalam Ujian tugas Akhir / Pendadaran

Pada tanggal **26 April 2012**



Yogyakarta, 23 Februari 2012

Dosen Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.



**STUDI KASUS HUKUM**

**PENGUASAAN PASAR DALAM DISTRIBUSI GULA PASIR**

**(putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor : 05/KPPU-L/2006)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran  
pada tanggal **26 April 2012** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

1. Ketua : Dr. Siti Anisah, SH., M.Hum.

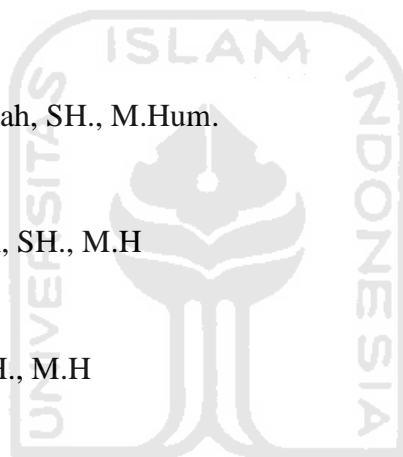
\_\_\_\_\_

2. Anggota : Ery Arifudin, SH., M.H

\_\_\_\_\_

3. Anggota : Nurjihad, SH., M.H

\_\_\_\_\_



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

**DR. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.**

**NIP. 19540612.198403.1.001**

## MOTTO

.....Allah tidak hendak menyulitkan kamu, tetapi Dia hendak membersihkan kamu dan menyempurnakan nikmat-Nya bagimu, supaya kamu bersyukur.” (Q.S. Al Maa'idah : 6)

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan (Q.S. Alam Nasyrah : 6)

Anda pikirkan. Bila anda berpikir anda bisa sukses, mungkin anda sukses. Bila anda berpikir anda gagal, anda pasti gagal. Keyakinan dan kepercayaan pada diri sendiri akan menghantarkan anda kepada tujuan yang anda cita-citakan. ( Andrie Wongso)

Kesempatan datang pada setiap orang tidak hanya sekali seumur hidup. Maka jangan remehkan sekecil apa pun kesempatan yang datang. Karena kesuksesan besar sering kali diawali dengan kesempatan kecil yang mampu kita manfaatkan menjadi peluang besar. ( Andrie Wongso)

## HALAMAN PERSEMBAHAN



*Kupersembahkan Goresan pemikiran ini untuk :*

*Papa, Mama, Kedua kakak perempuanku, dan Armi Armando*

*Diriku sebagai penghargaan atas kerja keras dan usaha yang telah kulewati selama ini.*

*Almamaterku*

*Serta sahabat-sahabatku dan kepada semua intelektual muda*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh'*

Hanya atas izin Allah SWT, semata tugas akhir ini dapat diselesaikan penulisannya, untuk itu penulis panjatkan puji dan syukur atas semua anugerah, lindungan dan bimbinganNya, karena hanya dia yang pantas menerima puja dan puji. Shalawat serta salam semoga tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, dan umatnya.

Penulisan studi kasus hukum ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian syarat guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul “Penguasaan Pasar Dalam Distribusi Gula Pasir”. Penguasaan pasar merupakan suatu tindakan yang sering dilakukan para pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan, yang mengakibatkan kerugian yang berdampak pada pelaku usaha kecil dan perekonomian negara. Dengan demikian, penulis mencoba mengangkat tema tersebut.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis telah mendapatkan bimbingan, nasehat, motivasi dan bantuan dari banyak pihak. Oleh Karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan. Ucapan terima kasih ini penulis tujukan kepada :/

1. Dr. Siti Anisah, SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang dengan kesabaran dan keceriannya telah bersedia meluangkan waktu, dan selalu memberikan bimbingan, nasehat, motivasi dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Menjadi dosen sekaligus ibu yang menuntun anak-anaknya mencapai keberhasilan.
2. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mengajar dan memberikan ilmu pengetahuan.
3. Kedua orang tuaku tercinta, Ayahanda H. Ramlan Aris Siregar dan Ibunda Hj. Rosma Simanjuntak orang yang tak henti aku kagumi, yang selalu membuat penulis merasa beruntung memiliki orang tua terbaik, memberikan kasih sayang tak terhingga, kepercayaan, doa dan perhatian yang tak pernah putus sehingga penulis tetap berada pada koridor yang sesuai untuk maju menatap adegan kehidupan dan mencapai cita-cita untuk mencapai keberhasilan.
4. Kedua kakak perempuanku, Ridho Rama Vionita Siregar, Rica Replika Siregar, Amd.,IK.,SH yang selalumenjadi motivator, dan penyemangat sekaligus teman penulis dalam berbagi pengalaman klasik. *Love you both.*
5. Armi Armando atas kasih sayang, kesabaran, senyum, tawa, dan dukungannya yang telah menemani penulis menyelesaikan tugas akhir, mendengarkan suka duka dan menjadikan penulis banyak belajar dari berbagi selama ini.

6. Sahabat bungaku yang terbaik Yuyun Putri Pertiwi, Trisni Tyas Mitha, Iyan K Hamid, Tengku Aya, tempat penulis berbagi cerita, terima kasih untuk nasehat, kebersamaan yang sangat indah, untuk persahabatan yang bermanfaat, kalian penyemangat penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
7. Sahabat perempuanku tersayang Ivani Lestari Nasution, Henni Haryani Lubis, Khairani, Tengku Putri Aya, Indri Fitriani, HeviWijayanti, dan Yuni Natalia terima kasih telah memberikan porsi waktu dan kesempatan untuk menjad ibagian dari kalian, untuk kebersamaan, dukungan, dan pengertian dalam berbagi suka dan duka.
8. Keluarga Besar Komunitas Peradilan Semu Universitas Islam Indonesia, Dosen Pembimbing Bapak Teguh Sri Rahardjo, dan seluruh teman-teman seperjuangan berbagi suka, tenaga dan pikiran, pengalaman berupa kemenangan dan kekalahan memberikan pelajaran berharga sekaligus kenangan indah yang tidak dapat dilupakan.
9. Teman-teman *Lawkids* yang memberikan dukungan untuk penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
10. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
11. Seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah membantu penulis untuk menyelesaikan penulisan tugas akhir ini.



Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan tugas akhir ini masih ditemukan kesalahan baik dari segi penyusunan maupun teknis penulisan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan studi kasus hukum ini.

Semoga tugas akhir ini nantinya akan memberikan manfaat dan pembelajaran yang baik dikemudian hari. Dengan mengucapkan terimakasih yang tak terhingga, semoga semua bantuan dan dukungan yang telah diberikan memperoleh imbalan yang setimpal dari Allah SWT, amin ya rabbal alamin.

Yogyakarta, 23 Februari 2012

Rilisa Ophira Ramadhani Siregar

## CURRICULLUM VITAE

1. Nama Lengkap : Rilisa Ophira Ramadahani Siregar
2. Tempat Lahir : Tebing Tinggi
3. Tanggal Lahir : 11 April 1990
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jalan. Gempol Raya Perum Griya Pratama Indah B6  
Condong Catur Sleman-Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan. Gunung Martimbang II Lk. V, Perum BTN Indah  
Sari No. 27, Kel. Rambutan, Kec. Rantau Laban Tebing  
Tinggi-Sumatera Utara.
8. Identitas Orang Tua/wali
  - a. Nama Ayah : H. Ramlan Aris Siregar  
Pekerjaan Ayah : Pensiun PNS
  - b. Nama Ibu : Hj. Rosma Simanjuntak  
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil  
Alamat : Jln. Gunung Martimbang II Lk. V, Perum BTN Indah  
Sari No. 27, Kel. Rambutan, Kec. Rantau Laban Tebing  
Tinggi-Sumatera Utara.
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Swasta F. Tandean Tebing Tinggi
  - b. SMP : SMP Negeri 1 Tebing Tinggi
  - c. SMA : SMA Negeri 1 Tebing Tinggi
10. Organisasi :
  1. OSIS SMA Negeri 1 Tebing Tinggi sebagai Sekretaris
  2. Pramuka SMA Negeri 1 Tebing Tinggi sebagai anggota
  3. Komunitas Peradilan Semu FH Universitas Islam Indonesia sebagai anggota.
11. Prestasi :
  1. Juara III umum seSMP Negeri 1 Tebing Tinggi
  2. Juara III lomba olimpiade biologi tingkat kotamadya
  3. Juara III Kompetisi Peradilan Semu tingkat Regional SeJawa Tengah di Universitas Sebelas Maret Surakarta
  4. Juara II Kompetisi Peradilan Semu MCC Piala Kejaksaan Agung tingkat Nasional di Universitas Pancasila Jakarta
12. Hobby : renang, baca, travelling, nonton

Yogyakarta, 27 April 2012

Rilisa Ophira Ramadhani Siregar  
NIM : 08410491



## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	<b>i</b>
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	<b>ii</b>
<b>Halaman Motto</b> .....	<b>iii</b>
<b>Halaman Persembahan</b> .....	<b>iv</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>v</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>vi</b>
<b>Latar Belakang Pemilihan Kasus</b> .....	<b>1</b>
<b>Identitas Para Pihak</b> .....	<b>5</b>
<b>Posisi Kasus</b> .....	<b>9</b>
<b>Ringkasan Putusan</b> .....	<b>12</b>
<b>Permasalahan Hukum</b> .....	<b>12</b>
<b>Pertimbangan Hukum</b> .....	<b>13</b>
<b>Analisis Hukum</b> .....	<b>16</b>
1. Pelaku Usaha .....	<b>22</b>
2. Dilarang Melakukan Satu atau beberapa kegiatan .....	<b>32</b>
3. Baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain.....	<b>35</b>
4. Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli.....	<b>39</b>

5. Yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.....	42
6. Menolak dan menghalangi pelaku usaha tertentu .....	46
7. Pasar bersangkutan .....	50
8. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu .....	56
<b>Kesimpulan .....</b>	<b>61</b>
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>65</b>
<b>Lampiran .....</b>	<b>67</b>



## **A. Latar Belakang Pemilihan Kasus**

Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara Nomor. 05/KPPU-L/2006 menetapkan adanya indikasi kuat dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berkaitan dengan kegiatan distribusi gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI dengan beberapa perusahaan distributor gula pasir di wilayah Surabaya.<sup>1</sup> Pendistribusian gula pasir di Surabaya pada awalnya tidak ditemukan adanya persaingan usaha yang tidak sehat.

Tahun 2006 ditemukan penguasaan pembelian gula oleh satu kelompok pelaku usaha serta persaingan semu oleh PT Perkebunan Nusantara XI, karena tidak melakukan evaluasi terhadap rekanan dan tidak ada batas bagi peserta lelang serta keterlibatan pelaku usaha swasta menjadi investor dalam program dana talangan.

Pendistribusian gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI ini, terjadi pada periode tahun 2006 yang dilakukan oleh PT Perkebunan Nusantara XI dan PT Agro Tani Nusantara, kemudian diikuti oleh PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Sentosa, PT Arta Guna Sentosa, PT Arta Kencana Agung, CV Harris, PT Kedung Agung, CV Kencana Makmur, PT Gemilang Citra Utama, selanjutnya diikuti juga oleh CV sumber Makmur, serta PT Gemanusa Makmur

---

<sup>1</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/hol15994/>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2011 pukul 12.32 WIB.

Santoso. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), ditemukan adanya indikasi kuat melakukan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>2</sup>

Dengan adanya indikasi dugaan penguasaan pasar, maka memungkinkan timbulnya kerugian bagi pelaku usaha lain yang untuk menjadi investor dana talangan. Investor yang boleh lelang maupun negoisasi pembelian dan penjualan gula pasir ditunjuk oleh APTRI (Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia) dan PT Perkebunan Nusantara XI. Pemerintah menetapkan agar pemegang IT<sup>3</sup> untuk berperan aktif dalam penyanggaan harga gula petani agar harga gula putih ditingkat petani stabil dan tidak berada di bawah harga yang ditetapkan pemerintah.

PT Perkebunan Nusantara XI ditunjuk oleh pemerintah sebagai importir terdaftar, dalam perkembangannya pemerintah juga telah memberikan kesempatan pada pemegang IT untuk bekerja sama dengan pihak lain yang mendapat persetujuan Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia. Pihak yang bekerja sama ini disebut dengan investor dana talangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak ditegaskan pengertian larangan penguasaan pasar, namun Undang-Undang melarang pelaku usaha

---

<sup>2</sup> Lihat Putusan Majelis Sidang Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.05/KPPU-L/2006 hlm.22.

<sup>3</sup> Dalam penjelasan putusan "IT" adalah importir terdaftar.

melakukan kegiatan penguasaan pasar ini, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, karena dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Hal-hal pokok yang dilarang mengenai penguasaan pasar tersebut antara lain :

1. Menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha tertentu, untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.
2. Melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.
3. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaing untuk melakukan hubungan dengan pelaku usaha pesaingnya.
4. Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan.<sup>4</sup>

PT Perkebunan Nusantara XI menolak pelaku usaha lain untuk memperoleh jatah gula pasir tanpa melalui lelang, dan hanya memberikan jatah gula pasir dalam jumlah kecil bagi pelaku usaha tertentu. Jatah gula pasir dalam jumlah banyak hanya diberikan pada rekanan yang telah ditunjuk sebelumnya. Sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam penyediaan dana talangan PT Perkebunan Nusantara XI tidak memiliki kriteria atau persyaratan yang jelas dalam menunjuk investor, sehingga berpotensi terjadinya tindakan diskriminatif terhadap pelaku usaha tertentu. PT Perkebunan Nusantara XI hanya memberikan fasilitas

---

<sup>4</sup> Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.



kemudahan kepada beberapa perusahaan mitra atau investor sehingga pemasaran gula di Jawa Timur hanya dilakukan oleh beberapa perusahaan yang menjadi mitra saja. PT Perkebunan Nusantara XI juga telah melakukan tindakan diskriminasi dalam penunjukan investor.

Adanya tindakan diskriminasi dalam penunjukan investor yang dilakukan oleh PT Perkebunan Nusantara XI mengakibatkan terjadinya tindakan penguasaan pasar yang berujung monopoli karena hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha dalam pendistribusian gula pasir di wilayah Surabaya, sehingga menghalangi pelaku usaha lain diluar dari perusahaan rekanan untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.

Dalam kasus penguasaan pasar distribusi gula pasir ini menurut majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan bahwa dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf a dan d tidak terbukti. Padahal sebaliknya ditemukan fakta-fakta yang bahwa terlapor melanggar Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>5</sup> Pasal ini menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan pasar baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, dan dilarang melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha lain.

Akibat adanya diskriminasi untuk menjadi investor untuk dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI menyebabkan perusahaan lain sebagai pelaku usaha di

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

wilayah Surabaya diluar APTRI tidak dapat turut serta menjadi investor. Dampak tersebut menyebabkan harga lelang cenderung dikendalikan oleh satu kelompok pelaku usaha dan ini menyebabkan praktek monopoli.

## **B. Identitas Para Pihak**

Para pihak yang terlibat dalam kasus pengusaan pasar terdiri dari :

### 1. Para Pihak Terlapor

- a. Terlapor I, PT Perkebunan Nusantara XI merupakan badan hukum yang beralamat kantor di Jalan Merak Nomor 1 Surabaya 60175, yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berupa suatu Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 44 tanggal 11 Maret 1996 yang dibuat oleh Notaris Harun Kamil, SH dan disahkan dengan keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor C2-8339 HT. 01.01. TH 96. Yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang pengusahaan budidaya tanaman, produksi, perdagangan, perkembangan usaha bidang perkebunan.
- b. Terlapor 2, PT Agro Tani Nusantara beralamat kantor di Jalan HR. Mohammad Nomor 94 Surabaya, merupakan badan usaha yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berupa Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan akte pendirian Nomor 2 tanggal 3 Februari 2003 yang dibuat oleh Notaris Nyonya Erna Anggraini

Hutabarat, SH dengan kegiatan usaha antara lain dalam bidang perdagangan umum dan pertanian. Dalam prakteknya PT Agro Tani Nusantara melakukan perdagangan gula pasir.

- c. Terlapor 3, PT Agro Makmur Nusantara beralamat kantor di Jalan HR. Mohammad Nomor 94 Surabaya adalah badan usaha yang didirikan berdasarkan peraturan peundang-undangan Republik Indonesia berupa suatu Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 3 tanggal 3 Februari 2003 yang dibuat oleh Notaris Nyonya Erna Anggraini Hutabarat, SH dengan kegiatan usaha antara lain dalam bidang perdagangan umum dan pertanian. Dalam prakteknya PT Agro Makmur Nusantara melakukan kegiatan perdagangan gula pasir.
- d. Terlapor 4, PT Arta Agung Sentosa adalah badan usaha yang didirikan di Jalan Teluk Kumai Nomor 74 Surabaya yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 114 tanggal 22 Maret 2005 yang yang dibuat oleh Notaris Shinta Ameliawaty, SH dan disahkan dengan kegiatan antara lain perdagangan dan industri gula pasir.
- e. Terlapor 5, PT Arta Guna Sentosa merupakan badan usaha yang beralamat kantor di Jalan Perak Timur Nomor 226 Surabaya yang didirikan berdsarkan peraturan perudang-undangan yang didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 54 tanggal 8 Maret 1995 yang dibuat oleh Notaris Soejipto, SH dan disahkan dengan Keputusan Menteri

Kehakiman Republik Indonesia Nomor. C2-4231 HT.01-01. TH 1986 tanggal 5 Juni 1986 dengan kegiatan usaha antara lain dalam bidang perdagangan umum.

- f. Terlapor 6, PT Arta Kencana Agung adalah badan usaha yang beralamat kantor di Jalan Mojoarum VI/03 Surabaya didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Akte Pendirian Nomor 115 tanggal 15 April 2002 dibuat oleh Notaris Shinta Ameliawaty, SH dan disahkan dengan keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia dengan Nomor C-01954 HT.01.01 TH 2002 tanggal 28 Mei 2002 dengan kegiatan usaha bidang perdagangan,
- g. Terlapor 7, CV Harris adalah perseroan komanditer yang beralamat kantor di Jalan Kalimas Baru Nomor 68 Surabaya didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 3 tanggal 8 Januari 1999 yang dibuat oleh Notaris Musa, SH dengan kegiatan usaha antara lain perdagangan umum, namun dalam prakteknya CV Harris melakukan perdagangan gula pasir.
- h. Terlapor 8, PT Kedung Agung adalah badan usaha yang beralamat kantor di Jalan Songoyudan Nomor 105 Surabaya didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 4 tanggal 2 September 2003. Yang dibuat oleh Notaris Sujito, SH dan disahkan dengan keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor C-27164 HT.01.01 TH 2003 tanggal 13 November 2003 dengan kegiatan usaha bidang perdagangan.

- i. Terlapor 9, CV Kencana Makmur adalah Perseroan Komanditer yang beralamat kantor di Jalan Kencana Sari Timur XIX Nomor 108 Surabaya, didirikan berdasarkan akta Nomor 2 tanggal 1 September 1998 yang dibuat oleh Notaris Lanny Setyawati Djojokusumo, SH. Bergerak dalam bidang perdagangan gula pasir.
- j. Terlapor 10, PT Gemilang Citra Utama adalah badan usaha yang beralamat kantor di Jalan Duren Tiga Raya Nomor 6A, Mampang, Kalibata, Jakarta Selatan, didirikan pada tahun 2001, dalam prakteknya melakukan perdagangan dengan membeli gula pasir dari antara lain dari PT Perkebunan Nusantara XI.
- k. Terlapor 11, CV Sumber Makmur merupakan perseroan komanditer beralamat kantor di Jalan KH. Mansyur Nomor 32 Surabaya, yang perubahan anggaran dasar terakhir dibuat oleh Notaris Shinta Ameliawaty, SH dengan akta Nomor 35 tanggal 9 Agustus 2004 yang dalam prakteknya bergerak dibidang perdagangan gula pasir.
- l. Terlapor 12, PT Gemanusa Makmur Santoso adalah badan usaha yang beralamat kantor di Jalan Raya Arjuna Nomor 116, didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang didirikan berdasarkan Akte Pendirian Nomor 29 tanggal 24 Juli 1996, dibuat oleh Notaris Zuraida Zain, SH yang prakteknya bergerak dibidang perdagangan umum.

## 2. Komisi yang Memeriksa

Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang memeriksa dan menjatuhkan sanksi kepada terlapor di sidang Majelis Komisi yang terdiri dari:

- a. Faisal H. Basri, SE, MA sebagai Ketua Majelis
- b. Ir. Muhammad Iqbal sebagai anggota Majelis
- c. Ir. Tadjuddin Noer Said sebagai anggota Majelis

3. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tentang dugaan penguasaan pasar diputus pada hari Rabu tanggal 27 desember 2006.

## C. Posisi Kasus

Kasus ini berawal pada tahun 2006 tentang adanya suatu tindakan diskriminasi dalam melakukan pemilihan investor yang dilakukan oleh PT Perkebunan Nusantara XI yang hanya memberikan kemudahan pada perusahaan mitra sehingga pemasaran gula pasir di wilayah Jawa Timur hanya dilakukan oleh beberapa perusahaan saja, sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam penyediaan dana talangan PT Perkebunan Nusantara XI tidak memiliki kriteria yang jelas untuk keikutsertaan sebagai investor dana talangan.

Berdasarkan laporan dari pelapor kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, maka pada tanggal 19 Mei 2006 Komisi Pengawas Persaingan Usaha mulai melakukan pemeriksaan. PT Perkebunan Nusantara XI melakukan produksi

dan penjualan gula pasir yang dihasilkan dari hasil panen kebun PTPN XI sendiri dan dari hasil panen kebun tebu petani setempat. Dalam melakukan penjualan gula pasir PT Perkebunan Nusantara XI melakukan dengan mekanisme lelang dan negosiasi.

Lelang dilakukan dengan mengundang perusahaan rekanan untuk mengajukan harga, yang kemudian apabila terdapat penawaran harga lebih besar atau lebih tinggi atau sama dengan harga perkiraan sendiri (HPS) maka PT Perkebunan Nusantara XI akan menentukan peserta yang mengajukan penawaran tertinggi sebagai pemenang lelang. Sebaliknya bila dilakukan penawaran II dan tidak ditemukan penawaran diatas dan atau sama dengan harga perkiraan sendiri, maka PT Perkebunan Nusantara XI akan melakukan negosiasi dengan pemenang lelang ranking I, bila lelang menghasilkan harga diatas harga perkiraan sendiri maka gula pasir dilepas.

Masuknya investor di PT Perkebunan Nusantara XI terkait erat dengan kebijakan pemerintah tentang penyanggaan dana segar yang dibutuhkan oleh petani tebu untuk pemeliharaan tanaman dari mulai panen sampai musim giling selesai. Penunjukan investor di PT Perkebunan Nusantara XI diserahkan kepada APTRI (asosiasi petani tebu rakyat Indonesia), dengan alasan yang berhak menunjuk investor adalah petani melalui investor.

Pada tanggal 21 Desember 2005 Kop-IKPNI mengajukan permohonan kepada APTRI untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI tetapi permohonan tidak ditanggapi. Penolakan permohonan untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI juga terjadi pada PT Anugerah Sejahtera Pratama. Padahal terdapat kelompok petani tebu selain APTRI di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI yaitu kelompok petani tebu KPTR Petergip, namun perusahaan yang bermitra dengan kelompok tani ini tidak pernah ditanggapi secara serius untuk menjadi investor oleh PT Perkebunan Nusantara XI .

Terjadi penguasaan pembelian gula oleh satu kelompok pelaku usaha , yang mana beberapa perusahaan rekanan dikarenakan kepemilikan silang perusahaan yang menguasai pasar pembelian gula berkisar 42% sampai 88% yang diproduksi dan di jual oleh PT Perkebunan Nusantara XI. Dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 05/KPPU-L/2006 menyatakan bahwa PT Perkebunan Nusantara dan kelompok pelaku usaha yang melakukan kegiatan produksi dan penjualan gula pasir tidak terbukti serta tidak dinyatakan harus membayar ganti kerugian.



#### **D. Ringkasan Putusan**

Adapun ringkasan dari putusan hakim pada sidang komisi adalah :

1. Majelis komisi menilai Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berwenang melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyatakan pelaku usaha yang dalam hal ini adalah PT Perkebunan Nusantara XI dan keduabelas pelaku usaha lainnya tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf a dan d.
3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak menjatuhkan sanksi pada pelaku usaha yang ditetapkan sebagai terlapor.
4. Hasil pemeriksaan menunjukkan adanya praktik diskriminasi untuk menjadi investor dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI.
5. PT Perkebunan Nusantara XI masih melibatkan pelaku usaha lain yang menjadi, yang diketahui pemilik perusahaan sudah meninggal dan perusahaan sudah tidak aktif melakukan kegiatan usaha.

#### **E. Permasalahan Hukum**

Berdasarkan alasan pemilihan kasus, posisi kasus dan ringkasan putusan, pertanyaan hukum yang dianalisis dalam Studi Kasus Hukum ini adalah tepatkah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam kasus dugaan penguasaan pasar distribusi gula pasir di Surabaya oleh PT Perkebunan Nusantara XI

menyatakan tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ?

## **F. Pertimbangan Hukum**

Putusan hakim dijatuhkan setelah melalui rangkaian proses pemeriksaan oleh hakim atas fakta-fakta yang dikemukakan oleh pihak-pihak yang berperkara selesai dilakukan. Atas fakta-fakta hakim telah menetapkan hukum yang berlaku atau menetapkan hubungan hukumnya antara kedua belah pihak yang berperkara. Hal ini dalam praktik, dapat dibaca dalam perumusan pertimbangan-pertimbangan mengenai duduk perkaranya dan kemudian pertimbangan-pertimbangan mengenai hukumnya. Kemudian hakim memberi konstitusinya yang dirumuskan dalam diktum hukumnya.<sup>6</sup> Dalam perkara ini, Majelis Komisi berpendapat sebagai berikut :

1. Bahan baku gula pasir yang diproduksi di PT Perkebunan Nusantara bersumber dari tebu hasil panen perkebunan tebu milik PT Perkebunan Nusantara XI dan tebu hasil panen milik petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI.
2. Sistem penjualan gula pasir di PT Perkebunan Nusantara XI dilakukan dengan dua cara yaitu dengan mekanisme lelang yang dilakukan terhadap

---

<sup>6</sup> Sri Wardah dan Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 211.

seluruh gula pasir milik petani dan sebagian gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI dan dengan mekanisme negosiasi dilakukan terhadap sebagian besar gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI.

3. Penawaran harga lebih besar atau sama dengan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) maka PT Perkebunan Nusantara XI akan menentukan peserta yang mengajukan penawaran tertinggi sebagai peserta lelang. Bila penawaran lebih rendah dari Harga Perkiraan Sendiri maka PT Perkebunan Nusantara mengundang peserta lelang ranking satu sampai dengan sepuluh untuk mengajukan penawaran ulang.
4. Pada prakteknya, penunjukan investor di PT Perkebunan Nusantara XI sepenuhnya diserahkan pada Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia, sedangkan PT Perkebunan Nusantara XI selaku pelaksana administrasi dana talangan
5. Penolakan terhadap pelaku usaha lainnya untuk menjadi investor terjadi pada tanggal 21 Desember 2005 dimana Asosiasi Petani Tebu Indonesia menolak Kop-IKPNI dan PT Anugerah Sejahtera Pratama untuk berpartisipasi dalam pengadaan dana talangan petani tebu Indonesia untuk tahun 2006
6. Adanya kepemilikan silang dan penguasaan pasar oleh satu kelompok pelaku usaha dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli.
7. Eksistensi PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso yang tercatat sebagai rekanan dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI adalah

merupakan perusahaan yang sudah tidak aktif melakukan perdagangan gula pasir sejak tahun 2004.

8. Prakteknya tidak semua perusahaan yang tercatat dalam daftar rekanan PT Perkebunan Nusantara XI layak untuk diikutsertakan sebagai peserta lelang.
9. PT Agro Makmur Nusantara , PT Arta Agung Santosa, PT Arta Kencana Agung, PT Arta Guna Santosa, CV Haris, PT Kedung Agung, dimiliki dan atau dioperasikan oleh satu pelaku usaha, yang menguasai pasar pembelian gula berkisar antara 42% sampai 88% atau 66% dari total gula yang diproduksi dan dijual oleh PT Perkebunan XI selama kurun waktu tahun 2004 sampai bulan Agustus 2006.
10. Perilaku kepemilikan silang dan penguasaan pasar yang dilakukan oleh perusahaan rekanan yang tidak dibatasi, dalam prakteknya pelaku usaha ini dapat menggunakan beberapa perusahaan yang dimilikinya untu menjadi peserta lelang.
11. Akibat keterlibatan pelaku usaha swasta menjadi investor dana talangan dan tidak adanya batasan bagi investor dalam program dana talangan mengakibatkan penguasaan pembelian dan penentuan harga gula, program dna talangan tidak berjalan efektif sesuai latar belakang dan tujuan.
12. Pelanggaran yang dilakukan keduabelas perusahaan, Majelis Komisi tidak menjatuhkan sanksi kepada para terlapor.

13. Majelis komisi merekomendasikan pada komisi untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah agar program dana talangan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah.
14. Sistem dan prosedur lelang gula pasir di PT Perkebunan Nusantara XI lemah menjadi potensi pelaku usaha melakukan praktek yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

### **G. Analisis Hukum**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat larangan terhadap adanya kegiatan penguasaan pasar. Penguasaan pasar yang dilarang meliputi satu atau sebagian kecil kegiatan pelaku pasar, yang selanjutnya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga dilarang penguasaan pasar secara tidak *fair*, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan larangan terhadap kegiatan penguasaan pasar diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21, yang dalam ketentuan disebutkan dalam Pasal 19 dibatasi penguasaan pasar.

Pasal-pasal tersebut memang tidak merumuskan berapa besar penguasaan pasar atau berapa besar pangsa pasar satu pelaku usaha, namun satu pelaku usaha yang melakukan penguasaan pasar akan mempunyai posisi dominan di pasar.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan (Teori dan Prakteknya Di Indonesia)*, Ctk. Pertama, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 151.

Kegiatan penguasaan pasar yang dilarang adalah ketika penolakan atau menghalang-halangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama.

Oleh karena itu penguasaan pasar yang cukup besar oleh pelaku usaha biasanya selalu menjadi perhatian bagi penegak hukum persaingan usaha untuk mengawasi perilaku pelaku usaha tersebut di dalam pasar, karena penguasaan pasar yang besar oleh pelaku usaha tertentu biasanya dimanfaatkan untuk melakukan tindakan-tindakan anti persaingan yang bertujuan agar pelaku usaha dapat tetap menjadi penguasa pasar dan mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya (maksimal).

Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa:

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa (a) menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau (d) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa dalam suatu pasar adalah yang menjadi keinginan satu atau lebih pelaku usaha, dan/atau dapat juga dikatakan hampir semua pelaku usaha. Dengan melakukan

penguasaan pasar para pelaku usaha besar memiliki kolerasi yang positif untuk mencapai keuntungan yang sangat besar, adanya kesempatan yang positif ini mengakibatkan pelaku usaha melakukan tindakan-tindakan yang melawan hukum persaingan usaha, untuk memperoleh pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha. Pada akhirnya dapat mengakibatkan dan merugikan kepentingan umum, karena tindakan anti persaingan usaha yang dilakukan pelaku usaha tertentu untuk tujuan mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya (keuntungan maksimal) dari kegiatan produksi dan/atau pemasaran yang menguasai pangsa pasar.

Dengan penguasaan pasar, maka produksi dan pemasaran barang dan/jasa hanya dikuasai oleh pelaku usaha yang mempunyai *market power* yaitu kekuatan pasar yang dimiliki pelaku usaha yang dapat menguasai pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa dalam menguasai produksi gula pasir di pasar bersangkutan.<sup>8</sup> *Market power* sangat erat kaitannya dengan pangsa pasar, karena pelaku usaha dalam kekuatan pasar ditentukan berdasarkan pangsa pasar yang dikuasainya serta mencerminkan kekuatan pasar dari produsen atau si pelaku usaha, yang digunakan untuk

---

<sup>8</sup> <http://www.scribd.com/doc/58371162/51/V-3-Penguasaan-Pasar>, diakses pada tanggal 13 Januari 2012, pada pukul 13.27 WIB.

mengatur harga supra kompetitif atau untuk menghambat adanya persaingan (*barrier to entry*).<sup>9</sup>

Karena tujuan dari penguasaan pasar adalah agar tetap dapat menjadi pelaku usaha yang dapat menjadi penguasa pasar dan juga mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya atau maksimal. Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, karena terjadinya praktik monopoli dalam penguasaan apabila satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar jenis produk yang bersangkutan, serta dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar jenis produk yang bersangkutan. Hal demikian dapat terjadi karena mempunyai *market power* (kekuatan pasar).

Karenanya penegakan hukumnya dengan menerapkan prinsip *rule of reason*. Perumusan penguasaan pasar dalam distribusi gula pasir ini diperiksa dengan melihat alasan-alasan dari pelaku usaha yang melakukan perbuatan yang dianggap melanggar Hukum Persaingan Usaha. Prinsip *rule of reason* yaitu suatu tindakan baru dapat dinyatakan melanggar hukum jika tindakan tersebut dapat dibuktikan mempunyai dampak negatif bagi persaingan. Pencari fakta tidak harus membuktikan adanya dampak sebagai suatu fakta, cukup mendasarkan pada alasan yang rasional bahwa suatu perjanjian atau

---

<sup>9</sup> Drs. Suhasril, SH., MH, *Hukum Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, cetakan pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 111.



kegiatan menimbulkan suatu praktek dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu pencari fakta harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut menghambat persaingan usaha dengan menunjukkan akibatnya terhadap proses persaingan usaha dan apakah perbuatan itu tidak adil atau mempunyai pertimbangan lain. Lingkup pendekatan *rule of reason*, jika suatu kegiatan yang dilarang oleh seorang pelaku usaha akan dilihat seberapa jauh efek negatifnya. Jika terbukti secara signifikan adanya unsur yang menghambat persaingan, maka boleh diambil tindakan hukum. Ciri dari *rule of reason* adalah bentuk aturan yang menyebutkan adanya persyaratan tertentu yang harus terpenuhi sehingga memenuhi kualifikasi adanya potensi bagi terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal 19 itu jelas bahwa menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu tidak boleh dilakukan dengan cara yang tidak wajar atau dengan alasan non-ekonomi, misalnya karena perbedaan suku, ras, status sosial dan lain-lain. Indikasi dilakukannya kegiatan-kegiatan sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 19 huruf a yaitu adanya hambatan masuk ke pasar bersangkutan yang tinggi atau sulit bagi pelaku usaha pesaing atau pesaing potensial, dan/atau tidak diikutsertakannya pelaku usaha lain dalam suatu kesepakatan atau kerjasama, dan/atau adanya syarat yang memberatkan yang

---

<sup>10</sup> Jhonny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayu Media, Malang, 2007, hlm.227

diberlakukan untuk pelaku usaha lain dan/atau tidak diberikannya kesempatan atau akses kepada pelaku usaha lain untuk menggunakan fasilitas esensial yang diperlukan untuk proses produksi.<sup>11</sup>

Penguasaan pasar yang dilakukan oleh pelaku usaha persaingan usaha yang tidak sehat akan memunculkan pemusatan kekuatan ekonomi, mengakibatkan dikuasainya sektor produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa oleh pelaku usaha tertentu yang merugikan kepentingan umum yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Ruang lingkup larangan kegiatan yang diatur oleh Pasal 19 huruf d mencakup praktek diskriminasi yang dilakukan secara sendiri oleh pelaku usaha maupun kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama dengan pelaku usaha lain. Praktek diskriminasi sendiri adalah kegiatan menghambat atau bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Tindakan yang menghambat atau bertentangan dengan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Pasal 19 huruf d tersebut dapat berupa diskriminasi harga maupun non harga.<sup>12</sup>

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 19 huruf a dan d tentang penguasaan pasar ini terdiri dari:

1. pelaku usaha,

---

<sup>11</sup> <http://lawmark.wordpress.com/2011/05/08/62/>, diakses pada tanggal 13 Desember 2011 pukul 20.09 WIB.

<sup>12</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 Huruf d tentang Praktik Diskriminasi, hlm.4.

2. dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan,
3. baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain,
4. dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli,
5. yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat,
6. menolak dan menghalangi pelaku usaha tertentu,
7. pasar bersangkutan,
8. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Selanjutnya analisis hukum dalam studi kasus hukum ini akan dilakukan berdasarkan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## **1. Pelaku Usaha**

Pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah:

“setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.

Menurut konsep hukum, subjek hukum terdiri atas manusia dan badan hukum.<sup>14</sup> Manusia adalah subjek hukum menurut konsep biologis, sebagai gejala alam, sebagai makhluk budaya ciptaan Tuhan yang dilengkapi perasaan, akal, dan kehendak.<sup>15</sup> Badan hukum adalah subjek hukum yang menurut konsep yuridis, sebagai badan ciptaan manusia yang berdasar pada hukum yaitu undang-undang, memiliki status sebagai pendukung hak dan kewajiban seperti manusia yang diwakili oleh pengurusnya. Badan hukum dapat diklasifikasikan menjadi tiga golongan yaitu:

- a. Badan hukum yang dibentuk oleh pemerintah (penguasa negara) adalah badan hukum publik yang sengaja diadakan oleh pemerintah untuk kepentingan negara, seperti lembaga-lembaga negara, departemen pemerintahan, daerah otonom, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- b. Badan hukum yang diakui oleh pemerintah adalah badan hukum yang dibentuk oleh pihak swasta atau pribadi warga negara untuk kepentingan pribadi pembentuknya sendiri, dan badan hukum tersebut mendapat pengakuan dari pemerintah menurut undang-undang. Pengakuan diberikan oleh pemerintah melalui pengesahan anggaran dasar. Bentuk badan usaha ini, seperti perseroan terbatas dan koperasi.

---

<sup>14</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, cetakan Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.23.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

- c. Badan hukum yang diperbolehkan adalah badan usaha yang tidak dibentuk oleh pemerintah dan tidak pula memerlukan pengakuan dari pemerintah menurut undang-undang, tetapi diperbolehkan karena tujuannya yang bersifat ideal di bidang pendidikan, sosial keagamaan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, dan kemanusiaan.<sup>16</sup>

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pengertian pelaku usaha dapat dibidang cukup luas karena mencakup semua jenis dan bentuk badan usaha, tidak memperhatikan sifat badan hukumnya, sepanjang pelaku usaha menjalankan kegiatannya dalam bidang ekonomi di dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Pelaku usaha yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 5, didefinisikan menurut kegiatannya dan menurut fungsi dari perilaku usaha di pasar. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kelompok usaha juga sebagai pelaku usaha. Apabila sekelompok pelaku usaha melakukan suatu perjanjian penguasaan, maka hal ini sudah sesuai dengan ketentuan, karena beberapa pelaku usaha juga dikenakan, yang bekerja berdasarkan suatu perjanjian. Dalam pengertian yang luas kelompok usaha adalah terdiri dari beberapa badan usaha yang mandiri bergabung menjadi satu kesatuan ekonomi yang mandiri.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm.25.

<sup>17</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Ctk. Pertama, Rajagrafindo, Jakarta, 1999, hlm.11.

Pelaku usaha juga termasuk subyek hukum yang melakukan kegiatan usaha atas dasar perjanjian yang dibuat bersama. Dilihat dari segi sistematiknya perlu diperhatikan apakah beberapa badan usaha melakukan kegiatan usaha atas dasar perjanjian bersama, meskipun pihak-pihak yang terkait masing-masing telah menjadi pelaku usaha sendiri. Demikian variasi istilah pelaku usaha ini mempunyai fungsi yang melengkapi. Dapat dicontohkan yaitu asosiasi profesional yang melakukan kegiatan ekonomi atau koperasi.<sup>18</sup> Dalam penguasaan pasar, pelaku usaha yang terlibat adalah terdiri dari satu atau lebih pelaku usaha, dalam hal pelaku usaha juga terlibat dalam pasar yang bersangkutan.

Bentuk dan wujud dari pelaku usaha dapat berupa badan hukum dan bukan badan hukum. Badan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah :

“Selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga diakui undang-undang, entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau diakuinya sebagai yang demikian, entah pula badan hukum itu diterima sebagai yang diperkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kesusilaan.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Knud Hansen, et al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Penerbit Katalis, Indonesia, 1999, hlm.56.

<sup>19</sup> Lihat pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pada buku ke-3 tentang badan hukum, bab ke IX, Pasal 1653.

Badan usaha yang dapat dikelompokkan kedalam kategori badan hukum adalah perseroan terbatas (PT), koperasi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Lebih lanjut diterangkan bahwa:

- a. Perseroan terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.<sup>20</sup> Definisi otentik PT ditemukan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yakni badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Dengan demikian dari definisi tersebut menunjukkan unsur-unsur perseroan terbatas yaitu PT adalah :

- 1) badan hukum,
- 2) didirikan berdasarkan perjanjian,
- 3) melakukan kegiatan usaha,
- 4) dan modalnya terdiri dari saham-saham.<sup>21</sup>

Oleh karena perseroan terbatas dinyatakan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, maka pendirian perseroan terbatas harus

---

<sup>20</sup> Ridwan Khairandy, *Pengantar Hukum Dagang*, Ctk. pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 33.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

pula tunduk kepada persyaratan sahnya perjanjian yang ditentukan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan adanya empat syarat sahnya suatu perjanjian yakni :<sup>22</sup>

- a) adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya
- b) kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan
- c) harus ada hal tertentu
- d) harus ada suatu sebab (*causa*) yang halal

Sebagai konsekuensi dari dianutnya pengertian perseroan terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, maka pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas mensyaratkan bahwa perseroan terbatas harus didirikan oleh dua orang atau lebih.<sup>23</sup>

- b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Oleh karena BUMN merupakan badan usaha atau perusahaan maka ada beberapa unsur untuk menjadi suatu perusahaan dapat dikatakan sebagai BUMN yaitu :

- 1) badan usaha atau perusahaan,

---

26. <sup>22</sup> Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas*, Ctk. Kedua, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 45.



- 2) modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara,
- 3) didalam usaha tersebut negara melakukan penyertaan secara langsung,
- 4) modal penyertaan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>24</sup>

Selanjutnya yang termasuk bukan badan hukum ialah jenis badan usaha lain, selain ketiga bentuk badan usaha yang tersebut sebelumnya. Badan usaha yang dapat dikategorikan sebagai badan usaha bukan hukum, seperti persekutuan perdata, firma dan persekutuan komanditer (CV).

a. Persekutuan perdata

Persekutuan perdata (*partnership* atau *maatschap*) menurut Pasal 1618 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah perjanjian antara dua orang atau lebih mengikat diri untuk memasukkan sesuatu (*inbreng*) berupa uang atau kendaraan bermotor atau alat perlengkapan kantor atau tenaga kerja baik fisik maupun pikiran ke dalam persekutuan dengan maksud membagi keuntungan bersama.<sup>25</sup>

b. Firma

Firma adalah suatu perjanjian dimana dua orang atau lebih mengikatkan dirinya untuk memasukkan sesuatu, dalam persekutuan dengan maksud

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, *Pengantar Hukum Dagang*, hlm. 66.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

untuk membagi keuntungan dengan menggunakan nama bersama.<sup>26</sup> Bentuk kerjasama yang umumnya digunakan adalah bidang komersial seperti usaha perdagangan dan pelayanan. Dilihat dari pengertian tersebut maka terdapat beberapa unsur dalam firma yaitu, ada pemasukan (inbreng), adanya pembagian keuntungan yang didapat dengan adanya pemasukan, menjalankan perusahaan, dengan nama bersama, ada pertanggungjawaban sekutu yang bersifat pribadi.<sup>27</sup>

c. Persekutuan Komanditer (CV)

Persekutuan komanditer (CV) dapat dijelaskan sebagai persekutuan firma yang mempunyai satu atau lebih sekutu komanditer. Sekutu komanditer sendiri adalah sekutu yang hanya menyerahkan uang atau barang sebagai pemasukan (inbreng), dan tidak turut serta dalam pengurusan atau penguasaan dalam persekutuan.<sup>28</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 7 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.<sup>29</sup> Perbuatan sepihak dan perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dapat mengakibatkan hambatan persaingan usaha. Menurut Pasal 1313

---

<sup>26</sup> Erna Tri Rasmala Ratnawati, *Hukum Dagang Seri Bentuk-Bentuk Badan Usaha*, Ctk. Pertama, Macell Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 30.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>28</sup> Ridwan Khairandy, *op.cit.*, hlm. 27.

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata perjanjian dirumuskan sebagai suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.<sup>30</sup> Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.<sup>31</sup> Setiap perjanjian mensyaratkan paling sedikit dua pihak saling bersepakat. Meskipun sepintas definisi perjanjian pada Pasal 1 tidak berbeda dengan perjanjian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, namun sesungguhnya terdapat perbedaan dalam pengertian perjanjian dalam persaingan usaha.

Dalam teori persaingan usaha perjanjian adalah upaya yang dilakukan dua pelaku usaha atau lebih dalam konteks strategi pasar. Esensi perjanjian yang dimaksud adalah saling bersepakatnya pesaing tentang tingkah laku pasar mereka, baik secara keseluruhan ataupun hanya menyepakati bagian tertentu, dari keseluruhan tingkah laku pasar. Perjanjian dalam persaingan usaha terkadang hanya didasarkan *feeling* ekonomi untuk menyamakan harga atau mengikuti pola pesaing lainnya.<sup>32</sup> Akibatnya pesaing tidak mandiri di pasar dan tidak tampil secara terpisah. Menurut hukum persaingan usaha, perjanjian tidak tertulis mengenai harga dapat disimpulkan apabila terpenuhinya dua syarat yaitu adanya harga yang sama, atau paralel dan adanya komunikasi antar pelaku usaha mengenai harga tersebut.

---

<sup>30</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>31</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, cetakan ke XII, Intermasa, Jakarta, 1979, hlm. 1.

<sup>32</sup> Mustafa Kamal Rokan, *op. cit.*, hlm. 74.

Berdasarkan penjabaran unsur para pihak pelaku usaha, yang melakukan perjanjian serta kegiatan distribusi gula pasir, penguasaan pasar dan diskriminasi yaitu PT Perkebunan Nusantara XI, PT Agro Tani Nusantara, PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Sentosa, PT Arta Guna Sentosa, PT Arta Kencana Agung, CV Harris, PT Kedung Agung, CV Kencana Makmur, PT Gemilang Citra Utama, CV Sumber Makmur, dan PT Gemanusa Makmur Santoso berbentuk badan hukum, berkedudukan di Indonesia dan melakukan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi yaitu kegiatan usaha dibidang produksi, perdagangan, dan penjualan gula pasir.

Selanjutnya dibuat perjanjian yang melibatkan tiga pihak yaitu investor selaku pihak yang berkewajiban memberikan dana talangan atau jaminan kepastian pembelian gula pasir milik petani maupun milik PT Perkebunan Nusantara XI, Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia yang menerima dana talangan, dan PT Perkebunan Nusantara XI selaku pelaksana administrasi dana talangan yang menerima titipan dana talangan menempatkannya ke dalam rekening bersama (*joint account*) atas nama Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia dan Investor dimana selanjutnya dalam pelaksanaannya PT Perkebunan Nusantara XI juga menyalurkan dana talangan pada petani. Asosiasi pada prinsipnya merupakan gabungan pelaku usaha yang memiliki profesi atau bidang usaha sejenis. Dalam hal ini apakah asosiasi merupakan pelaku usaha maka dengan melihat kegiatan yang dilakukan oleh asosiasi petani tebu rakyat Indonesia dalam perkara ini, maka

asosiasi ini adalah pelaku usaha karena melakukan kegiatan ekonomi yaitu, turut serta menentukan harga gula pasir dan turut melakukan penunjukan investor dana talangan gula pasir.

Dalam perjanjian investor berhak membeli seluruh gula pasir milik petani tebu melalui lelang, dalam hal harga penawaran tertinggi pada saat lelang dibawah harga patokan lelang maka investor berhak membeli/menembus harga gula pasir yang dilelang dengan harga diatas harga penawaran tertinggi. Investor berhak mendapatkan hak eksklusif sebesar 30% (tiga puluh persen) dari seluruh gula pasir yang akan dilelang dengan harga yang sama dengan harga pemenang lelang, selain itu dalam perjanjian investor juga berhak menerima pembagian hasil lebih selisih pelelangan gula milik petani sebesar 40% (empat puluh persen) dari hasil lebih.<sup>33</sup>

## **2. Dilarang Melakukan Satu atau Beberapa Kegiatan**

Menurut Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 melakukan satu atau beberapa kegiatan adalah satu atau beberapa kegiatan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan secara terpisah ataupun beberapa kegiatan sekaligus yang ditujukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing.<sup>34</sup> Kegiatan adalah tindakan atau perbuatan hukum “sepihak” yang dilakukan oleh satu pelaku

---

<sup>33</sup> Lihat Putusan Majelis Sidang Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.05/KPPU-L/2006 hlm.14.

<sup>34</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Pedoman Pasal 19 Huruf d Tentang Praktek Diskriminasi, hlm. 5.

usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa ada keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha lainnya, sehingga jelas kegiatan merupakan suatu usaha, aktivitas, atau perbuatan hukum secara sepihak yang dilakukan oleh pelaku usaha tanpa melibatkan pelaku usaha lainnya.<sup>35</sup> Namun sebaliknya kegiatan yang dilakukan dalam perkara ini tidak dilakukan sepihak seperti yang dijelaskan, kegiatan dilakukan oleh dua pihak bahkan lebih.

Kegiatan yang dimaksud terkait dengan kegiatan yang dimaksud dalam Pasal 19 huruf a sampai dengan d. Kegiatan tersebut merupakan kategori kegiatan yang dilarang yaitu pelaku usaha dilarang melakukan kegiatan berupa menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu, dilarang menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha untuk tidak melakukan hubungan usaha, selain itu pelaku usaha juga dilarang membatasi peredaran barang dan/atau jasa, kegiatan yang dilarang lainnya adalah dilarang melakukan praktek diskriminasi dalam melakukan kegiatan usaha. Kegiatan yang dilakukan ini baik dilakukan secara sendiri maupun secara bersama dengan pelaku usaha lainnya. Mengakibatkan suatu dampak terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat. Kegiatan ini dilarang apabila mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat yakni bila satu atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% atau menguasai 75% pangsa pasar yang bersangkutan yang dapat merugikan kepentingan umum.

---

<sup>35</sup> Rachmadi Usman , *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 67.

Tim pemeriksa Komisi Pengawas persaingan Usaha (KPPU) menemukan kegiatan yang dilarang terkait pendistribusian gula pasir yaitu beberapa pelaku usaha melakukan kegiatan pembelian, penjualan, dan produksi<sup>36</sup> gula pasir. Bahwa terjadi penolakan atau kegiatan yang menghalangi investor lain untuk masuk menjadi investor dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI pada tanggal 21 Desember 2005. Penolakan terjadi pada Kop-IKPNI dan PT Anugerah Sejahtera Pratama yang mengajukan permohonan untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan dana talangan Petani Tebu Rakyat Indonesia untuk tahun 2006 di PT Perkebunan Nusantara XI.

Pengajuan permohonan ini diajukan sebanyak dua kali. Permohonan kedua diajukan pada tanggal 6 Maret 2006, namun kedua permohonan tidak pernah mendapat tanggapan. PT Perkebunan Nusantara XI hanya menyarankan agar Kop-IKPNI dan PT Anugerah Sejahtera Pratama menghubungi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia untuk membuat kesepakatan. Padahal dalam hal ini seharusnya PT Perkebunan Nusantara XI mempunyai andil besar dalam penentuan dan penunjukan investor dana talangan, karena pemerintah telah menunjuk untuk mengurus dana talangan ini. Tetapi sebaliknya PT Perkebunan Nusantara XI menyalahgunakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah, dengan memberi wewenang kepada Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia untuk

---

<sup>36</sup> Kata "produksi" bila diterjemahkan kedalam bahasa Inggris adalah *Produce* yang berarti menghasilkan. Produksi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan perusahaan untuk menghasilkan sesuatu berupa barang dan/atau jasa.

penunjukan investor dana talangan. Peran Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia sangat dominan dalam penunjukan investor. Pada prakteknya PT Perkebunan Nusantara XI selalu dan hanya menyetujui usulan atau rekomendasi investor yang ditentukan Asosiasi Petani tebu Rakyat Indonesia.

Asosiasi atau kelompok tani yang ada di wilayah kerja PT Perkebunan Nusantara XI terdapat di setiap pabrik gula. Terdapat kelompok petani tebu selain Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia, antara lain KPTR Patergip yang juga mewakili petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI, namun perusahaan yang bermitra dengan KPTR Patergip tidak ditanggapi secara serius oleh PT Perkebunan Nusantara XI untuk menjadi investor dana talangan dan cenderung menghalangi pelaku usaha lain untuk turut serta dengan berbagai alasan.

PT Perkebunan Nusantara XI hanya mengikutsertakan investor yang bermitra dan ditunjuk oleh Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia saja yang dapat menjadi investor dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI. PT Perkebunan Nusantara XI juga tidak melakukan evaluasi rekanan, karena pada prakteknya tidak semua perusahaan yang tercatat dalam daftar rekanan PT Perkebunan Nusantara XI layak untuk didikutsertakan sebagai peserta lelang karena perusahaannya tidak aktif, domisili atau alamat perusahaannya telah berubah, dan adanya kepemilikan silang (cross ownership). Karena adanya fakta kepemilikan silang ini maka terjadi penguasaan kegiatan pembelian gula oleh satu kelompok pelaku usaha.



### 3. Baik Sendiri Maupun Bersama Pelaku Usaha Lain

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maka pelaku usaha lain dapat diterangkan sebagai pelaku usaha yang mempunyai kemampuan untuk bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan.<sup>37</sup> Pilihan kata tersebut menjamin ketentuan tersebut diterapkan baik terhadap perilaku persaingan usaha satu pelaku usaha maupun terhadap penyalahgunaan yang dilakukan berbagai pelaku usaha bersama.<sup>38</sup> Untuk itu tidak mutlak diperlukan perjanjian yang menghambat persaingan, melainkan perilaku paralel para pelaku usaha sudah memadai untuk disebut melakukan persaingan curang.

Pelaku usaha lain adalah pelaku usaha yang melakukan satu atau beberapa kegiatan secara bersama-sama pada pasar bersangkutan, yang seharusnya diantara mereka terjadi persaingan. Pelaku usaha lain menurut penjelasan Pasal 17 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan. Kegiatan yang dilakukan sendiri oleh pelaku usaha merupakan keputusan dan perbuatan independen tanpa bekerjasama dengan pelaku usaha yang lain.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Nigrum Natasya Sirait, et.al., *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama, National Legal Reform Program, Jakarta, 2010, hlm. 93.

<sup>38</sup> Knud Hansen, et.al., *Undang-Undang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Penerbit Katalis, Indonesia, 1999, hlm. 305.

<sup>39</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 Huruf d tentang Praktek Diskriminasi, hlm. 5.

Kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama merupakan kegiatan yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang sama dimana pelaku usaha mempunyai hubungan dalam kegiatan usaha yang sama.<sup>40</sup> Kemampuan bersaing yang dilakukan sendiri adalah kegiatan ataupun kemampuan bersaing dalam pasar yang bersangkutan dilakukan sendiri oleh satu pelaku usaha. Pasar bersangkutan yang dilakukan pelaku usaha 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.<sup>41</sup>

Barang yang dimaksud adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.<sup>42</sup> Menyangkut unsur dalam pasal ini, terdapat keterkaitan antara Pasal 17 dengan Pasal 19. Keterkaitan Pasal 17 dengan Pasal 19 dikarenakan Pasal 19 menjelaskan bentuk-bentuk praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagai akibat dari penguasaan pasar. Pasal 17 tidaklah melarang penguasaan pasar yang dilakukan oleh sebuah perusahaan, kecuali perusahaan tersebut melakukan suatu kegiatan yang

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 5-9.

<sup>42</sup> Selanjutnya lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, yang dapat dijabarkan melalui Pasal 19.<sup>43</sup>

Namun jika melihat kedalam penjelasan unsur pelaku usaha yang telah dijelaskan sebelumnya diatas, para pihak tersebut sudah tepat untuk dimasukkan kedalam unsur pelaku usaha, karena para pihak tersebut dalam hal ini melakukan kegiatan dalam bidang ekonomi dan bertujuan untuk mencari suatu keuntungan. Dalam hukum pidana hal ini dapat dilakukan, dapat dilihat misalnya dalam suatu perkara pidana seseorang bernama “A” adalah otak dari suatu perencanaan tindakan pidana, kemudian A mengajak temannya B untuk membantu A melakukan tindakan pidana tersebut, oleh pihak kepolisian si A tersebut dapat dimasukkan kedalam dua unsur sebagai otak perencana dan juga sebagai eksekutor. Namun hal ini dalam perkara perdata belum ada aturannya, sehingga perlu dikaji lebih lanjut mengenai dapat tidaknya seorang subyek hukum menduduki dua posisi yang berbeda dalam satu pasal karena masih sedikitnya sumber hukum dan pendapat ahli tentang hal ini.<sup>44</sup>

Bersaing dalam hal ini adalah berlomba untu mendahului, melakukan perlawanan.<sup>45</sup> Sehingga dalam hal ini pelaku usaha baik sendiri maupun secara bersama dengan pelaku usaha lain dengan kemampuannya tidak boleh melakukan

---

<sup>43</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 Huruf d tentang Praktek Diskriminasi, hlm. 5.

<sup>44</sup> Teguh Prasetyo, Hukum Pidana, Rajawali Pers, Jakarta, Ctk. Kedua, 2010, hlm. 213.

<sup>45</sup> <http://www.scribd.com/doc/36583160/Kamus-Besar-Bahasa-Indonesia>, diakses pada tanggal 21 Februari 2012, pukul 18.57 WIB.

persaingan dalam pasar bersangkutan dalam hal menetapkan harga yang rendah dengan maksud untuk menyingkirkan pesaingnya di pasar bersangkutan.

PT Perkebunan Nusantara XI tidak melakukan kegiatan sendiri. Untuk mendapatkan dana talangan PT Perkebunan Nusantara XI melakukan kegiatan pembelian dan perdagangan gula pasir putih dengan beberapa perusahaan yang juga termasuk dalam daftar rekanan dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI dengan mekanisme lelang dan negosiasi. Dalam kegiatan pelelangan maupun negosiasi gula pasir di PT Perkebunan Nusantara investor berhak membeli seluruh gula pasir milik petani melalui lelang, dan investor berhak mendapatkan hak eksklusif sebesar 30% (tiga puluh persen) dari seluruh gula pasir dengan harga yang sama dengan harga pemenang lelang.<sup>46</sup>

Pelaku usaha lain yang turut berperan melakukan kegiatan pembelian dan penjualan gula pasir serta berperan dalam memberika dana talangan di PT Perkebunan Nusantara XI adalah PT Arta Guna Sentosa pada periode 2002-2003, periode 2004 diikuti oleh PT Arta Kencana Agung dan PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, pada periode 2005-2006 diikuti oleh PT Mitra Tani Sejahtera, CV Kencana Makmur, CV Bima Citra. Investor yang memberikan dana talangan di PT Perkebunan Nusantar XI pada tahun 2006 memang terdiri dari 3 (tiga) perusahaan namun CV Kencana Makmur dan CV Bima Citra memberikan

---

<sup>46</sup> Selanjutnya lihat putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor : 05/KPPU-L/2006 , hlm. 7.

kuasa kepada PT Mitra Tani Sejahtera untuk menandatangani kerjasama pengadaan dana talangan bagi petani I PT Perkebunan Nusantara XI. Dan melakukan penolakan kerjasama untuk pembelian , dan penjualan gula dengan pelaku usaha lain. Pendanaan dan penjualan serta pembelian gula milik petani di PT Perkebunan Nusantara XI dikuasai oleh pelaku usaha yang mempunyai kemampuan signifikan untuk bersaing dalam pasar bersangkutan.

#### **4. Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli**

Praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>47</sup> Pemusatan kekuatan ekonomi menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Persaingan Usaha adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.<sup>48</sup>

Berbagai unsur definisi yang sebagian diantaranya memiliki definisi hukum sendiri-sendiri. Pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana telah dijelaskan hal ini berlaku terhadap persyaratan bahwa pemusatan kekuatan ekonomi itu “dapat merugikan kepentingan umum” persyaratan tersebut dapat dianggap semacam

---

<sup>47</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>48</sup> *Ibid.*

ketentuan umum yang masih memerlukan interpretasi dan merupakan titik masuknya penilaian diluar Undang-Undang yang telah disepakati secara umum.<sup>49</sup>

Mengakibatkan dikuasainya produksi dan/pemasaran atas barang dan/atau jasa adalah menggambarkan penguasaan pasar, sebab pihak yang mampu menguasai produksi dan distribusi barang dan jasa tanpa perlu memperdulikan pesaing lain, pasti mempunyai posisi kekuasaan yang sangat besar di pasar. dimana satu pelaku usaha atau lebih, baik sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha lain berada dalam posisi yang sama, untuk dapat menguasai pasar bersangkutan untuk barang dan/atau jasa tertentu.<sup>50</sup>

Produksi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu perusahaan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa dari bahan-bahan atau sumber-sumber faktor produksi yang mempunyai tujuan untuk dijual lagi, pemasaran dalam hal ini dapat diartikan sebagai proses penyusunan komunikasi terpadu yang bertujuan untuk memberikan informasi mengenai barang dan/atau jasa dalam kaitannya dengan memuaskan kebutuhan dan keinginan manusia, pemenuhan kebutuhan dan keinginan manusia inilah yang menjadi konsep pemasaran. Mulai dari pemenuhan produk, penetapan harga, pengiriman barang, dan mempromosikan barang.<sup>51</sup> Dengan kata lain monopoli ada jika ada satu pelaku

---

<sup>49</sup> Knud Hansen, et.al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha TidaK Sehat*, Penerbit Katalis, Indonesia, 1999, hlm. 27.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>51</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Pemasaran>, diakses pada tanggal 13 Januari 2012, pukul 12.44 WIB.

usaha yang memproduksi atau menjual suatu barang dan/atau jasa tertentu pada pasar yang bersangkutan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 persaingan usaha tidak sehat dapat diterangkan sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum dan menghambat persaingan usaha.

Meskipun tidak diketahui kerugian yang diakibatkan penguasaan pasar dalam distribusi produksi gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI, namun adanya kepemilikan silang (cross ownership) dan penguasaan pasar oleh satu kelompok pelaku usaha yang dapat diketahui bahwa pada dasarnya, PT Agro Tani Nusantara, PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Sentosa, PT Arta Kencana Agung, PT Arta Guna Sentosa, CV Haris, dan PT Kedung Agung dimiliki dan atau dioperasikan oleh satu kelompok pelaku usaha yaitu Soeharjanto, Harjiono Santoso, dan Hartono Santoso. Tim Pemeriksa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menemukan berdasarkan data pembelian yang telah diuraikan sehingga dapat diketahui pembelian gula pasir oleh kelompok pelaku usaha tersebut di PT Perkebunan Nusantara XI adalah sebagai berikut :

- a. Tahun 2004 total pembelian adalah sebesar 320.356 ton (88%), per total produksi gula sebesar 362.671 ton.

- b. Tahun 2005 total pembelian adalah sebesar 171.469 ton (42%), per total produksi gula sebesar 407.107 ton.
- c. Tahun 2006 total pembelian adalah sebesar 102.241 ton (69%), per total produksi gula sebesar 148.790 ton.

Kelompok pelaku usaha Soeharjianto, Harjiono Santoso, Hartono Santoso telah menguasai pasar pembelian gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI berkisar antara 42% sampai 88% atau rata-rata 66% dari total gula yang diproduksi dan dijual oleh PT Perkebunan Nusantara XI selama kurun waktu tahun 2004 hingga bulan Agustus 2006. Harga hasil lelang gula pasir milik PT Perkebunan Nusantara XI ini selalu dikendalikan oleh satu kelompok pelaku usaha tertentu yang mengakibatkan harga lelang tidak akan tercapai. Kondisi seperti ini dapat memberikan keuntungan kepada satu kelompok pelaku usaha tertentu saja sehingga menghilangkan kesempatan bagi para petani untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal, karena dikuasai oleh satu pelaku usaha saja yang menimbulkan terjadinya praktek monopoli.

##### **5. Yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat**

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan :

“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”.



Perbuatan tidak jujur (curang) atau melawan hukum adalah suatu tindakan penipuan subjektif yang dapat dilakukan oleh setiap pelaku usaha dalam bentuk apa saja, mungkin dalam proses produksi suatu produksi suatu barang atau bentuk yang lain. Pelaku usaha yang melakukan perbuatan curang dapat dijatuhkan hukuman denda maupun penjara. Berdasarkan pasal 1365 KUHP segala perbuatan yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang bersalah untuk mengganti kerugian yang diderita orang atau pelaku usaha tersebut.

Jadi persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan secara curang harus terbukti secara subjektif dan akibatnya merugikan konsumen secara langsung dan pelaku usaha secara langsung.<sup>52</sup> Definisi persaingan usaha yang sehat belum ada secara mutlak. Di antara para ahli hukum persaingan, juga tidak ada kesepakatan pendapat mengenai definisi persaingan usaha yang sehat. Para ahli hukum persaingan mempunyai persepsi masing-masing jika memberikan definisi hukum persaingan yang sehat. Tetapi jika terjadi hubungan yang tidak wajar antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha lain melalui perilaku usahanya, dan hal ini menjadikan pasar menjadi terdistorsi, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) harus memulihkan pasar yang terdistorsi tersebut menjadi sehat. Pasar yang terdistorsi tersebut adalah suatu persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>52</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8378/monopoli-dan-perbuatan-curang>, diakses pada tanggal 7 februari 2012, pukul 23.28 WIB.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 persaingan usaha tidak sehat yang berkaitan dengan perilaku adalah persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum. Dengan memperhatikan definisi tersebut, yang dianggap persaingan usaha yang melawan hukum adalah segala kegiatan usaha yang melawan larangan yang di atur undang-undang. Larangan undang-undang adalah setiap ketentuan dalam undang-undang yang melarang perilaku tertentu dan secara imperatif.<sup>53</sup>

Persaingan oleh pelaku usaha sering dipandang sebagai sesuatu yang kurang menguntungkan, karena dalam persaingan itu ada beberapa unsur yang berimplikasi kerugian. Dengan demikian pelaku usaha memilih untuk tidak bersaing, oleh sebab itu agar mendapatkan keuntungan pelaku usaha menghambat pelaku usaha lain dengan cara tidak jujur, dan menolak melakukan persaingan usaha yang mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum. Segala manfaat dalam penyalangan dana hanya ditujukan untuk kepentingan para pelaku usaha yang turut serta menjadi rekanan saja, sehingga mereka melakukan tindakan-tindakan secara tidak sehat dan tidak jujur. Dalam hal ini, dapat dilihat dengan melawan hukum dan menghambat persaingan usaha, misalnya dengan menetapkan harga perkiraan sendiri dalam lelang, serta menghambat pelaku usaha lain untuk turut serta menjadi investor.

---

<sup>53</sup> Knud Hansen, et,al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Penerbit Katalis, Indonesia, 1999, hlm. 68.

Persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh duabelas pelaku usaha dalam kegiatan distribusi gula pasir di PT Perkebunan Nusantara XI adalah PT Perkebunan Nusantara XI tidak melakukan evaluasi terhadap rekanan yang akan menjadi investor dana talangan, dan tidak membuat batasan bagi peserta lelang, dalam prakteknya satu pelaku usaha dapat menggunakan beberapa perusahaan yang dimilikinya untuk menjadi peserta lelang. Terjadinya persaingan semu dalam proses lelang karena terdapat pengaturan penawaran harga yang dilakukan oleh satu kelompok pelaku usaha. Pelaku usaha yang menjadi investor adalah :<sup>54</sup>

Tahun	Investor	Pemilik
2002	PT Arta Guna Sentosa	Bambang Wijaya
2003	PT Arta Guna Sentosa	Bambang Wijaya
2004	PT Arta Kencana Agung	Soeharjanto Harijono Santoso Lenny Arisanty
	PT Perusahaan Perdagangan Indonesia	BUMN
2005	PT Mitra Tani Sejahtera	Harijono Santoso Lenny Arisanty
	PT Mitra Tani Sejahtera	Harijono Santoso Lenny Arisanty
2006	CV Kencana Makmur	Wendy Harianto
	CV Bima Citra	Hilda Handayani

Investor dapat berperan ganda, dengan tercatatnya investor menjadi peserta lelang maka, investor juga tercatat dapat mengikuti lelang di PT Perkebunan Nusantara XI. Selain itu PT Perkebunan Nusantara XI tidak melakukan evaluasi

<sup>54</sup> Lihat putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor: 05/KPPU-L/2006, hlm. 14.

rekanan. Setiap melakukan lelang gula pasir, PT Perkebunan Nusantara XI selalu mengundang semua perusahaan yang ada dalam daftar rekanannya. Tidak semua perusahaan yang tercatat dalam daftar rekanan PT Perkebunan Nusantara XI layak untuk diikutsertakan sebagai peserta lelang karena perusahaan tidak aktif, domisili atau alamat perusahaan telah berubah, adanya kepemilikan silang (*cross ownership*).

Persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan pelaku usaha yang dalam hal ini termasuk juga para investor dana talangan adalah didominasi oleh pelaku usaha swasta yang berorientasi memaksimalkan laba, sehingga program dana talangan tidak berjalan efektif dan tidak sesuai latar belakang serta tujuan. Karena pihak swasta tidak punya misi sosial yang seharusnya menjadi tanggung jawab PT Perkebunan Nusantara XI yang merupakan badan usaha yang ditunjuk oleh pemerintah. PT Perkebunan Nusantara XI melakukan pengendalian harga tawaran yang dilakukan dengan membuat harga perkiraan sendiri yang menguntungkan pihak investor.

#### **6. Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu**

Menolak pesaing sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 huruf a yaitu bahwa kegiatan yang dilarang dapat dianggap mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan curang, apabila seseorang atau pelaku usaha secara sendiri atau bersama-sama dengan pelaku usaha lain menolak atau menghalangi pelaku

usaha tertentu (pesaing), yang dalam melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.<sup>55</sup> Kegiatan menolak dan menghalangi pelaku usaha tertentu yang dilarang yakni apabila tindakan tersebut dilakukan secara tidak wajar atau kegiatan tersebut dilakukan bukan berdasarkan alasan ekonomi atau bisnis, melainkan karena alasan perbedaan agama, ras, suku.

Indikasi dilakukannya kegiatan-kegiatan sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 19 huruf a adalah adanya hambatan masuk ke pasar bersangkutan yang tinggi atau sulit bagi pelaku usaha pesaing atau pesaing potensial, dan/atau tidak diikutsertakannya pelaku usaha lain dalam suatu kesepakatan atau kerjasama, dan/atau adanya syarat yang memberatkan yang diberlakukan untuk pelaku usaha lain dan/atau tidak diberikannya kesempatan atau akses kepada pelaku usaha lain untuk menggunakan fasilitas esensial yang diperlukan untuk proses produksi.<sup>56</sup>

Menurut peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Praktek Diskriminasi Pasal 19 huruf d berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kegiatan menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan terjadi bila pelaku usaha melakukan penolakan atau menghalangi pelaku usaha tertentu yang bertujuan untuk menghambat baik bagi pelaku potensial yang akan masuk ke pasar bersangkutan atau kepada pesaing yang

---

<sup>55</sup> Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 110.

<sup>56</sup> <http://lawmark.wordpress.com/2011/05/08/62/>, diakses pada tanggal 8 Februari 2012, pukul 12.10 WIB.

sudah ada pasar bersangkutan, penolakan atau penghalangan dapat dilakukan sendiri atau bersama-sama melalui berbagai cara misalnya, tidak diikutsertakan dalam suatu kerjasama atau kesepakatan atau tidak memberikan izin penggunaan akses kepada fasilitas yang esensial untuk proses produksi.<sup>57</sup>

Kegiatan menolak dan atau menghalangi masuknya investor di PT Perkebunan Nusantara XI terjadi pada tanggal 21 Desember 2005 penolakan terjadi terhadap masuknya investor yaitu penolakan Kop-IKPNI sebagai investor di PT Perkebunan Nusantara. Kop-IKPNI telah mengajukan permohonan kepada Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia dan PT Perkebunan Nusantara XI untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan dana talangan petani tebu rakyat Indonesia untuk tahun 2006 di PT Perkebunan Nusantara.

Praktiknya permohonan yang diajukan tersebut tidak ditanggapi, maka pada tanggal 6 Maret 2006 Kop-IKPNI kembali menyampaikan permohonan kepada PT Perkebunan Nusantara XI untuk turut berpartisipasi. Namun atas kedua permohonan tersebut, Kop-IKPNI tidak pernah mendapat tanggapan yang jelas. Meskipun pihak PT perkebunan Nusantara XI memberikan kesempatan bagi Kop-IKPNI pada tahun 2006 untuk membeli gula milik PT Perkebunan Nusantara XI sebanyak 2500 (dua ribu lima ratus ) ton<sup>58</sup>. Pada prinsipnya tetap pelaku usaha yang telah memiliki hak eksklusif dan menjadi rekanan saja yang dapat membeli

---

<sup>57</sup> Selanjutnya ditulis Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011.

<sup>58</sup> Lihat Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha , Nomor : 05/KPPU/-L/2006, hlm. 12.

gula dalam jumlah banyak diatas pelaku usaha tertentu lainnya. Kop-IPKNI tetap tidak diikutsertakan sebagai investor dana talangan, Kop-IPKNI hanya diperbolehkan membeli, dengan pengajuan permohonan yang tidak mudah dan penolakan beberapa kali, dan tetap tidak dapat turut serta sebagai investor dana talangan.

Penolakan juga terjadi terhadap PT Anugerah Sejahtera Pratama sebagai investor dana talangan. Penolakan terjadi pada tanggal 21 Desember 2005, pengajuan permohonan ini tidak ditanggapi oleh PT Perkebunan Nusantara XI, karenanya PT Anugerah Sejahtera Pratama pada tanggal 6 Desember 2006 mengajukan permohonan kembali. Sama halnya dengan Kop-IPKNI PT Perkebunan Nusantara XI tidak pernah menanggapi dan hanya menyarankan untuk menghubungi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia, padahal pemerintah telah memberikan amanat pada PT Perkebunan Nusantara XI untuk berperan aktif dalam penyanggaan harga gula pasir petani, tetapi pada praktiknya peran Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia sangat dominan.

PT Perkebunan Nusantara XI hanya berperan sempit. Tidak diikutsertakannya asosiasi atau kelompok petani tebu lain yang ada di wilayah kerja PT Perkebunan Nusantara XI, Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia selalu mewakili kepentingan petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI dalam melakukan hubungan dengan investor atau PT Perkebunan Nusantara XI. Sebenarnya terdapat kelompok petani tebu lain yaitu KPTR Petergip yang juga mewakili

sebagian petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI, namun perusahaan yang bermitra dengan KPTR Petergip tidak pernah ditanggapi dan tidak pernah diikutsertakan dalam suatu kerjasama untuk menjadi investor oleh PT Perkebunan Nusantara XI. Alasan penolakan PT Perkebunan XI terhadap perusahaan ini adalah karena perusahaan ini belum memiliki pengalaman dibidang pergulaan. Menurut penulis alasan penolakan yang diajukan ini kurang tepat untuk diajukan sebagai alasan. Oleh sebab itu dalam hal ini menurut penulis PT Perkebunan Nusantara XI tetap terpenuhi melanggar unsur menolak dan menghalangi pelaku usaha lain.

## **7. Pasar bersangkutan**

Sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pasar bersangkutan dapat diartikan sebagai 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. Pendefinisian pasar bersangkutan merupakan bagian penting dari upaya pembuktian dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>59</sup>

Menurut beberapa pasal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, terdapat pasar bersangkutan yang merupakan unsur pasal sehingga

---

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.



pendefinisiannya diperlukan sebagai bagian dari proses pemenuhan unsur. Tetapi dalam pasal lainnya, pasar bersangkutan bukanlah unsur dari pasal, namun demikian pendefinisiannya sangat membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam upaya bahkan upaya pembuktian memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.<sup>60</sup>

Beberapa unsur penting pasar bersangkutan berdasarkan Perkom Nomor 3 Tahun 2009 berikut merupakan beberapa elemen penting dalam pedoman Pasar bersangkutan:<sup>61</sup>

a. Pasar

Pasar adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.

b. Jangkauan atau daerah pemasaran

Mengacu pada penetapan pasar bersangkutan berdasarkan aspek geografis atau daerah/teoritis yang merupakan lokasi pelaku usaha melakukan kegiatan usahanya, dan/atau lokasi ketersediaan atau peredaran produk dan jasa dan/atau dimana beberapa daerah memiliki

---

<sup>60</sup> Ningrum Natasya Sirait et. al., *op.cit.*, hlm. 8.

<sup>61</sup> Selanjutnya lihat Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009, tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

kondisi persaingan relatif seragam dan berbeda disbanding kondisi persaingan daerah lainnya.

c. Pelaku usaha

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

d. Sama atau sejenis atau substitusi

Mengacu pada pengertian pasar bersangkutan berdasarkan produk. Produk akan dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain apabila menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal/fungsi/peruntukan/penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya. Dari sisi penawaran, barang substitusi merupakan produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi masuk ke dalam pasar tersebut.

Secara umum, berdasarkan pendekatan universal pasar bersangkutan memiliki dua aspek utama yakni produk dan geografis (lokasi). Atas dasar dua aspek inilah kemudian pasar bersangkutan ditetapkan dalam kasus-kasus persaingan. Pasar

produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang bisa menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut. Pasar produk dapat diidentifikasi dari sisi permintaan terlebih dahulu, untuk kemudian diikuti dengan penelaahan sisi penawaran.<sup>62</sup> Sedangkan pasar geografis adalah wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain diluar wilayah tersebut.<sup>63</sup>

Hal ini antara lain terjadi karena biaya transportasi yang harus dikeluarkan konsumen tidak signifikan, sehingga tidak mampu mendorong terjadinya perpindahan konsumsi produk tersebut. Produk akan dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain apabila menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal fungsi/ peruntukkan /penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya. Dari sisi penawaran, barang substitusi merupakan produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi untuk masuk kedalam pasar tersebut. Dalam hal harga, produk produk yang dianalisis tidak harus memiliki kesamaan harga, karena variasi dari harga produk-produk yang dianalisis sangat mungkin terjadi. Inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud.

Dalam hal karakter dan kegunaan (fungsi) produk, produk tidak harus merupakan *perfect substitute* karena sangat sulit menemukan barang yang bersifat substitusi sempurna. Standar yang digunakan adalah *close substitute*. Produk juga tidak harus memiliki kualitas atau spesifikasi yang sama, selama dimata konsumen, produk-produk itu dianggap mempunyai karakter dan fungsi yang sama, walaupun spesifikasi teknis merk atau kemasan berbeda, maka produk-produk tersebut dianggap *close substitute* menurut standar pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

Kegiatan penguasaan pasar (*market control*) diartikan sebagai kemampuan pelaku usaha, dalam mempengaruhi pembentukan harga, atau kuantitas produksi atau aspek lainnya dalam sebuah pasar. Aspek lainnya tersebut dapat berupa, namun tidak terbatas pada pemasaran, pembelian, distribusi, penggunaan, atau akses atas barang atau jasa tertentu di pasar bersangkutan. Kegiatan ini dapat dilakukan sendiri oleh satu pelaku usaha atau secara bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya, dan dapat terdiri dari satu atau beberapa kegiatan sekaligus.<sup>64</sup>

Pasar bersangkutan yang dimaksud dalam perkara ini adalah gula pasir yang diproduksi dan dijual oleh PT Perkebunan Nusantara XI. Produksi gula pasir di

---

<sup>64</sup> Selanjutnya ditulis Peraturan Komisi Persaingan Usaha nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 Huruf d (Praktek Diskriminasi), hlm. 11.

PT Perkebunan Nusantara XI merupakan bahan baku gula pasir yang diproduksi di PT Perkebunan Nusantara XI yang bersumber dari tebu hasil panen perkebunan tebu milik PT Perkebunan Nusantara XI dan tebu hasil panen milik para petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI. Jangkauan atau daerah pemasaran gula pasir hasil produksi PT Perkebunan Nusantara XI adalah wilayah Jawa Timur. Sesuai dengan definisi pasar bersangkutan yang telah dijelaskan, pelaku usaha yang berada pada pasar bersangkutan tersebut sebagai berikut:

1. PT Perkebunan Nusantara XI
2. PT Agro Tani Nusantara
3. PT Agro Makmur Nusantara
4. PT Arta Agung Sentosa
5. PT Arta Guna Sentosa
6. PT Arta Kencana Agung
7. CV Haris
8. PT Kedung agung
9. CV Kencana Makmur
10. PT Gemilang Citra Utama
11. CV Sumber Makmur
12. PT Gemanusa Makmur Santoso

PT Perkebunan Nusantara XI, PT Agro Tani Nusantara, PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Snentosa, PT Arta Guna Sentosa, PT Arta Kencana

Agung, CV Haris, PT Kedung Agung, CV Kencana Makmur, PT Gemilang Citra Utama, CV Sumber Makmur, PT Gemanusa makmur Santoso berada pada cakupan wilayah pemasaran yang sama yaitu seluruh wilayah Jawa Timur. Dimana keduabelas pelaku usaha tersebut memiliki kesamaan jenis, yaitu sebagai badan hukum yang menyediakan dan melakukan kegiatan pengusahaan, produksi, serta perdagangan dibidang pertanian khususnya gula pasir.

Jumlah produksi gula pasir di PT Perkebunan Nusantara XI sebesar :

Tahun	Gula PTPN XI	Gula Petani	Jumlah (satuan ton)
2003	196.651	125.182	321.833
2004	227.438	135.233	362.671
2005	250.035	157.071	407.107
2006	243.320	162.416	405.736

## 8. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu

Kegiatan melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu merupakan penentuan perlakuan dengan cara yang berbeda mengenai persyaratan pemasokan atau persyaratan pembelian barang atau jasa. Segala macam perlakuan yang berbeda terhadap pelaku usaha tertentu, dapat termasuk dalam cakupan pasal 19 huruf d.<sup>65</sup> Diskriminasi dalam Pasal 19 huruf d dilakukan tidak hanya dalam

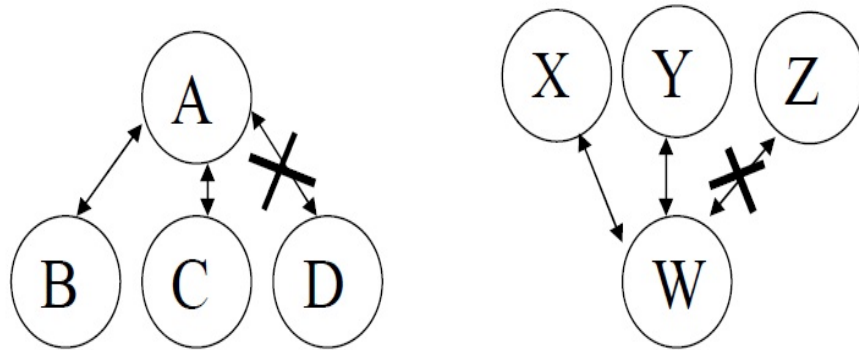
<sup>65</sup> Selanjutnya ditulis Peraturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 Huruf d (Praktek Diskriminasi), hlm. 13.

bentuk harga tetapi juga dalam bentuk lainnya yang tidak harus dilakukan dalam bentuk perjanjian. Melakukan praktek diskriminasi artinya termasuk menolak sama sekali melakukan hubungan usaha, menolak syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain, dimana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara yang tidak sama.

Bentuk perilaku diskriminasi tidak terhitung, dan usaha untuk menentukan bahwa suatu kegiatan diskriminasi cukup berasal atau tidak tergantung pada setiap kasus. Dalam hal ini peran yurisprudensi menjadi penting. Namun, bagian yang paling penting dalam menentukan perbuatan diskriminasi berasal atau tidak, maka diperlukan analisis pengimbangan antara kepentingan pelaku usaha yang melakukan diskriminasi dan pelaku usaha yang mengalami diskriminasi. Praktek diskriminasi yang dapat diputus dilarang oleh Pasal 19 huruf d diartikan sebagai perbuatan yang tidak mempunyai justifikasi secara sosial, ekonomi, teknis maupun pertimbangan efisiensi lainnya. Berikut digambarkan bentuk hubungan pelaku usaha dalam jenis kegiatan dilarang ini.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 13.



Keterangan :

A, W = Pelaku usaha

B, C, X, Y = Pelaku usaha lain

D, Z = Pelaku usaha tertentu

↔ = Kegiatan melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain

⊗ = Kegiatan diskriminasi

Indikasi dilakukannya kegiatan-kegiatan sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 19 huruf d antara lain, adanya perlakuan istimewa yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu, dan/atau perlakuan istimewa tersebut sama sekali tidak berdasarkan pertimbangan yang beralasan. Oleh sebab itu peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam wilayah *rule of reason* sangat dibutuhkan untuk membuktikan apa yang menjadi motif dan apakah dampak negatif dari kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut termasuk dalam kegiatan yang dilarang atau tidak.

Menurut perturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang pedoman Pasal 19 huruf d (praktek diskriminasi), untuk menentukan adanya



dampak dari praktek diskriminasi ini maka harus memiliki dampak yang menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat baik pada level horizontal (di pasar pelaku praktek diskriminasi) dan atau pada level vertikal (di pasar korban praktek diskriminasi). Beberapa dampak terhadap persaingan usaha yang bisa diakibatkan dari pelanggaran Pasal 19 huruf d antara lain meliputi, tapi tidak terbatas pada :<sup>67</sup>

1. ada pelaku usaha pesaing yang tersingkir dari pasar bersangkutan, atau
2. ada pelaku usaha pesaing yang tereduksi perannya (dapat proporsi makin kecil) dipasar bersangkutan, atau
3. ada satu (sekelompok) pelaku usaha yang dapat memaksakan kehendaknya dipasar bersangkutan, atau
4. terciptanya berbagai hambatan persaingan (misalnya hambatan masuk atau ekspansi) di pasar bersangkutan, atau
5. berkurangnya persaingan usaha yang sehat di pasar bersangkutan, atau
6. dapat menimbulkan terjadinya praktek monopoli, atau
7. berkurangnya pilihan konsumen.

Sesuai dengan penjelasan tentang praktek diskriminasi dalam penguasaan pasar, terdapat fakta bahwa PT Perkebunan Nusantara XI tetap mengikutsertakan PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso yang dalam perkara

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 15.

ini dinyatakan sebagai perusahaan yang sudah tidak aktif lagi karena pengurus atau pihak yang mengoperasionalkan PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso telah meninggal dunia pada tahun 2004. Padahal sejak tahun 2004 atau setidaknya-tidaknya dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso tidak melakukan kegiatan perdagangan gula baik dalam melakukan pembelian maupun penjualan gula pasir dengan mengikuti lelang maupun melakukan pembelian gula pasir langsung ke PT Perkebunan Nusantara XI.

Namun prakteknya kedua perusahaan ini tetap diikutsertakan menjadi rekanan dana talangan, serta diikutsertakan dalam lelang gula pasir hingga tahun 2006. Selain itu tindakan diskrimansi lain adalah tidak ditanggapinya asosiasi atau kelompok petani tebu yang juga mewakili sebagian petani di wilayah PT Perkebunan Nusantara XI, bahwa asosiasi yang selalu diikutsertakan untuk mewakili kepentingan petani adalah APTRI. Berdasarkan uraian fakta kepemilikan silang (*cross ownership*) dapat diketahui bahwa pada dasarnya, PT Agro Tani Nusantara, PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Sentosa, PT Arta Kencana Agung, PT Arta Guna Sentosa, CV Haris, dan PT Kedung Agung dimiliki dan atau dioperasikan oleh satu kelompok pelaku usaha yaitu Soeharjanto, Harijono Santoso, dan Hartono Santoso.

## H. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hukum yang dilakukan, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 05/KPPU-L/2006 tentang Penguasaan pasar dalam distribusi gula pasir yang menyatakan pelaku usaha tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tidak tepat. Karena berdasarkan fakta, alat bukti, analisis hukum, dan dan pertimbangan KPPU, ternyata semua unsur penguasaan pasar pada Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi.

PT Perkebunan Nusantara XI tidak pernah mengikutsertakan dan tidak menanggapi permohonan kerjasama dari asosiasi maupun kelompok pelaku usaha lain yang ada di wilayah kerja PT Perkebunan Nusantara XI, PT Perkebunan Nusantara hanya mengikutsertakan asosiasi ataupun kelompok usaha yang ditunjuk oleh APTRI. Berdasarkan uraian unsur Pasal 19 huruf a tentang menghalangi pelaku usaha lain terbukti bahwa PT Perkebunan Nusantara menghalangi pelaku usaha lain untuk turut serta dengan tidak menanggapi pelaku usaha lain untuk turut serta menjadi investor.

Selain itu terdapat bukti lain bahwa adanya uraian tentang fakta kepemilikan silang (*cross ownership*) yang dilakukan oleh, PT Agro Tani Nusantara, PT Agro Makmur Nusantara, PT Arta Agung Sentosa, PT Arta Kencana Agung, PT Arta Guna Sentosa, CV Haris, dan PT Kedung Agung dimiliki dan atau dioperasikan

oleh satu kelompok pelaku usaha yaitu Soeharjanto, Harijono Santoso, dan Hartono Santoso. Perusahaan ini memiliki hak eksklusif sebesar 30% (tiga puluh persen) dari seluruh gula pasir yang akan dilelang, dan juga berhak menerima pembagian hasil lebih pelelangan gula sebesar 40% (empat puluh persen) dari hasil lebih.

Berdasarkan bukti-bukti dalam pemeriksaan hasil lanjutan yang dilakukan oleh KPPU, PT Perkebunan Nusantara XI terbukti melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha lain, PT Perkebunan Nusantara XI tetap mengikutsertakan PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso padahal pengurus dan perusahaan ini dalam perkara ini dinyatakan sebagai perusahaan yang sudah tidak aktif lagi karena pengurus atau pihak yang mengoperasikan PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso, telah meninggal dunia pada tahun 2004. Sejak tahun 2004 atau setidaknya dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, PT Arta Guna Sentosa dan PT Gemanusa Makmur Santoso tidak melakukan kegiatan perdagangan gula baik dalam melakukan pembelian maupun penjualan gula pasir dengan mengikuti lelang maupun melakukan pembelian gula pasir langsung ke PT Perkebunan Nusantara XI. Dengan ini maka jelas perusahaan tersebut terbukti melanggar Pasal 19 huruf d.

Bahwa KPPU dalam hal ini terlihat tidak cermat dalam melakukan pemeriksaan mengenai sistem atau prosedur lelang di PT Perkebunan Nusantara

XI dalam pembuktian unsur praktek diskriminasi dan menghalangi pelaku usaha lain. KPPU terlihat sangat tidak cermat menganalisis fakta-fakta hukum yang terungkap di dalam proses pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU itu sendiri.



## Daftar Pustaka

- A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Per Se atau Rule of Reason*, Program Pasca Sarjana FH UI, Jakarta, 2003.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Cetakan Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2008.
- Erna Tri Rusmala Ratnawati, *Hukum Dagang Seri Bentuk-Bentuk Badan Usaha*, Ctk. Pertama, Macell Press, Yogyakarta, 2009.
- Ningrum Natasya Sirait, et.al., *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, National Legal Reform Program, Ctk. Pertama, Jakarta, 2010.
- Jhonny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayu Media, Malang, 2007.
- Knud Hansen, et. al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Jerman.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Natasya Ningrum Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Ctk. Pertama, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.
- Rachmadi Usaman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Ridwan Khairandy, *Pengantar Hukum Dagang*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Perseroan Terbatas*, Ctk. Kedua, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Siswanto Arie, *Hukum Persaingan Usaha*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.

- Sri Wardah dan Bambang Sutiyo, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 2007.
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke VII, Intermasa, Jakarta, 1979.
- Suhasril, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.
- Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, rajawali Pers, Jakarta, Ctk. Kedua, 2010.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Putusan Majelis Sidang Komisi Persaingan Usaha No. 05/KPPU-L/2006.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009, tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Pedoman Pasal 19 Huruf d Tentang Praktek Diskriminasi
- <http://hukumonline.com/berita/baca/hol15994/>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2012 pukul 12.35 WIB.
- <http://lawmark.wordpress.com/2011/05/08/62/>, diakses pada tanggal 13 Desember 2011 pukul 20.09 WIB.
- <http://www.scribd.com/doc/58371162/51/V-3-Penguasaan-Pasar>, diakses pada tanggal 13 Januari 2012, pada pukul 13.27 WIB.
- <http://www.scribd.com/doc/36583160/Kamus-Besar-Bahasa-Indonesia>, diakses pada tanggal 21 Februari 2012, pukul 18.57 WIB.
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Pemasaran>, diakses pada tanggal 13 Januari 2012, pukul 12.44 WIB.

