

**PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN-
PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : AMALIA YUSTISIA
NO. POKOK MHS. : 11912653
BKU : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2012

**PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN-
PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL**

T E S I S



OLEH :

Nama Mhs. : AMALIA YUSTISIA
No. Pokok Mhs. : 11912653
BKU : HUKUM BISNIS

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jumat, 14 Desember 2012**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2012**



**PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN-
PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL**

Oleh :

Nama Mhs. : **Amalia Yustisia**
No. Pokok Mhs. : **11912653**
BKU : **Hukum Bisnis**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 14 Desember 2012
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, SH. M.Hum

Yogyakarta,

Anggota Penguji 1

Dr Ridwan Khairandy, SH. MH

Yogyakarta,

Anggota Penguji 2

Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO & PERSEMBAHAN

Barangsiapa yang bersungguh sungguh, pasti akan mendapatkan keberhasilan

Saya Persembahkan Thesis ini kepada:

Ayahanda yang tercinta H. Hamdi, S.H., M.Hum., dan yang tersayang ibunda Hj. Nurhayati, S.H. yang tak pernah berhenti memberikan motivasi setiap waktu dan selalu mendoakan yang terbaik di dalam kehidupan saya selama ini.

Adinda tersayang Sheila Posita, S.H., M.H yang selama ini berjuang bersama saya dalam menempuh pendidikan S2 bersama dan Dhafira Jastiana serta Muhammad Rafi Nurdiansyah yang selalu memberikan keceriaan.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN- PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagai etika akademis yang berlaku. Jika terbukti karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 19 Juli 2013

Amalia Yustisia

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil ‘Alamin, segala puji syukur panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat serta karunia berupa akal, kesehatan, waktu, kemudahan yang diberikanNya, akhirnya thesis dengan judul “Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) Dalam Putusan-Putusan KPPU Tentang Kartel” dapat diselesaikan. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada pembawa cahaya bagi umat manusia junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Penulisan thesis ini dilaksanakan dalam rangka meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan diharapkan dapat memberi kemanfaatan bagi masyarakat pada umumnya dan kalangan akademisi hukum pada khususnya.

Lahirnya karya ini tentu tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga dapat selesai dengan baik. Untuk itu, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., sebagai Pembimbing tesis atas segala bantuan, masukan dan motivasi kepada penulis.
2. Dr. Aroma Elmina Martha, SH., MH. yang selalu memberikan dukungan hingga selesainya thesis ini.
3. Orang tua penulis, H. Hamdi, S.H., M.Hum., dan Hj. Nurhayati, S.H., terimakasih atas kepercayaan, perhatian, cinta, doa serta kasih sayang tulus tanpa pamrih yang diberikan kepada Ananda.

4. Adikku Sheila Posita serta adik-adikku Dhafira Jastiana dan M. Rafi Nurdiansyah, terimakasih atas bantuan, dorongan dan do'anya yang diberikan kepada penulis.
5. Semua sahabat-sahabat terbaikku yang selalu memberikan do'a, semangat dan membantu kelancaran penulisan thesis ini.
6. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis baik langsung maupun tidak langsung.

Akhirnya, sebagai manusia biasa penulis menyadari masih banyak kekurangan-kekurangan, baik yang disengaja ataupun tidak, sehingga thesis ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga thesis ini bermanfaat dan mendapatkan ridho dari Allah SWT. Amien.

Yogyakarta, 11 Desember 2012

Amalia Yustisia

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO & PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah .	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka	11
E. Metode Penelitian	16
F. Sistematika Penulisan	17
BAB II <i>RELEVANT MARKET</i> DALAM KARTEL	
A. Pasar Oligopoli dan Kartel	20
B. Homogenitas Produk dan Diferensiasi Produk	38
C. Pasar Bersangkutan	42
BAB III ANALISIS PENENTUAN <i>RELEVANT MARKET</i> DALAM PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL	
A. Analisis Penentuan Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU tentang Kartel	59
B. Analisis Kesesuaian antara Penentuan Pasar Bersangkutan yang Dilakukan Oleh KPPU dalam Putusan Perkara Kartel dengan Teori Pasar Bersangkutan dan Pedoman KPPU tentang Pasar Bersangkutan	105
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	120
B. Saran	122
DAFTAR PUSTAKA	123

ABSTRAK
**PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN-
PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL**

Oleh Amalia Yustisia

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan aspek pasar bersangkutan produk dalam enam putusan kartel yang dibuat oleh KPPU, yaitu putusan No. 10/KPPU-L/2005; No. 26/KPPU-L/2007; No. 24/KPPU-I/2009; No. 25/KPPU-I/2009; No. 17/KPPU-I/2010 dan No. 1/KPPU-I/2011.

Berdasarkan Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan No.3 Tahun 2009, terdapat tiga indikator untuk menentukan pasar bersangkutan produk, yaitu fungsi, karakteristik dan harga produk. Akan tetapi, Majelis KPPU tidak konsisten dalam penerapannya terutama berkaitan dengan Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan. Hal ini dibuktikan dengan ketiadaan analisis indikator harga pada dua putusan kartel yang dibuat oleh KPPU. Sementara itu, terdapat aspek yang tidak diatur di dalam Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 yaitu aspek *brand loyalty* di dalam putusan kartel obat anti-hipertensi dan segmentasi pasar di dalam putusan kartel minyak goreng.

Kelemahan dalam Peraturan KPPU No.3 Tahun 2009 yaitu ketiadaan parameter kesamaan fungsi dan karakteristik produk serta ketidakjelasan definisi dan parameter konsep produk substitusi terdekat dan terjauh. Kelemahan Peraturan KPPU No.3 Tahun 2009 mengenai pedoman pasar bersangkutan ini sebaiknya patut direvisi mengingat mayoritas perkara kartel yang ditangani oleh KPPU berkaitan dengan produk yang terdiferensiasi dan memiliki banyak substitusi.

Kata kunci: *Aspek pasar bersangkutan produk, Enam putusan kartel, KPPU, Produk substitusi*

ABSTRACT
RELEVANT MARKET ASPECT IN SIX KPPU CARTEL VERDICTS

By Amalia Yustisia

The objective of this research was to analyze the application of relevant product market aspect on six KPPU's cartels verdicts (No. 10/KPPU-L/2005; No. 26/KPPU-L/2007; No. 24/KPPU-I/2009; No. 25/KPPU-I/2009; No. 17/KPPU-I/2010 and No. 1/KPPU-I/2011).

According to KPPU Regulation No.3 of Year 2009 on relevant market guidance, there are three indicators for indicating the relevant product market (function, characteristics and price of product). However, KPPU was inconsistent in applying KPPU Regulation No. 3 of Year 2009 on six cartel cases. The absence of analysis on product price indicator on two cartel verdicts was the evidence of such inconsistency. Meanwhile, other aspects that unknown on KPPU Regulation No. 3 of Year 2009 (brand loyalty and market segmentation) appeared on verdict of hypertension medicine case and cooking oil case.

Furthermore, KPPU Regulation No. 3 of Year 2009 is lack of parameter of product's function and characteristics similarities and definition of nearest and farthest substitution product. Such weaknesses need to be revised in KPPU Regulation No. 3 of Years 2009 on relevant market guidance since most of cartel cases which were handled by KPPU dealt with differentiated products and had several substitution products.

Keywords: *Relevant product market aspects, Six cartel verdicts, KPPU, Substitution product*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasar persaingan sempurna merupakan suatu keadaan ideal dalam struktur pasar, karena sistem pasar ini adalah yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya.¹ Pasar ini memiliki ciri adanya jumlah pelaku usaha sebagai penjual dan pembeli yang sama banyak serta barang yang diperjualbelikan bersifat homogen.

Akibatnya tidak ada satupun penjual atau pembeli yang dapat mempengaruhi pasar. Jika penjual menaikkan harga barang yang dijualnya, maka secara otomatis mereka akan kehilangan pembeli, sedangkan bila para penjual tersebut menurunkan harga, maka mereka akan menanggung kerugian.² Hal ini akan melahirkan pasar yang kompetitif dan sehat. Namun sebagian pelaku usaha justru berusaha menghindari keadaan pasar persaingan sempurna demi mendapatkan keuntungan yang tidak wajar.

Salah satu cara pelaku usaha untuk menghindari keadaan pasar yang kompetitif dan menguntungkan konsumen adalah dengan cara melakukan perjanjian yang bersifat kolusif dengan pelaku usaha lainnya demi menghindari perang harga antar pelaku usaha yang pada akhirnya justru dapat

¹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 3

²*Ibid.*, hal. 4.

merugikan seluruh pelaku usaha.³ Akibatnya, harga barang di pasar menjadi melonjak dan akhirnya merugikan konsumen. Kondisi semacam inilah yang disebut kartel.⁴

Keberadaan kartel sangat terkait dengan pasar yang bersifat oligopolistik. Definisi umum dari oligopoli adalah monopoli oleh beberapa pelaku usaha atau dapat diartikan sebagai kondisi ekonomi di mana hanya ada beberapa pelaku usaha yang menjual barang yang sama atau produk yang standar.⁵ Pasar oligopolistik adalah pasar yang ditandai dengan adanya beberapa penjual yang ada di pasar dengan pembeli yang relatif banyak. Jadi bentuk pasar oligopolistik berada di antara pasar yang bersifat monopolistik dan pasar persaingan sempurna atau *perfect competition*.⁶ Kondisi pasar yang bersifat oligopolistik inilah yang biasanya melahirkan kartel.

Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti *cartel* dalam bahasa Inggris dan kartel dalam bahasa Belanda. “*Cartel*” disebut juga “*syndicate*” yaitu suatu kesepakatan (tertulis) antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan dan meraih keuntungan.⁷

³Peter Asch, *Industrial Organization and Atitrust Policy*, Revised Edition, New York, John Wiley and Sons, 1982, hal. 59.

⁴Joseph E. Harrington, “Detecting Cartels”, dalam Seminar *Advances in the Economics of Competition Law*, National Science Foundation, 2004, hal. 1.

⁵*Ibid.*, hal. 76.

⁶*Ibid.*, hal. 77.

⁷Hasim Purba, “Tinjauan Yuridis terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern”, <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> diakses 14 Juli 2012, 16.33 WIB.

Menurut Mario Monti, kartel adalah suatu perjanjian yang digunakan untuk membatasi *output* produksi demi mencapai harga yang tinggi dan mendapatkan keuntungan. Kartel dilakukan dengan melakukan *price fixing*, alokasi kuota produksi atau dengan melakukan pembagian pasar geografis.⁸ Sebagai tambahan, Mario Monti menerangkan bahwa kolusi membahayakan semacam kartel tersebut tidak serta merta harus diwadahi dalam suatu asosiasi yang dengan sengaja dibentuk. Kartel juga dapat terjadi apabila di antara para pelaku usaha tersebut melakukan pertukaran informasi penting mengenai keadaan produksi perusahaannya sehingga dapat menyebabkan harga suatu barang dapat bergerak naik secara signifikan.⁹

Berdasarkan penjelasan tentang kartel yang telah dikemukakan oleh Mario Monti tersebut, kartel dilakukan secara rahasia. Bahkan kartel dapat terjadi bila terdapat pertukaran informasi di antara pelaku usaha mengenai keadaan usaha mereka. Implikasi dari penjelasan Mario Monti tersebut adalah adanya komunikasi langsung antara para pelaku usaha dalam melakukan pertukaran informasi penting tentang keberlangsungan usaha mereka. Akan tetapi, menurut Kevin Roberts, disebutkan bahwa:¹⁰

“However, a more basic constraint is the informational structure of an economic system-in loose terms, what information about the economic system is known or can be found out by agents within the system. Assume that transfers of goods or income can not take place between firms; then in

⁸Mario Monti, “Why Should We be Concerned with Cartels and Collusive Behavior?”, dalam Ann- Christin Nykvist (Editor). *Fighting Cartel- Why and How?*, Konkurrensverket (Swedish Competition Authority), Elanders Graphic Systems, Goteborg Swedia, 2001, hal. 14

⁹*Ibid*, hal. 15. Dalam penjelasannya, Mario Monti memberikan istilah “*full-blown cartel*” yang secara harfiah diterjemahkan sebagai kartel yang dilakukan secara terang terangan. Dalam hal ini, penulis menginterpretasikan “*full-blown cartel*” sebagai kartel yang dibentuk dalam suatu wadah, sebagai contoh yaitu asosiasi, yang biasanya menjadi wadah persekongkolan para pelaku usaha yang melakukan kartel.

¹⁰Kevin Roberts. “Cartel Behaviour and Adverse Selection”. *the Journal of Industrial Economics*, Vol. 33, No. 4, A Symposium on Oligopoly, Competition and Welfare, 1985, hal. 401

a world of full information-all tastes, technologies and behavior known to all-there is no need for direct communication between firms. Each firm can calculate what would be the result under costless communication and act accordingly; there is an incentive to do so because, as behavior can be observed, firms can respond to any erring firm in exactly the same way as if there was direct communication”

Dilihat dari tulisan tersebut dapat disimpulkan bahwa, komunikasi langsung antar pelaku kartel tidak harus terjadi mengingat ada banyak cara untuk melakukan komunikasi antar pelaku kartel tanpa harus terjadi secara langsung. Informasi mengenai keadaan usaha antar pelaku usaha dapat diperoleh melalui upaya membaca struktur sistem ekonomi industri di dalamnya dan hal ini hanya diketahui atau dimengerti oleh orang-orang yang memang terjun di dalam sistem tersebut.¹¹ Oleh karena itu, akan sangat naif sekali apabila pertukaran informasi antar pelaku usaha hanya dapat dilakukan secara langsung.

Keberadaan komunikasi tidak langsung antar pelaku usaha justru menyulitkan para penegak hukum persaingan usaha untuk membuktikan adanya kartel karena ketiadaan bukti-bukti langsung yang secara nyata dapat membuktikan adanya perjanjian dan pertukaran informasi secara langsung di antara para pelaku usaha.

Ada dua faktor yang digunakan oleh KPPU untuk mengidentifikasi indikator awal suatu kartel, yaitu faktor struktural dan faktor perilaku.¹²

1. Faktor struktural terdiri dari:

¹¹*Ibid*

¹²Cenuksakyeti. “Pembuktian Dugaan Kartel dengan Indirect Evidence Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.04 Tahun 2010”, <http://cenuksayekti.wordpress.com/2011/10/18/pembuktian-dugaan-kartel-dengan-indirect-evidence-berdasarkan-peraturan-komisi-pengawas-persaingan-usaha-no-04-tahun-2010/>, diakses 2 Juli 2012, 17.02 WIB

- a. Tingkat konsentrasi jumlah perusahaan
 - b. Ukuran perusahaan
 - c. Homogenitas produk
 - d. Kontak multipasar
 - e. Persediaan kapasitas produksi
 - f. Keterkaitan kepemilikan
 - g. Kemudahan untuk masuk pasar
 - h. Karakter permintaan
 - i. Kekuatan tawar pembeli
2. Faktor perilaku terdiri dari:
- a. Transparansi dan pertukaran informasi
 - b. Peraturan harga dan kontrak

Berdasarkan seluruh faktor faktor tersebut, pengidentifikasian dengan menggunakan faktor perilaku semacam transparansi dan pertukaran informasi serta peraturan harga dan kontrak sangatlah sulit dibuktikan mengingat komunikasi dapat terjadi secara tidak langsung seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Pengidentifikasian dengan melihat kontak multipasar juga sangatlah sulit untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, cara lain yang memungkinkan untuk mengidentifikasi kartel adalah melalui penentuan homogenitas produk. Produk yang homogen, baik berupa barang atau jasa, menyebabkan preferensi konsumen terhadap seluruh produk menjadi tidak jauh berbeda. Ini menyebabkan persaingan harga sebagai satu-satunya variabel persaingan yang efektif. Dengan demikian dorongan para pelaku usaha untuk bersepakat membentuk kartel akan semakin kuat untuk menghindari perang

harga yang dapat menurunkan tingkat keuntungan para pelaku usaha tersebut.¹³

Untuk melakukan identifikasi terhadap homogenitas suatu produk di pasar, identifikasi terhadap pasar bersangkutan atau *relevant market* sangatlah penting untuk dilakukan. Pendefinisian pasar bersangkutan merupakan bagian penting dari upaya pembuktian dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, termasuk di dalamnya untuk memeriksa dugaan kartel. Pendefinisian pasar bersangkutan sangat membantu KPPU dalam upaya memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan hukum oleh KPPU.¹⁴

Menurut *Official Journal of European Communities*, pasar bersangkutan didefinisikan sebagai:¹⁵

“A relevant product market comprises all those products and/or services which are regarded as interchangeable or substitutable by the consumer, by reason of the products’, characteristics, their prices and their intended use”

Sementara itu, pengertian Pasar Bersangkutan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu:

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

Definisi Pasar Bersangkutan memiliki dua aspek utama yakni pasar produk dan pasar geografis (lokasi). Atas dasar dua aspek inilah kemudian pasar bersangkutan ditetapkan dalam kasus-kasus persaingan.¹⁶

¹³*Ibid*

¹⁴Sebastian Pompe, “Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha”, *the Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP)*, Jakarta, 2010, hal. 31.

¹⁵European Commission, “Notice on Market Definition”, *Official Journal C 372*, 9 Desember 1997, hal.2.

Dalam rangka mengukur pasar bersangkutan suatu produk, produk tersebut haruslah terlebih dahulu dipasarkan. Dengan cara tersebutlah, maka dapat didapatkan suatu pasar produk. Pasar produk (*product market*) didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut. Preferensi atau selera konsumen merupakan faktor penentu dalam pendefinisian pasar produk. Preferensi tersebut paling tidak diwakili oleh indikator utama yaitu harga, karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan, dan kegunaan (fungsi).¹⁷

Sementara itu, pasar geografis (*geographic market*) 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 di luar wilayah tersebut. Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi objek analisis. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah.¹⁸

Berdasarkan definisi kedua aspek pasar bersangkutan tersebut, aspek yang berkaitan dengan pengidentifikasian homogenitas suatu produk adalah analisis

¹⁶Assahinur, "Pedoman Pasal 1 Angka 10 Mengenai Pasar Bersangkutan", dalam Zaki Zein Badrun (editor), *MediaBerkala Komisi Persaingan Usaha: KOMPETISI*, KPPU, Jakarta, 2009. hal. 15.

¹⁷*Ibid.*, hal 16.

¹⁸*Ibid.*

pada aspek pasar produk. Homogenitas suatu produk di pasar sangat berkaitan dengan keberadaan produk substitusinya. Apabila keberadaan suatu produk substitusi sangat minim, maka homogenitas produk di pasar juga semakin besar sehingga kecenderungan bagi pelaku pasar untuk melakukan kartel pun semakin besar.

Dalam mengidentifikasi hal tersebut, aspek preferensi atau selera konsumen terhadap sebuah produk harus menjadi perhatian utama. Dengan menggunakan berbagai macam indikator, selera konsumen dapat dideteksi termasuk pada keadaan pasar produk yang homogen. Pengidentifikasi aspek pasar bersangkutan merupakan langkah konvensional yang biasa dilakukan dalam menganalisis sebuah dugaan praktik persaingan tidak sehat khususnya kartel.¹⁹ Hal ini seharusnya bukan menjadi faktor kesalahan penerapan hukum khususnya mengenai kartel yang dilakukan oleh KPPU.

Akan tetapi pada kenyataannya, KPPU dianggap melakukan kekeliruan penerapan pasar bersangkutan terutama dalam beberapa kasus kartel. Akibatnya dugaan kartel tersebut pun tidak terbukti sehingga mengganggu kredibilitas KPPU sebagai penegak hukum persaingan usaha di Indonesia. Kekeliruan penerapan aspek pasar bersangkutan tersebut tampak pada kasus seperti dugaan kartel semen yang dilakukan oleh delapan pelaku usaha semen yang terjadi pada tahun 2011 dan dugaan kartel obat hipertensi yang dilakukan oleh PT Pfizer Indonesia dan PT Dexa Medica pada tahun 2010.

¹⁹Marc Ivaldi, "A Full Equilibrium Relevant Market Test: Application to Computer Servers", *Paper Seminar at K U Leuven*, University of Toulouse, Toulouse, 2005, hal. 1.

Dalam kasus dugaan kartel delapan pelaku usaha semen, para pelaku usaha semen tersebut menganggap bahwa KPPU telah keliru dalam menerapkan pasar bersangkutan. Pasar bersangkutan yang didefinisikan oleh Majelis Komisi dalam perkara tersebut adalah semen abu-abu dalam bentuk curah, digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton, dan sebagainya, yang diproduksi oleh para terlapor. Namun KPPU tidak membedakan jenis jenis semen dalam pasar nasional di seluruh Indonesia yang saat ini baru mencapai 31 daerah pemasaran.²⁰

Selanjutnya pada kasus dugaan kartel yang dilakukan oleh PT Pfizer Indonesia dan PT Dexa Medica, kedua pelaku usaha obat hipertensi tersebut juga beranggapan bahwa KPPU telah keliru dalam menerapkan pasar bersangkutan yang terkait dengan produk mereka yaitu obat hipertensi. Dalam tujuh butir keberatan yang dilakukan oleh kuasa hukum PT Pfizer Indonesia dan PT Dexa Medica, butir keenam dari keberatan yang diajukan menyebutkan bahwa KPPU salah menginterpretasi pasar bersangkutan dalam perkara tersebut dan tidak mengindahkan pendapat para saksi ahli. KPPU berpendapat hanya ada satu pengobatan terapeutik yang tersedia.²¹ Padahal

²⁰Andina Meryani. , “Dugaan Kartel Harga 8 Perusahaan Semen Tak Terbukti”, <http://travel.okezone.com/read/2010/08/19/320/364533/dugaan-kartel-harga-8-perusahaan-semen-tak-terbukti>, diakses tanggal 9 Juli 2012, 20.18 WIB.

²¹ Pengobatan terapeutik (*therapeutic*) adalah pengobatan yang memberikan perawatan atau mencegah atau meringankan gejala-gejala penyakit. Therapeutic, <http://www.thefreedictionary.com/therapeutic>, diakses tanggal 10 Juli 2012, 13.44 WIB

terdapat ratusan produk di pasar yang terbukti dapat mengobati kondisi medis yang sama.²²

Masalah penentuan pasar bersangkutan ini menjadi pokok bahasan utama dalam penelitian ini terutama yang menyangkut dengan putusan kartel yang dibuat oleh KPPU. Oleh karena itu, data penelitian dalam thesis berjudul “Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Putusan Putusan KPPU tentang Kartel” ini adalah enam putusan kartel yang dibuat oleh KPPU dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir. Ketujuh putusan tersebut adalah putusan kasus kartel garam No. 10/KPPU-L/2005; Putusan kasus kartel SMS No. 26/KPPU-L/2007; Putusan kasus kartel minyak goreng No. 24/KPPU-I/2009; Putusan kartel *fuel surcharge* No. 25/KPPU-I/2009; Putusan kartel obat hipertensi No. 17/KPPU-I/2010 dan Putusan kartel semen No. 1/KPPU-I/2011.

B. Rumusan masalah

Hal yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah analisis penentuan pasar bersangkutan dalam putusan KPPU tentang kartel?
2. Apakah analisis penentuan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU dalam putusan putusan kartel sudah sesuai dengan teori pasar bersangkutan dan pedoman dari KPPU tentang pasar bersangkutan?

²²B Kunto Wibisono, “Pfizer Indonesia Ajukan Keberatan Atas Putusan KPPU”, <http://www.antaraneews.com/berita/1285622851/pfizer-indonesia-ajukan-keberatan-atas-putusan-kppu>. diakses tanggal 5 Juli 2012, 19.30 WIB

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji analisis penentuan pasar bersangkutan dalam putusan KPPU tentang kartel.
2. Untuk menganalisis kesesuaian antara penentuan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU dalam putusan perkara kartel dengan teori pasar bersangkutan dan pedoman dari KPPU tentang pasar bersangkutan.

D. Tinjauan Pustaka

Salah satu peneliti yang meneliti mengenai pengertian pasar bersangkutan adalah Robert Pitofsky.²³ Karena pentingnya aspek pasar bersangkutan, hal ini menjadi masalah utama dalam penegakan hukum persaingan usaha di Amerika pada dekade pra 80-an. Pada dekade tersebut disebutkan bahwa pihak pengadilan di Amerika sangat kesulitan dalam penentuan metode pendekatan yang tepat untuk menganalisis sebuah kasus dugaan kegiatan anti-monopoli di Amerika dalam opini hukum yang dibuat.

Terdapat tiga isu utama mengenai pasar bersangkutan yang dikemukakan oleh Pitofsky. Ketiga isu tersebut adalah:²⁴

1. Produk macam apakah yang dikategorikan sebagai substitusi sebuah produk sehingga dapat bersaing dengan produk yang diinvestigasi di pasar;

²³Robert Pitofsky, "New Definitions of Relevant Market and the Assault on Antitrust", *Columbia Law Review*, Vol. 90, No. 7, 1990, hal. 1807

²⁴*Ibid*, hal. 1808

2. Pelaku usaha yang manakah yang secara geografis mampu untuk dapat dikatakan berkompetisi dengan pelaku usaha lainnya di pasar;
3. Sumber pasokan barang substitusi macam apakah yang dapat menggantikan produk yang sedang diinvestigasi di pasar demi menciptakan sebuah pasar yang kompetitif;

Setiap poin isu tersebut menggambarkan aspek penting dalam pasar bersangkutan yaitu aspek pasar produk bersangkutan (*relevant product market*) pada poin pertama, aspek pasar geografis bersangkutan (*relevant geographic market*) pada poin kedua dan aspek pasokan barang substitusi pada poin ketiga. Ketiga aspek tersebut sangatlah sulit untuk diukur.

Karena sulitnya mengukur ketiga aspek di dalam pasar bersangkutan tersebut, pihak pengadilan di Amerika sangat sering mengalami ketidakkonsistenan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Penyebab utama kegagalan Mahkamah Agung di Amerika dan otoritas persaingan usaha di Amerika dalam menangani kasus dugaan kasus persaingan usaha adalah ketidakkonsistenan pihak aparat penegak hukum tersebut dalam menerapkan metode pendekatan analisis pasar bersangkutan pada beberapa kasus. Contoh kasus yang diteliti adalah kasus Cellophane Du Pont dan Grinell.²⁵

Dalam kasus ini, Du Pont telah diduga melakukan tindakan monopoli dan analisis pasar bersangkutan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Amerika adalah melalui uji sub pasar yaitu mengkategorisasikan Cellophane sebagai bagian pasar spesifik dalam pasar bahan pembungkus fleksibel karena sifat/karakteristik dari Cellophane memang sangat berbeda dengan

²⁵ *Ibid.*

karakteristik produk bahan pembungkus fleksibel lainnya. Di dalam analisis tersebut, pasar dibagi menjadi 2 jenis konsumen yaitu konsumen yang memiliki pilihan (*precarious users*) dan konsumen yang tidak memiliki banyak pilihan (*captive users*). *Precarious users* dianggap sebagai konsumen yang memiliki banyak alternatif pilihan dalam membeli sebuah produk dan dapat dengan mudah membeli produk substitusi lainnya bila suatu produk yang diinvestigasi mengalami kenaikan harga yang cukup signifikan karena pilihan selera mereka yang beragam.²⁶

Sementara itu, *captive user* merupakan konsumen yang tidak memiliki pilihan untuk membeli produk lain/substitusi jika produk yang diinvestigasi mengalami kenaikan harga dikarenakan selera mereka yang sangat kuat pada suatu produk tertentu. Industri rokok adalah termasuk dalam kategori *captive users* dalam analisis kasus Du Pont. Terdapat ketergantungan yang tinggi antara *captive user* dengan produk yang ada di pasaran dan menurut Mahkamah Agung Amerika, *captive user* dalam kasus Du Pont biasanya sangat tergantung pada produk yang ada di dalam sub-pasar yaitu Cellophane buatan Du Pont. Alhasil, para konsumen tipe *captive user* lah yang banyak dirugikan oleh tindakan pelaku usaha seperti Du Pont karena dari hal tersebutlah banyak didapat keuntungan berlebihan dan tidak wajar. Meskipun demikian, isu mengenai keuntungan yang didapat Du Pont dalam penjualan Cellophane tidak menjadi pertimbangan utama Mahkamah Agung Amerika²⁷

²⁶*Ibid.*, hal. 1814.

²⁷*Ibid.*

Analisis sub pasar yang membagi tipe konsumen ini masih terus dilakukan pada kasus-kasus selanjutnya yaitu pada kasus alarm milik Grinnell. Metode analisis sub pasar yang kemudian disebut dengan *Cellophane test* digunakan untuk menuduh usaha alarm Grinnell sebagai bagian dari bentuk monopoli. Grinnell salah satu produsen alarm diduga telah memonopoli pasokan alarm tipe CSPPS (*Central Station Production Services*) yang biasanya digunakan pihak kepolisian dan pemadam kebakaran Amerika Serikat dalam tugas 24 jam mereka. Barang-barang yang dilindungi oleh CSPPS selalu mendapatkan ganti rugi asuransi premium dari pihak asuransi.²⁸

Meski sama-sama menggunakan metode analisis sub-pasar atau *Cellophane test*, metode analisis yang diterapkan tidak mengindahkan adanya temuan fakta bahwa para konsumen memilih antara CSPPS dan substitusinya sangat tergantung pada harga. Menurut Mahkamah Agung Amerika, para *captive user* dengan sengaja memilih CSPPS milik Grinnell semata-mata karena asuransi premium sebagai ganti rugi yang ditawarkannya. Karena bisnis alarm semacam ini memiliki banyak produk substitusi di Amerika, sangat sulit untuk menemukan para *captive user* yang setia pada CSPPS di antara seluruh konsumen alarm di Amerika jika dibandingkan dengan kasus Du Pont yang memiliki *captive user* setia yaitu industri rokok Amerika. Perkiraan Mahkamah Agung tentang jumlah *captive user* di Amerika pun hanya perkiraan kasar dan tidak dijelaskan pula seberapa besar *captive user* harus membayar produk tersebut.

²⁸*Ibid.*, hal. 18 16.

Berdasarkan contoh hasil penelitian mengenai pasar bersangkutan yang telah dikemukakan oleh Pitofsky, isu mengenai inkonsistensi penerapan metode pendekatan analisis pasar bersangkutan ini cukup memiliki kemiripan dengan di Indonesia. Salah satu contoh ketidakkonsistenan perbandingan penerapan pasar bersangkutan adalah pada kasus kartel minyak goreng di Indonesia dan penerapan pasar bersangkutan pada kasus kartel semen. Pada kasus kartel minyak goreng, KPPU berhasil mendefinisikan pasar bersangkutan dengan tepat yaitu kartel pada pasar minyak goreng kemasan. Sementara itu, pada kasus kartel semen, KPPU melakukan pendefinisian pasar bersangkutan semen yang sangat luas tanpa mengindahkan tipe-tipe spesifik semen yang termasuk di dalamnya.

Meskipun penerapan pasar bersangkutan di Amerika dan Indonesia memiliki pendekatan yang berbeda (penerapan definisi pasar bersangkutan di Amerika menggunakan pendekatan sub pasar, sementara Indonesia tidak menerapkan pendekatan sub pasar), penerapan pendekatan definisi pasar bersangkutan dalam setiap kasus kartel di kedua negara tersebut sering mengalami inkonsistensi. Hal yang berkaitan dengan inkonsistensi penerapan definisi pasar bersangkutan menarik untuk diteliti terutama tentang penerapan aspek pasar bersangkutan produk di dalam enam putusan kartel di Indonesia.

E. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menguraikan permasalahan hukum demi mencari solusi atas permasalahan tersebut dengan mencari sumber hukum dan doktrin yang tepat.

2. Fokus penelitian

Fokus penelitian ini adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan KPPU mengenai Pedoman Pasar Bersangkutan No. 3 Tahun 2009. Karena mengambil Undang Undang No. 5 Tahun 1999 dan Pedoman Pasar Bersangkutan No. 3 Tahun 2009 sebagai fokus penelitian, putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai penegak hukum persaingan usaha di Indonesia juga menjadi fokus utama dari penelitian ini. Selain itu, pembatasan ruang lingkup pembahasan penelitian ini hanya terkait dengan pasar bersangkutan yang utamanya pada pasar bersangkutan produk dan penerapannya dalam putusan-putusan kartel yang dilakukan oleh KPPU.

3. Pendekatan penelitian

Pendekatan utama yang diterapkan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu suatu pendekatan yang mengharuskan penelitiannya untuk menggunakan perundang-undangan karena masalah tersebut akan dianalisis dengan menggunakan aturan hukum yang ada.

4. Sumber data

Penelitian ini akan menggunakan data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999; Peraturan KPPU mengenai Pedoman Pasar Bersangkutan No. 3 Tahun 2009 dan Putusan-putusan KPPU tentang kartel yaitu: Putusan kasus kartel garam No.10/KPPU-L/2005; Putusan kasus kartel SMS No.26/KPPU-L/2007; Putusan kasus kartel minyak goreng No.24/KPPU-I/2009; Putusan kartel *fuel surcharge* No.25/KPPU-I/2009; Putusan kartel obat hipertensi No.17/KPPU-I/2010 dan Putusan kartel semen No.1/KPPU-I/2011.
 - b. Bahan hukum sekunder, antara lain berupa dokumen, literatur, buku, jurnal, literature dan bahan hukum sekunder lainnya yang relevan; dan
 - c. Bahan hukum tersier, antara lain kamus dan ensiklopedia.
5. Analisis data

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif dan normatif kualitatif. Data yang telah dikumpulkan akan dijabarkan dan dianalisis lebih mendalam sesuai dengan peraturan-perundangan dan teori-teori hukum yang berkaitan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Analisis yang digunakan berupa deskripsi fakta, teori dan hal hal yang relevan dalam rangka mencapai solusi dan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Bab I adalah pendahuluan dari penelitian ini, yang terdiri dari beberapa bagian, yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II membahas tentang teori tentang oligopoli, kartel, pasar bersangkutan dan teori teori mengenai penentuan pasar bersangkutan produk yang dipakai oleh KPPU.

Bab III menguraikan dan menganalisis penerapan pasar bersangkutan produk yang digunakan oleh KPPU di dalam enam putusan kasus kartel yaitu Putusan kasus kartel garam No.10/KPPU-L/2005; Putusan kasus kartel SMS No.26/KPPU-L/2007; Putusan kasus kartel minyak goreng No.24/KPPU-I/2009; Putusan kartel *fuel surcharge* No.25/KPPU-I/2009; Putusan kartel obat hipertensi No.17/KPPU-I/2010 dan Putusan kartel semen No.1/KPPU-I/2011. Menganalisis kesesuaian antara penentuan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU di dalam enam putusan perkara kartel dengan teori pasar bersangkutan dan pedoman dari KPPU tentang pasar bersangkutan.

Bab IV adalah kesimpulan dari rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian dan saran.

BAB II

PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM KARTEL

Relevant market atau pasar bersangkutan merupakan suatu aspek yang sangat penting dalam upaya mendeteksi kecurangan dalam persaingan antar para pelaku usaha. Penentuan pasar bersangkutan yang tepat diperlukan untuk mengukur struktur pasar terutama struktur pasar oligopoli yang menjadi wadah berkembangnya praktik kartel. Selain itu, penentuan pasar bersangkutan juga dapat dipergunakan untuk menentukan batasan dari perilaku anti-persaingan yang dilakukan. Dengan mengetahui pasar bersangkutan, maka dapat diidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan yang dapat membatasi perilakunya.²⁹

Salah satu perilaku anti-persaingan yang diidentifikasi dengan menggunakan pasar bersangkutan adalah kartel. Pengidentifikasian pasar bersangkutan dalam hal ini sangat penting untuk dilakukan mengingat tindakan identifikasi pasar bersangkutan merupakan syarat utama untuk menentukan batas ruang lingkup pasar yang begitu luas.³⁰ Di dalam praktik kartel yang melibatkan sebagian pelaku usaha, jumlah barang dan jasa yang ditawarkan lebih banyak dari segi kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang dihasilkannya sedikit lebih bervariasi daripada praktik anti persaingan lainnya seperti monopoli yang hanya melibatkan satu perusahaan di dalam pasar sebagai pelaku tunggal. Oleh karena itu, penting

²⁹ Andi Fahmi Lubis, et.al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009, hal. 50.

³⁰ Sih Yuliana Wahyuningtyas, “Urgensi Pengaturan tentang Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”, dalam *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 24 Nomor 2, Jakarta, Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2005, hal. 31.

kiranya untuk menentukan definisi pasar terlebih dahulu sebelum memulai untuk menyolediki sebuah kasus anti persaingan khususnya pada kasus kartel.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka terlebih dulu akan dipaparkan mengenai pasar oligopoli sebagai latar belakang terjadinya kartel.³¹

A. Pasar Oligopoli dan Kartel.

Praktik kartel tidak dapat dilepaskan dari sistem struktur pasar oligopoli. Struktur pasar seperti inilah yang menjadi media utama tempat berkembangnya praktik kartel. Hal ini berkaitan dengan jumlah pesaing yang tidak begitu besar, *output* produk yang serupa atau hampir serupa dan keengganan para pelaku usaha untuk melakukan persaingan yang sehat di dalam pasar. Berikut ini akan dipaparkan hubungan mengenai struktur pasar oligopoli, praktik kartel dan faktor-faktor yang menjadi penyebab munculnya kartel.³²

1. Pengertian Oligopoli

Istilah oligopoli, menurut Peter Asch, mengacu pada kondisi pasar di mana keberadaan pelaku usaha yang berada di dalam pasar tersebut hanya berjumlah sedikit dan produk yang dijual oleh para pelaku usaha tersebut sangat identik satu sama lain. Keberadaan para pelaku usaha yang berada dalam pasar oligopoli biasanya saling mempengaruhi satu sama lain. Apabila satu pelaku usaha melakukan suatu tindakan dalam penentuan harga barang yang diproduksi, maka para rivalnya akan merespon

³¹ Peter Asch, *op cit*, hal. 38

³² Peter Asch, *op cit*, hal. 39

tindakan pelaku usaha tersebut. Dengan kata lain, kebijakan perusahaan A dalam pasar tergantung pada perusahaan B. Begitu pula sebaliknya, segala perilaku/kebijakan yang dibuat perusahaan B tidak dapat dibuat tanpa mempelajari kebijakan perusahaan A.³³

Menurut Asch, struktur pasar oligopoli banyak dipengaruhi oleh elemen ketidakpastian terutama mengenai ketidakpastian dalam memperkirakan strategi yang dilakukan oleh pelaku usaha yang menjadi rival bagi pelaku usaha lainnya di mana mereka sedang bersaing pada pasar yang sama.³⁴

Hal ini sering menjadi dilema tersendiri bagi para pelaku usaha yang sedang bersaing di dalam pasar yang berstruktur oligopoli. Oleh karena itu, tidak seperti pada praktik monopoli, para pelaku usaha yang terjun dalam struktur pasar seperti ini cenderung memiliki pola persaingan usaha yang unik. Selanjutnya, setiap pola persaingan pelaku usaha dalam struktur pasar oligopoli telah dianalisis sesuai dengan teori pendekatan pola oligopoli yang berbeda beda.

Dalam pasar oligopoli, terdapat tiga jenis teori pendekatan pola persaingan pasar oligopoli yaitu *Classical Duopoly Approach*, *Game Theory Approach* dan *Collusion Approach*. Ketiganya dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

a. *Classical Duopoly Approach* (Pendekatan Duopoli Klasik)³⁵

Model pendekatan duopoli yang hanya melibatkan dua pelaku usaha saja dianggap sebagai pendekatan yang paling sederhana dalam

³³ *Ibid*, hal. 39

³⁴ *Ibid*. hal. 40

³⁵ *Ibid*, hal. 41

menganalisis pola persaingan dalam struktur pasar oligopoli. Meskipun begitu, pendekatan model ini dapat diaplikasikan pula pada keadaan di mana terdapat lebih dari dua pelaku usaha dalam sebuah pasar dengan catatan skala usaha perusahaan dari para pelaku usaha tersebut kecil. Menurut pendekatan ini, pada prinsipnya, para pelaku usaha yang duopolis cenderung bertindak demi keuntungan yang maksimal. Namun, proses analisis dari pendekatan ini terlalu sederhana bahkan naïf, terutama dalam memperkirakan tindakan/keputusan pelaku usaha rival. Di dalam pendekatan ini, terdapat beberapa sub teori, salah satu dari sub teori tersebut adalah *Macy's-Gimbel's Theory*. Teori ini dipilih sebagai contoh karena merupakan teori yang paling terkenal dan sederhana dalam persaingan tipe duopoly. Teori ini dijabarkan sebagai berikut.

Contohnya sebuah perusahaan A memotong harga jual produknya sebesar 5%, kemudian perusahaan B juga memotong harga jual produknya seperti yang dilakukan oleh perusahaan A. Karena tak mau kalah, perusahaan A menandingi perusahaan B dengan memotong harga jual produknya sebesar 10% di bawah harga jual produk B. Selanjutnya, perusahaan B juga melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan pesaingnya. Persaingan kedua perusahaan ini melalui tindakan pemotongan harga terus menerus dilakukan hingga menyentuh titik nol.

Hasil dari analisis melalui pendekatan ini hanya menghasilkan titik nol tanpa dapat memberikan keuntungan apapun. Oleh karena itu,

pendekatan ini sangat tidak sesuai untuk diaplikasikan pada pola pasar oligopoli yang sesungguhnya di mana seluruh para pelaku usaha tetap berstrategi untuk mencari keuntungan.

b. *Game Theory Approach* (Pendekatan Teori Permainan)³⁶

Pendekatan ini pada dasarnya ingin menawarkan konsep pendekatan yang rasional dalam mengoptimalkan strategi untuk konflik di antara para pelaku usaha pesaing yang secara timbal balik saling bergantung satu sama lain. Pendekatan ini pada awalnya tidak digunakan untuk analisis pasar, melainkan pada strategi perang. Pendekatan ini diibaratkan sebagai sebuah “permainan” yaitu keadaan di mana dua atau lebih “pemain” saling berkompetisi. Hasil dari kompetisi tersebut ditentukan oleh tindakan yang dilakukan oleh para pemain. Setiap pemain yang berkompetisi harus mampu untuk membaca pergerakan pemain lain yang menjadi lawannya melalui strategi. Dengan mempelajari pergerakan pemain lawan dan kemungkinan langkah yang akan diambil selanjutnya, seorang pemain dapat memperkirakan strategi yang tepat untuk mengalahkan lawannya dan memperoleh kemenangan. Terdapat beberapa sub teori yang mendukung pendekatan ini, salah satunya adalah *Zero-Sum Game* yang menurut Asch dianggap sebagai sub teori “permainan” yang paling sederhana di antara sub teori lainnya. Teori ini dipaparkan sebagai berikut:

³⁶ *Ibid*, hal. 53

Contohnya dua perusahaan melakukan persaingan untuk memperoleh keuntungan dengan cara melakukan ‘permainan’ perebutan keuntungan. Untuk melakukan hal tersebut, perusahaan A telah memperkirakan hasil kalkulasi keuntungan dari 9 kemungkinan strategi dan tindakan yang akan dilakukan oleh B perusahaan rivalnya. Bentuk bentuk strategi yang kemungkinan dilakukan oleh perusahaan perusahaan tersebut memiliki berbagai macam bentuk, misalnya strategi iklan, strategi diskon harga dan bentuk strategi lainnya. Setiap strategi atau kombinasi strategi ditandai dalam bentuk nomor 1 s/d 9. Strategi-strategi tersebut dibuat dalam kolom matrix. Bila perusahaan A melakukan strategi nomor 1, sementara perusahaan B menerapkan strategi nomor 7, maka hasilnya perusahaan A hanya mendapatkan keuntungan sebanyak 10%. Namun bila perusahaan A menerapkan strategi nomor 5 dan perusahaan B menerapkan strategi nomor 3, maka keuntungan perusahaan A akan berlipat ganda menjadi 75%. Dalam tulisannya, Asch sama sekali tidak menjelaskan bagaimana penghitungan besaran keuntungan tersebut diperoleh. Namun seluruh hasil yang diapaparkan di dalam kolom matrix tersebut hanya merupakan kemungkinan. Seluruh kemungkinan dapat terjadi sehingga terdapat 81 kemungkinan dan setiap kemungkinan memberikan tingkat keuntungan yang bervariasi.

Berdasarkan penjelasan dari contoh tersebut, pendekatan ini memiliki kelemahan fatal karena banyaknya strategi yang ditawarkan hingga menuntut para pelaku usaha untuk selektif dan cermat dalam memilih

strategi yang tepat dalam setiap keadaan yang berbeda dan tidak mudah pula untuk memprediksi strategi tindakan pesaing. Selain itu, pendekatan ini juga harus mengandalkan pelaku usaha yang berani dalam menentukan kebijakan strategi yang tepat seperti yang telah diperkirakan kemungkinannya. Padahal tidak semua pelaku usaha berani dan mampu untuk menerapkan strategi yang telah diperkirakan, sehingga aplikasi pendekatan tersebut sulit untuk diterapkan.³⁷ Pendekatan ini dalam analisis bentuk pasar oligopoli merupakan sebuah bukti nyata bahwa masalah utama yang ada di dalam pasar oligopoli adalah hasil persaingan sangat tergantung pada tidak terduganya tindakan pelaku usaha pesaing lain.

c. *Collusion Approach* (Pendekatan Kolusif)

Pada pendekatan ketiga inilah letak permasalahan dari pasar bertipe oligopolistik. Pendekatan ini berpendapat bahwa dua atau lebih pelaku usaha yang saling tergantung satu sama lain sangat menyadari situasi perusahaan pesaingnya masing-masing dan hal tersebut menjadi alasan bagi para pelaku usaha tersebut untuk bekerjasama dalam rangka menghindari persaingan kompetitif sehingga pada akhirnya para pelaku usaha tersebut membentuk kelompok pasar kecil (*small group market*). Berdasarkan pendekatan ini, para pelaku usaha yang seharusnya bersaing menganggap diri mereka sebagai satu kesatuan atau sebagai satu perusahaan. Oleh karena itu, masalah ketergantungan antar pelaku usaha untuk menganalisis kemungkinan strategi

³⁷ *Ibid*, hal 58

persaingan yang akan dilakukan menjadi hilang. Hal ini dikarenakan oleh adanya pengertian dan strategi yang telah ditetapkan secara kolektif.³⁸ Terdapat beberapa sub teori yang dikembangkan berdasarkan pendekatan *Collusion theory*, yaitu:

i) *Outright Conspiracy Theory* (Teori Konspirasi Terang-terangan)³⁹

Teori ini menjelaskan kemungkinan lain bilamana seluruh pelaku usaha saling sadar akan ketergantungan keberadaan usaha mereka dengan usaha pelaku usaha pesaingnya, namun mereka enggan melakukan persaingan karena hasil keuntungan yang didapatkan tak maksimal jika persaingan terus dilakukan. Oleh karena itu, seluruh pelaku usaha cenderung memutuskan untuk melakukan tindakan kolusif secara terang-terangan yaitu membuat perjanjian kesepakatan antar pelaku usaha untuk bekerja sama dan menghilangkan persaingan. Tindakan kolusif ini menempatkan para pelaku usaha tersebut untuk bertindak dan memutuskan seolah-olah mereka adalah satu kesatuan. Dengan adanya persatuan di antara para pelaku usaha, mereka menjadi lebih leluasa untuk memutuskan jumlah *output* barang yang akan dijual dan mengendalikan harga barang di pasar dengan amat sangat leluasa sehingga keadaan ini menyerupai praktik monopoli namun dilakukan oleh beberapa pihak.

³⁸ *Ibid*, hal. 60

³⁹ *Ibid*, hal 61

Persaingan yang kompetitif dalam hal ini dianggap sangat tidak menguntungkan bagi para pelaku usaha yang berada di dalam pasar tipe oligopolistik karena persaingan kompetitif hanya akan melahirkan perang harga (*price warfare*) yang akan menurunkan kapasitas keuntungan mereka secara optimal.⁴⁰ Hal ini, secara teoritis, telah dibuktikan dalam bentuk kurva *Macy's Gimbels* dan *Bertrand model* dan bentuk kurva *Edgeworth model*. Oleh karena itu, para pelaku pasar oligopolistik mayoritas berasumsi bahwa tindakan yang kooperatif antara para pelaku usaha lebih menguntungkan dan hasil dari kerjasama tersebut dapat dibagikan dengan rival mereka. Tindakan kolusif semacam inilah yang biasanya dikenal dengan kartel. Hal ini akan dibahas lebih dalam pada bagian selanjutnya.

ii) *Price Leadership Theory* (Teori Kepemimpinan Harga)⁴¹

Berbeda dengan teori kolusi terang-terangan yang telah dijabarkan sebelumnya. Teori ini mengambil kemungkinan di mana para pelaku usaha setuju untuk mengikuti pola penetapan harga yang ditentukan oleh pelaku usaha yang menjadi pemimpin harga (*price leader*). Teori ini dianggap lebih realistis dibandingkan dengan

⁴⁰ *Price warfare* didefinisikan sebagai keadaan di mana perusahaan-perusahaan yang saling bersaing dalam suatu pasar secara terus menerus memotong harga produknya. Strategi semacam ini biasanya dilakukan untuk mendapatkan pemasukan keuntungan yang besar, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang, demi tercapainya perolehan *market share* yang besar. Strategi ini dapat dihindari apabila perusahaan melakukan manajemen strategi harga tanpa melibatkan tindakan yang agresif dan ekstrim yaitu melalui pengertian secara tidak langsung antar sesama perusahaan pesaing atau bahkan melalui komunikasi langsung dengan perusahaan pesaing. *Price Warfare*, <http://www.investopedia.com/terms/p/price-war.asp#axzz28mTMgTfg> , diakses 22 Oktober 2012, 19.43 WIB

⁴¹ Peter Asch, *loc cit.*

teori kolusif terang terangan karena prosedurnya informal dan tidak butuh waktu banyak untuk melakukan negosiasi penetapan kesepakatan di antara para pelaku usaha. Akan tetapi, kelemahan dari teori ini adalah pada mekanisme penentuan pemimpin harga tersebut. Oleh karena itu, untuk menentukan sang pemimpin harga, terdapat 3 cara yang dapat dilakukan, yaitu melalui pola *dominant-firm leadership*; *low-cost firm leadership* dan *barometric-firm leadership*. Pada pola *dominant-firm leadership*, hanya pelaku usaha yang memiliki *market share* paling besarlah yang dapat dijadikan sebagai pemimpin harga. Sebaliknya, pada pola *low-cost leadership*, sang pemimpin harga adalah pelaku usaha yang memiliki ongkos produksi terendah meskipun pelaku usaha tersebut tidak memiliki *market share* yang dominan. Sementara itu, pada pola *barometric-firm leadership*, sang pemimpin harga adalah pelaku usaha yang memiliki kemampuan untuk membaca pasar dan harga yang ditetapkannya sangat menguntungkan tidak hanya bagi dirinya sendiri tetapi juga untuk para pesaingnya. Pola terakhir ini sama sekali tidak memiliki unsur kerjasama baik eksplisit maupun implisit di dalamnya. Meskipun begitu, ‘jabatan’ sebagai pemimpin harga dapat saja berpindah pada pelaku usaha lainnya karena penetapan kepemimpinan harga barometrik sangat tergantung pada seberapa menguntungkannya kebijakan penetapan harga yang diambil suatu pelaku usaha pada pelaku usaha lainnya.

iii) *Informal and Spontaneous Collusion Theory* (Teori Kolusi Informal dan Spontan)⁴²

Berbeda dengan teori kolusif secara terang-terangan yang telah dipaparkan sebelumnya. Teori ini tidak mengenal perjanjian kolusif yang sangat formal dan eksplisit antara para pelaku usaha. Teori ini juga disebut sebagai *quasi-agreement* atau semi-kesepakatan. Kolusi yang dimaksudkan di sini adalah tipe kolusi yang spontan karena terjadinya proses *trial and error*. Dalam merespon strategi dan keputusan pesaing bisnis lainnya, pelaku usaha melakukan proses percobaan untuk mendapatkan keputusan yang tepat demi mendapatkan keuntungan. Masing-masing pelaku usaha memang melakukan eksperimen strategi bisnisnya, namun seluruh pelaku usaha tetap memantau strategi para pesaingnya dan para pelaku usaha tersebut saling menyesuaikan strategi bisnis yang diambil satu sama lain. Apabila penyesuaian strategi bisnis tersebut mendatangkan keuntungan, maka strategi tersebut akan terus diterapkan dan terkadang hal ini cenderung bertransformasi menjadi praktik monopoli. Bila penyesuaian tersebut tidak mendatangkan keuntungan, maka pelaku usaha tersebut dapat menghindari kerugian karena tidak adanya keterikatan restriktif seperti yang terjadi pada teori kolusif yang terjadi secara terang terangan.

⁴² Peter Asch, *op cit*, hal. 69

Berdasarkan ketiga pendekatan tersebut, Indonesia menganut *Collusion Approach* berdasarkan Pasal 11 mengenai kartel, yang berbunyi:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”

Dalam pasal tentang kartel tersebut, terdapat unsur-unsur penting kartel yang harus dipenuhi, yaitu: adanya perjanjian dengan plaku usaha lainnya; mempengaruhi harga; dengan cara pengaturan peroduksi atau pemasaran barang dan atau jasa; mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan penjabaran dari unsur-unsur pasal tersebut, Indonesia menganut sub teori dari *Collusion Approach* yaitu *Outright Conspiracy* yang dilakukan secara terang-terangan. Hal ini dapat dilihat dari terdapatnya unsur perjanjian, namun tidak dijelaskan apakah bentuk perjanjian tersebut bersifat eksplisit ataukah implisit.

2. Definisi Kartel

Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti *cartel* dalam bahasa Inggris dan kartel dalam bahasa Belanda. “*Cartel*” disebut juga “*syndicate*” yaitu suatu kesepakatan tertulis antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan dan meraih keuntungan.⁴³

⁴³Hasim Purba, *loc cit.*

Kartel adalah perjanjian kerjasama suatu pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya untuk menghilangkan persaingan di antara mereka.⁴⁴

Kerjasama yang dilakukan oleh para pelaku usaha tersebut bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.⁴⁵

Terdapat beberapa bentuk kartel yang memungkinkan usaha yang bersaing membatasi persaingan melalui kontrak diantaranya yaitu:

a. Kartel Harga Pokok (*prijskartel*)

Di dalam kartel harga pokok, anggota-anggota menciptakan peraturan diantara mereka untuk perhitungan kalkulasi harga pokok dan besarnya laba. Pada kartel jenis ini ditetapkan harga penjualan bagi para anggota kartel. Benih dari persaingan kerap kali juga datang dari perhitungan laba yang akan diperoleh suatu badan usaha. Dengan menyeragamkan tingginya laba, maka persaingan diantara mereka dapat dihindarkan.⁴⁶

b. Kartel Harga

Dalam kartel ini ditetapkan harga minimum untuk penjualan barang-barang yang mereka produksi atau perdagangkan. Setiap anggota tidak diperkenankan untuk menjual barang-barangnya dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah ditetapkan itu. Pada dasarnya anggota-anggota itu diperbolehkan menjual di atas penetapan harga, akan tetapi atas tanggung jawab sendiri.⁴⁷

⁴⁴ Mustafa Kamal Rokan, *ibid*, hal. 105.

⁴⁵ Susanti Adi Nugroho, Pengaturan Hukum Persaingan Usaha, dalam Mustafa Kamal Rokan, *op cit*, hal. 40

⁴⁶ Hasim Purba, *op cit*, hal. 9

⁴⁷ *Ibid*

c. Kartel *Kontingentering*

Di dalam jenis kartel ini, masing-masing anggota kartel diberikan jatah dalam banyaknya produksi yang diperbolehkan. Biasanya perusahaan yang memproduksi lebih sedikit daripada jatah yang sisanya menurut ketentuan, akan diberi premi hadiah, namun jika melakukan yang sebaliknya maka akan didenda. Maksud dari pengaturan ini adalah untuk mengadakan restriksi yang ketat terhadap banyaknya persediaan barang, sehingga harga barang-barang yang mereka jual dapat dinaikkan. Ambisi kartel kontingentering biasanya untuk mempermainkan jumlah persediaan barang dengan cara menahan dan mengatur ketersediaan barang tetap dalam kekuasaannya.⁴⁸

d. Kartel Kuota

Kartel kuota adalah pembagian volume pasar diantara para pesaing usaha. Disini ditetapkan volume produksi dan atau penjualan tertentu atau ditentukan batas maksimal untuk volume produksi dan/atau penjualan yang diperbolehkan, dan kuota tersebut biasanya dijamin oleh pengaturan pasokan atau pembayaran pengimbangan dalam hal volume produksi atau pemasaran yang telah ditetapkan dilewati. Kartel kuota bertujuan untuk menaikkan tingkat harga.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Knud Hansen, et. al., *Undang – Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta, Katalis, 2002, hal. 208

e. Kartel Standar atau Kartel Tipe

Kartel standar dan Kartel tipe adalah perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha mengenai standar, tipe, jenis atau ukuran tertentu yang harus ditaati. Perjanjian tersebut mengakibatkan pembatasan produksi karena pelaku usaha dihalangi untuk menggunakan standar atau tipe lain. Perjanjian tersebut dengan cara yang khas tidak hanya menghambat persaingan kualitas, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi persaingan harga diantara para anggota kartel.⁵⁰

f. Kartel Kondisi

Kartel kondisi adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha mengenai standardisasi ketentuan perjanjian, yang tidak berkaitan langsung atau tidak langsung dengan harga, tetapi berkaitan dengan unsur lain dalam perjanjian bersangkutan. Perjanjian tersebut bertujuan untuk menghambat penjualan, oleh karena anggota kartel tidak dimungkinkan untuk membuat perjanjian lain dengan mitra kontrak individu. Setiap kondisi kurang lebih mempengaruhi harga, hal mana dapat terjadi melalui mekanisme pasar, atau dengan memperhatikan pembagian resiko dari segi kalkulasi (tanggung jawab dan jaminan) serta melalui kondisi tambahan yang harus dipenuhi (pengemasan, pengiriman, pelayanan).⁵¹

g. Kartel Syarat

⁵⁰ *Ibid*, hal 209

⁵¹ *Ibid*, hal 201

Dalam kartel ini memerlukan penetapan-penetapan di dalam syarat-syarat penjualan misalnya kartel yang menetapkan standar kualitas barang yang dihasilkan atau dijual, dan/atau menetapkan syarat-syarat pengiriman, apakah ditetapkan loco gudang, Fob, C&F, Cif, embalase atau pembungkusan dan syarat-syarat pengiriman lainnya. Tujuan yang dimaksud oleh para anggota adalah keseragaman diantara para anggota kartel. Keseragaman itu perlu di dalam kebijakan harga, sehingga tidak akan terjadi persaingan diantara mereka.⁵²

h. Kartel Laba atau Pool

Di dalam kartel anggota kartel biasanya menentukan peraturan yang berhubungan dengan laba yang mereka peroleh. Misalnya bahwa laba kotor harus disentralisasikan pada suatu kas umum kartel, kemudian laba bersih kartel akan dibagikan diantara mereka dengan perbandingan tertentu pula.⁵³

i. Kartel Rayon Kartel rayon atau kadang-kadang juga disebut kartel wilayah pemasaran untuk mereka.

Penetapan wilayah ini kemudian diikuti oleh penetapan harga untuk masing-masing daerah. Kartel rayon juga menentukan suatu peraturan bahwa setiap anggota tidak diperkenankan menjual barang-barangnya di daerah lain. Dengan ini dapat dicegah persaingan diantara anggota, yang mungkin harga-harga barangnya berlainan.⁵⁴

j. Sindikat Penjualan atau Kantor Sentral Penjualan

⁵² Hasim Purba, *op cit*, hal. 9

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ *Ibid*

Di dalam kartel penjualan ditentukan bahwa penjualan hasil produksi dari anggota harus melewati sebuah badan tunggal ialah kantor penjualan pusat. Melalui pemusatan penjualan seperti ini, maka persaingan diantara mereka akan dapat dihindarkan.⁵⁵

Kartel dapat dilakukan secara terang-terangan apabila Undang Undang anti-persaingan tidak tersedia dan kartel dapat dilaksanakan dengan baik bila kesinambungan hubungan antar pelaku usaha terpelihara dengan baik. Loyalitas pelaku usaha dan kepatuhan mereka akan perjanjian kartel merupakan jaminan bagi keberlangsungan praktik kartel tersebut. Akan tetapi, sebagai konsekuensinya, para pelaku usaha yang terikat oleh perjanjian kartel tidak boleh bertindak di luar dari kesepakatan kartel. Dengan kata lain, keadaan yang dialami oleh para pelaku usaha yang melakukan kartel mirip dengan seorang tahanan (*prisoner's dilemma*). Apabila keseimbangan hubungan antar pelaku usaha dalam kartel ini tidak berjalan dengan baik sehingga menimbulkan keinginan dari salah satu pelaku usaha untuk berkhianat, maka kartel akan hancur karena para pelaku usaha lainnya yang sebelumnya melakukan kartel satu per satu akan meninggalkan praktik tersebut.

Tindakan kolusif yang berupa kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh para pelaku usaha biasanya didefinisikan sebagai sesuatu yang eksplisit atau secara terang terangan. Padahal dalam prakteknya, kartel dapat terjadi tanpa harus melibatkan perjanjian yang bersifat eksplisit yang dilakukan antar para pelaku usaha.

⁵⁵ *Ibid*

Collusion Theory sebagai teori dasar yang dapat menjelaskan terjadinya kartel dalam pasar bertipe oligopolistik juga tidak mengharuskan bahwa tindakan kolusif/kartel harus terjadi dengan adanya perjanjian yang bersifat terang terangan. Peter Asch bahkan menyebutkan bahwa tindakan kolusif antar pelaku usaha dalam pasar oligopolistik dapat membuat para pelaku usaha terjerat hukum persaingan usaha (*anti-trust law*). Demi menghindari jerat hukum tersebut, para pelaku usaha lebih memilih untuk melakukan kerjasama kolusif tersebut secara diam diam melalui ‘sikap saling pengertian’ di antara para pelaku usaha. Hal ini dapat difasilitasi melalui ‘*gentleman’s agreement*’ yang dilakukan para pelaku usaha tanpa melakukan komunikasi secara langsung.⁵⁶ Dengan cara itu, para pelaku usaha dapat menghindari tindakan pemotongan harga sebuah produk menjadi lebih rendah daripada apa yang biasanya diiklankan atau *price-cutting* bila terjadi perang harga di antara mereka.⁵⁷

Oleh sebab itu, sangatlah naif apabila kartel hanya dapat terjadi melalui perjanjian antar para pelaku usaha secara terang terangan. Akibat dari ketiadaan perjanjian kartel yang eksplisit tersebut, pembuktian dugaan kartel juga sangat sulit sekali untuk dibuktikan.

⁵⁶ *Gentleman’s Agreement* adalah perjanjian tidak tertulis atau transaksi tidak tertulis yang hanya didukung oleh integritas dari para anggotanya untuk mematuhi isi dari aturan yang ada. Perjanjian semacam ini tidak mengikat secara hukum dan tidak berdampak negatif pada hubungan bisnis para anggotanya bila salah satu anggotanya memutuskan untuk mengikuti isi perjanjian tersebut. *Gentleman’s agreement*, <http://www.thefreedictionary.com/gentlemen%27s+agreement>, diakses 10 November 2012, 20.55 WIB

⁵⁷ Peter Asch, *op cit*, hal. 59

3. Faktor faktor pengidentifikasi kartel

Ada dua faktor yang digunakan oleh KPPU untuk mengidentifikasi indikator awal suatu kartel, yaitu faktor struktural dan faktor perilaku.⁵⁸

a. Faktor struktural terdiri dari:

- 1) Tingkat konsentrasi jumlah perusahaan
- 2) Ukuran perusahaan
- 3) Homogenitas produk
- 4) Kontak multipasar
- 5) Persediaan kapasitas produksi
- 6) Keterkaitan kepemilikan
- 7) Kemudahan untuk masuk pasar
- 8) Karakter permintaan
- 9) Kekuatan tawar pembeli

b. Faktor perilaku terdiri dari:

- 1) Transparansi dan pertukaran informasi
- 2) Peraturan harga dan kontrak

Berdasarkan seluruh indikator kartel yang telah dikemukakan di atas, beberapa indikator seperti kontak multi pasar, transparansi dan pertukaran informasi dan peraturan harga dan kontrak mempersyaratkan adanya bukti perjanjian yang eksplisit antara pelaku usaha dalam kartel. Salah satu

⁵⁸Cenuksakyeti. *loc cit.*

indikator pengidentifikasi keberadaan kartel yang paling mungkin untuk dilakukan adalah faktor homogenitas produk.⁵⁹

B. Homogenitas Produk dan Diferensiasi Produk

Homogenitas produk adalah suatu istilah yang mengacu keadaan di mana barang-barang yang dihasilkan oleh para pelaku usaha adalah produk substitusi sempurna dan para konsumen sama sekali tidak mendapati adanya perbedaan yang nyata antara produk yang dihasilkan oleh satu pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya. Harga merupakan satu satunya aspek yang membedakan antara satu produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya. Contoh-contoh produk homogen dapat ditemukan dalam pasar semen, tepung, gula, dan besi.⁶⁰

Berkebalikan dengan konsep homogenitas produk, diferensiasi produk adalah keadaan dimana produk-produk yang ada dapat dibedakan karena adanya perbedaan fisik/karakteristik atau aspek-aspek lainnya sehingga membuat para konsumen lebih memilih suatu produk yang dihasilkan suatu pelaku usaha dibandingkan dengan produk milik pelaku usaha lainnya. Produk tersebut biasanya dibedakan untuk menghasilkan harga penjualan yang tinggi dan lebih menguntungkan. Diferensiasi produk dapat ditampilkan dalam bentuk penampilan

⁵⁹ Menurut Draft KPPU mengenai Pedoman Kartel, Multi-pasar dapat diartikan persaingan di beberapa area pasar atau di beberapa segmen pasar. Pemasaran yang luas dari suatu produk memungkinkan terjadinya kontak multi-pasar dengan pesaingnya yang juga mempunyai sasaran pasar yang luas. Kontak yang berkali-kali ini dapat mendorong para pengusaha yang seharusnya bersaing untuk melakukan kolaborasi, misalnya dengan alokasi wilayah atau harga.

Draft Pedoman Kartel KPPU,
http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf, diakses 3 November 2012, 15.17 WIB.

⁶⁰ R. S Khemani, Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law, Organization for Economic Co-Operation and Development, 1990, hal. 48

fisik, ketahanan produk, kualitas, pelayanan, citra produk dan lokasi geografis produk. Produk yang terdiferensiasi ini memiliki tingkat pengganti (*substitutability*) terhadap produk yang diinvestigasi yang dijual di pasar.⁶¹

Jika diferensiasi produk membuat konsumen memiliki variasi preferensi/pilihan dalam membeli suatu produk, produk yang homogen, baik berupa barang atau jasa, justru menyebabkan preferensi konsumen terhadap seluruh produk menjadi tidak jauh berbeda. Sayangnya, berdasarkan pengalaman empiris yang terjadi di lapangan, jumlah pelaku usaha yang ada di dalam pasar sangatlah sedikit sekali. Harga sebagai satu-satunya variabel persaingan yang efektif mendorong para pelaku usaha untuk bersepakat membentuk kartel semakin kuat demi menghindari perang harga yang dapat menurunkan tingkat keuntungan para pelaku usaha tersebut.⁶² Oleh karena itu, keberadaan produk yang homogen dapat memfasilitasi keberadaan perjanjian kolusif/kartel di antara para pelaku usaha yang ada.

Unsur dari keberadaan produk yang homogen, berdasarkan definisi di atas, adalah produk, substitusi dan tidak adanya perbedaan atau sama atau homogen. Untuk menganalisis kesamaan produk yang ditawarkan di pasar, dalam hal ini pasar bertipe oligopolistik, diperlukan analisis terhadap pasar bersangkutan. Aspek pasar bersangkutan yang berkaitan dengan pengidentifikasian homogenitas suatu produk adalah analisis pada aspek pasar produk. Homogenitas suatu produk di pasar sangat berkaitan dengan keberadaan produk substitusinya. Apabila keberadaan suatu produk substitusi sangat minim, maka homogenitas produk di

⁶¹ *Ibid*, hal. 70

⁶² *Loc cit*

pasar juga semakin besar sehingga kecenderungan bagi pelaku pasar untuk melakukan kartel pun semakin besar.⁶³

Di Amerika Serikat, pendefinisian pasar produk tidak terikat dengan diferensiasi atau segmentasi pasar. Hal ini dibuktikan oleh kasus merger *State of New York v Kraft General Foods Inc* dalam mendefinisikan pasar produk sereal. Pokok perkara dalam kasus merger ini adalah penentangan keputusan merger antara anak perusahaan sereal Kraft, yaitu Post Cereal, dan perusahaan sereal lainnya, Nabisco yang dilakukan oleh negara bagian New York. Dalam persidangan yang dilakukan oleh *Federal Trade Commission (FTC)*, negara bagian New York berpendapat bahwa pasar produk dalam kasus tersebut adalah adult Ready-to-Eat cereal (RTE cereal) atau diartikan sebagai sereal siap makan untuk dewasa.⁶⁴

Argumen dari pihak negara bagian New York adalah berdasarkan adanya diferensiasi pada produk produk sereal yang mengikuti segmentasi pasar karena perbedaan rasa, bentuk dan utamanya perbedaan kelas usia pasar. Menurut negara bagian New York, di dalam pasar konsumsi, terdapat dua jenis produk konsumsi, yaitu: produk sereal siap saji dan produk konsumsi lainnya. Produk sereal siap saji juga dibagi menjadi dua jenis yaitu sereal untuk anak anak dan sereal untuk orang dewasa. Di dalam jenis produk sereal dewasa terdapat pembagian sub jenis lainnya yaitu: sereal dewasa kesehatan nutrisi, sereal dewasa kaya rasa dan sereal dewasa untuk keluarga. Negara bagian New York yang mendefinisikan pasar

⁶³ How can CCI tell what is a cartel, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-07-08/news/32578276_1_cartels-ugly-word-cci, diakses tanggal 13 Juli 2012, 11. 05 WIB

⁶⁴ Daniel L Rubinfeld, "Market Definition with Differentiated Products: The Post/Nabisco Cereal Merger" dalam *Antitrust Law Journal*, vol. 68, New York, American Bar Association, 2000, hal. 163 – 164.

bersangkutan berdasarkan segmen pasar kelas usia tersebut dibantah oleh Kraft yang beranggapan bahwa pasar produk dalam kasus ini hanyalah pasar sereal siap saji saja tanpa membedakannya dalam segmen kelas usia dan faktor diferensiasi produk lainnya.⁶⁵

Kemudian FTC memberikan putusannya bahwa pasar produk dalam kasus ini adalah semua produk sereal siap saji tanpa membedakan faktor diferensiasi produk dan segmentasi pasar. Dasar dari argumen FTC dalam memutuskan pasar produk pada kasus ini adalah perhitungan *cross-price elasticity* antara produk yang terdapat dalam pasar produk sereal siap saji tersebut. Menurut hakim Wood yang memutuskan perkara ini, pemberlakuan diferensiasi produk dengan cara memasukkan atau mengecualikan suatu produk pada suatu pasar pada dasarnya tergantung pada analisis relevant *cross price elasticities* terhadap permintaan antara setiap produk. Berdasarkan analisis tersebut, sereal siap saji untuk dewasa tidak bisa menjadi definisi pasar produk pada kasus ini karena hal itu akan menutup kenyataan bahwa terdapat substitusi yang terjadi antara produk yang berbeda segmen. Kenyataan bahwa produk sereal siap saji untuk dewasa dapat disubstitusikan dengan produk sereal siap saji untuk anak-anak dibuktikan melalui analisis *cross price elasticities*. Terlebih lagi, penetapan definisi pasar produk dalam kasus tersebut juga menunjukkan keadaan kompetitif antar para pesaing. Di samping itu, pengadilan juga berpendapat bahwa tidak ada titik putus yang jelas dalam rantai substitusi di antara seluruh produk sereal siap saji yang

⁶⁵ *Ibid*, hal 175.

memperbolehkan FTC untuk mendefinisikan pasar produk lebih spesifik daripada pasar produk sereal siap saji.⁶⁶

Berdasarkan kasus tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada produk yang terdiferensiasi, konsumen tidak terikat pada suatu produk karena memiliki banyak preferensi substitusi bila harga produk yang sedang diinvestigasi mengalami kenaikan dan diferensiasi produk tidak berpengaruh pada pendefinisian pasar produk selama produk produk yang terdiferensiasi tersebut dapat saling bersubstitusi. Bila dibandingkan dengan produk yang homogen, produk yang terdiferensiasi lebih kompetitif.

C. Pasar Bersangkutan

Pendefinisian pasar bersangkutan merupakan bagian penting dari upaya pembuktian dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendefinisian pasar bersangkutan sangat membantu KPPU dalam upaya memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan hukum oleh KPPU.⁶⁷

1. Pengertian

Menurut *Official Journal of European Communities*, pasar bersangkutan adalah:⁶⁸

“Market definition is a tool to identify and define the boundaries of competition between firms. It allows to establish the framework within which competition policy is applied by the Commission. The main purpose of market definition is to identify in a systematic way the competitive constraints that the undertakings involved face. The objective of defining a market in both its product and geographic dimension is to

⁶⁶ *Ibid*, hal. 177-178

⁶⁷ Sebastian Pompe, *loc cit*.

⁶⁸ European Commission, *loc cit*.

identify those actual competitors of the undertakings involved that are capable of constraining their behaviour and of preventing them from behaving independently of an effective competitive pressure. It is from this perspective, that the market definition makes it possible, inter alia, to calculate market shares that would convey meaningful information regarding market power for the purposes of assessing dominance or for the purposes of applying Article 85.”

Berdasarkan peraturan *European Commission Notice of Definition of Relevant Market* tersebut, pasar bersangkutan merupakan instrumen untuk mengidentifikasi dan mendapatkan definisi batas-batas persaingan antar perusahaan di dalam pasar dan untuk menggali informasi yang berguna tentang kekuatan pasar. Di dalamnya, terdapat dua aspek yang sangat penting yaitu aspek relevan pasar produk dan aspek relevan pasar geografis. Aspek pasar produk bersangkutan (*relevant product market*) didefinisikan sebagai berikut:⁶⁹

“A relevant product market comprises all those products and/or services which are regarded as interchangeable or substitutable by the consumer, by reason of the products’, characteristics, their prices and their intended use”

Aspek pasar geografis bersangkutan (*relevant geographic market*) didefinisikan sebagai berikut:

“The relevant geographic market comprises the area in which the undertakings concerned are involved in the supply and demand of products or services, in which the conditions of competition are sufficiently homogeneous and which can be distinguished from neighbouring areas because the conditions of competition are appreciably different in those areas”

Sementara itu, pengertian Pasar Bersangkutan yang tercantum dalam Pasal

1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu:

⁶⁹ *Ibid*

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

Berdasarkan definisi Undang Undang tersebut, beberapa elemen dalam pasar bersangkutan adalah:

- a. Pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu (*relevant geographic market*)
- b. Oleh pelaku usaha
- c. Barang dan atau jasa yang sama dan atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut (*relevant product market*)

Apabila definisi pasar bersangkutan dari *European Commission Notice of Definition of Relevant Market* dan definisi pasar bersangkutan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diperbandingkan, keduanya sama-sama memiliki persamaan yaitu keduanya memiliki aspek pasar produk bersangkutan dan pasar geografis bersangkutan sebagai bagian dari pasar bersangkutan. Tidak seperti pasar bersangkutan yang dimuat dalam *European Commission Notice of Definition of Relevant Market*, definisi pasar bersangkutan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan fungsi dari pasar bersangkutan dan urgensi dari pembentukan definisi pasar bersangkutan dalam setiap perkara yang menyangkut persaingan usaha. Meskipun terdapat sedikit perbedaan dengan definisi pasar bersangkutan milik *European Commission*, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 banyak mengadopsi berbagai macam hal yang terdapat di dalam undang-undang anti persaingan usaha Jerman yang juga merupakan bagian dari Uni Eropa.

Oleh karena itu, baik undang undang anti persaingan usaha Jerman dan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut kurang lebih dianggap memiliki kemiripan.⁷⁰

Dalam undang undang anti persaingan usaha di Jerman, penentuan pasar bersangkutan pada awalnya dilakukan dengan menilai segi permintaan produk. Kriteria permintaan terhadap produk tersebut dinilai berdasarkan substitusi fungsional dari produk atau jasa dilihat dari perspektif konsumen yang memilih suatu produk/jasa tertentu. Pendekatan penentuan pasar bersangkutan ini dibuat berdasarkan doktrin permintaan pasar (*demand market doctrine/Bedarfsmarktkonzept*).

Substitusi fungsional suatu produk tidak hanya berarti kedekatan fisik, teknis atau zat kimiawi pembentuk produk tersebut, tetapi juga kemiripan dalam atribut, penggunaan (aplikasi) dan harga yang mana membuat para konsumen beranggapan bahwa produk substitusi tersebut mampu untuk memenuhi kebutuhan yang sama. Penentuan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh *Federal Cartel Office (Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts)* dan *The Monopolies Commission (Hauptgutachten Monopolkommission)* dilaksanakan menurut perspektif konsumen, bukan berdasarkan pada persepektif *possible substitutability*. Di samping itu,

⁷⁰ Menurut Jimat Jojiyon Suhara dalam salah satu jurnal KPPU yang diterbitkan pada tahun 2009, aturan aturan yang ada di dalam Undang Undang No. 5 tahun 2009 memiliki kemiripan, bahkan terkesan mencontoh, undang-undang serupa yang berlaku di Jerman. Pernyataan ini merupakan penegasan bahwa undang undang persaingan usaha yang berlaku di suatu negara tidak lepas dari pengaruh undang-undang serupa di negara lainnya. Jimat Jojiyon Suhara, "Redefinisi Asas dan Tujuan UU No. 5 Tahun 1999 Sebagai Dasar Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia", dalam Deswin Nur (editor) *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 1, KPPU, Jakarta 2009

penentuan pasar produk bersangkutan sangat tergantung pada eksistensi substitusi fungsional suatu produk yang berarti bahwa produk atau jasa yang dianalisis menjadi hal utama dalam penentuan pasar produk bersangkutan. Sementara itu, aspek harga produk atau perbedaan harga dari produk-produk substitusi dan produk yang dianalisis sering dinomorduakan. Di samping itu, *Federal Cartel Office (Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts)* dan *The Monopolies Commission (Hauptgutachten Monopolkommission)* terlalu sering mengandalkan penilaian dari segi bentuk fisik dan karakteristik produk untuk menentukan pasar produk bersangkutan daripada mengutamakan penilaian berbasis perspektif ekonomi dan harga semacam *SSNIP test*. Hal ini sangat berbeda dengan apa yang dilakukan oleh *European Commission* dimana penilaian yang berbasis perspektif ekonomi dan harga dalam penentuan pasar bersangkutan juga diutamakan.⁷¹ Hal tersebutlah yang menjadi perbedaan mencolok antara badan pengawas persaingan usaha di Jerman dan *European Commission* dalam penentuan pasar produk bersangkutan.

2. Aspek aspek pasar bersangkutan

Dalam pasar bersangkutan, terdapat dua aspek fundamental yang menjadi unsur utamanya yaitu aspek pasar geografis dan aspek pasar produk. Aspek geografis adalah aspek yang menyangkut tempat/area di mana penjual dan pembeli berada, sementara aspek produk adalah aspek yang menyangkut keberadaan produk yang dilemparkan ke pasaran itu sendiri.

⁷¹ Bird and Brid Report for European Commission, Market Definition in the Media Sector- Comparative Legal Analysis, http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/documents/legal_analysis.pdf, diakses tanggal 8 Desember 2012, 23.14 WIB

a. Pasar geografis (*relevant geographic market*)

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 di luar wilayah tersebut. Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi objek analisis. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah.⁷²

b. Pasar produk (*relevant product market*)

Dalam rangka mengukur pasar bersangkutan suatu produk, produk tersebut haruslah terlebih dahulu dipasarkan. Dengan cara tersebutlah, maka dapat diperoleh suatu pasar produk. Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut. Preferensi atau selera konsumen merupakan faktor penentu dalam pendefinisian pasar produk.⁷³

Berdasarkan pemaparan tentang defnisi pasar produk tersebut di atas, terdapat dua unsur yang menjadi aspek utama dalam pasar produk, yaitu

⁷² Assahinur, *op cit.*, hal 16.

⁷³ *Ibid.*

produk substitusi dan selera konsumen. Keduanya akan dijabarkan sebagai berikut:

i) Produk substitusi

Produk substitusi atau barang substitusi, menurut teori ekonomi, artinya suatu pasangan barang yang jika salah satu mengalami peningkatan permintaan, yang lain akan mengikutinya. Barang substitusi sering kali berupa pasangan pasangan barang yang digunakan sebagai pengganti satu sama lain. Contohnya: hot dog dan hamburger; baju hangat dan jaket; tiket bioskop dan video sewaan. Berdasarkan contoh-contoh tersebut, kedua barang pasangan dapat memenuhi kebutuhan yang sama.⁷⁴

Batasan dari sebuah pasar dapat dilihat dari dua sisi, yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (*demand-side substitution*) dan substitusi penawaran dari sisi produsen (*supply-side substitution*). Substitusi dari sisi konsumen melihat batasan dari sebuah pasar dengan menginvestigasi sebuah produk/jasa dan melihat substitusi terdekatnya (*close substitute*). Barang yang termasuk substitusi terdekatnya tersebut akan dimasukkan ke batasan sebuah pasar bersangkutan jika substitusi yang dilakukan oleh konsumen akan mencegah naiknya harga produk relevan (yang diinvestigasi) di atas harga persaingan (*competitive level*).⁷⁵

⁷⁴ N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics Pengantar Ekonomi Mikro*, Edisi 3, Jakarta, Penerbit Salmeha Empat, hal. 83.

⁷⁵ Andi Fahmi Lubis, *op cit*, hal. 50

Proses pembuktian pasar bersangkutan yang umum dilakukan adalah dengan menggunakan asumsi *hypothetical monopolist test*. Pengujian ini berusaha mengidentifikasi serangkaian kecil produk dan produsen (pemilik produk yang sedang diinvestigasi), dimana *hypothetical monopolist*, mengendalikan pasokan dari semua produk di dalam rangkaian tersebut yang dapat meningkatkan keuntungan dengan menaikkan harga di atas harga kompetitif. Pendekatan yang mendasari tes tersebut dapat diaplikasikan untuk mengidentifikasi pasar produk dan juga pasar menurut geografis. Pendekatan ini menggunakan dasar pemikiran menaikkan harga di atas level kompetitif. Besarnya kenaikan harga ditentukan sedemikian sehingga nilainya cukup kecil namun signifikan (*Small but Significant, Non-transitory Increase in Price*). Pengujian menggunakan hipotesis kenaikan harga ini disebut dengan istilah SSNIP test.⁷⁶

Merujuk pada batasan produk substitusi di atas, definisi perihal jenis-jenis substitusi akan dijelaskan sebagai berikut.

a) *Demand side substitution*

Hal ini terfokus terhadap substitusi yang ada untuk pembeli dan apakah terdapat pelanggan yang akan berpindah pada saat terjadi peningkatan harga, tanpa menimbulkan biaya untuk membatasi perilaku pemasok produk yang bersangkutan.

⁷⁶ *Ibid*

Substitusi tidak harus terhadap produk yang identik sama untuk dimasukkan ke dalam pasar yang sama.

Sebagian besar barang dan jasa merupakan produk yang terdiferensiasi. Oleh sebab itu harga dari produk ini tidak perlu sama. Contohnya: jika dua produk digunakan untuk tujuan yang sama tetapi satu produk dengan spesifikasi yang berbeda, mungkin dengan kualitas yang lebih tinggi keduanya masih berada pada pasar yang sama selama konsumen lebih memilih produk tersebut karena rasio harga-kualitas yang lebih tinggi.

Sebagai tambahan, suatu produk tidak perlu menjadi substitusi langsung untuk dapat dimasukkan ke dalam pasar yang sama. Mungkin terdapat rantai substitusi diantara produk tersebut. Lebih lanjut, tidak perlu seluruh konsumen atau mayoritas dari konsumen untuk berpindah untuk mensubstitusi produk untuk dapat menyatakan suatu barang bersubstitusi dan berada pada pasar bersangkutan yang sama.⁷⁷

b) Supply side substitution

Substitusi dari sisi produsen juga mempengaruhi ruang lingkup pasar relevan, dimana jika pelaku usaha sebuah produk tertentu mengalihkan fasilitasnya untuk memproduksi barang substitusi jika harga naik cukup signifikan. Contohnya: sebuah perusahaan kertas kemungkinan dengan cepat mampu mengganti hasil produksi kertas mereka dari kualitas rendah

⁷⁷ *Ibid.* hal. 52

menjadi berkualitas baik bila mesin yang digunakan dan bahan yang digunakan sangat mirip.⁷⁸

Dalam ketiadaan substitusi permintaan, kekuatan pasar mungkin masih dapat dibatasi dengan substitusi penawaran. Substitusi semacam ini muncul ketika pemasok barang mampu bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kecil yang permanen pada harga relatif dengan merubah produksi ke produk yang relevan tanpa menimbulkan biaya atau resiko tambahan. Dalam kondisi ini, potensi dari substitusi penawaran akan memiliki dampak disipliner yang sama terhadap perilaku persaingan dari perusahaan-perusahaan yang terlibat.

Sama seperti substitusi permintaan, substitusi penawaran harus secara relatif cepat, karena tanpa kecepatan efektifitasnya dalam menghambat kekuatan pasar yang ada akan menurun. Hal ini merupakan suatu permasalahan opini mengenai seberapa cepat substitusi penawaran harus bereaksi, untuk membedakannya dengan *entry*, biasanya ditentukan oleh otoritas persaingan selama jangka waktu satu tahun.⁷⁹

ii) Selera konsumen

Selera konsumen atau preferensi konsumen adalah kecenderungan pertimbangan konsumen dalam membeli suatu produk dibandingkan dengan produk lainnya. Preferensi tersebut paling

⁷⁸ Jersey Competition Regulatory Authority (JCRA), Competition (Jersey) Law 2005 Guidelines, http://www.oft.gov.uk/shared_of/business_leaflets/ca98_guidelines/oft403.pdf, diakses 2 Oktober 2012, 21.33 WIB

⁷⁹ *Ibid*, hal 53

tidak diwakili oleh indikator utama yaitu harga dan karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan dan kegunaan (fungsi).⁸⁰

- a) Indikator harga: harga produk harus mencerminkan harga pasar yang kompetitif/ wajar; produk-produk yang dianalisis tidak harus memiliki harga yang sama; peningkatan harga terjadi secara hipotesis pada produk yang diinvestigasi sementara harga produk substitusi tidak mengalami perubahan; peningkatan harga harus diasumsikan secara berkesinambungan dan berlangsung lama; dan peningkatan harga harus sedikit saja namun signifikan hingga dapat menimbulkan reaksi pembeli.
- b) Parameter non-harga (karakter dan fungsi produk): produk dalam suatu pasar tidak harus berupa *perfect substitute* melainkan berupa *close substitute*; dan kualitas produk dalam suatu pasar tidak harus sama. Sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi yang sama, maka produk-produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merek atau kemasan tertentu yang melekat di produk produk tersebut.⁸¹

Berdasarkan penjelasan tersebut, *relevant product market* atau pasar bersangkutan produk memiliki peran besar dalam menentukan definisi pasar bersangkutan selain elemen *relevant geographic market*. Penentuan pasar

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹*Ibid*

bersangkutan produk tidak sederhana karena analisis terhadap produk substitusi mutlak dilakukan demi mendapatkan batas pasar bersangkutan suatu produk dengan tepat. Menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999, barang substitusi tidak dapat disejajarkan dengan barang atau jasa yang sama atau sejenis, tetapi dapat dapat menggantikan kegunaan barang dan atau jasa tertentu. Franz Jurgen Sacker dan Jens Thomas Fuller menjelaskan tentang kriteria produk substitusi, yaitu:

- a. Produk substitusi dapat ditentukan secara absolut mengenai sifat barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis. Artinya, sifat fisik yang sama dari barang atau jasa berkaitan dengan tujuan pemakaian sehingga dapat saling dipertukarkan. Selain itu, citra merek suatu produk/jasa dapat mempengaruhi perilaku pembeli. Dua barang atau jasa yang memiliki sifat fisik yang sama dapat berada di dalam dua pasar yang berbeda, apabila salah satu dari barang atau jasa tersebut memiliki citra merek yang khusus sehingga pembeli lebih suka barang atau jasa tertentu karena tidak ingin membeli barang atau jasa yang citranya biasa saja.
- b. Produk substitusi dianggap dapat menggantikan produk barang atau jasa yang utama berdsarkan kegunaan barang atau jasa. Anggapan ini harus berdasarkan pengalaman penggunaan konkrit oleh pembeli bukan pada tujuan penggunaan hipotesis.⁸²

⁸² Knud Hansen, "Undang Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", dalam Sih Yuliana Wahyuningtyas, *op cit*, hal. 26

3. Pasar Bersangkutan Menurut Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009

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

a. Pasar produk

Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat 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.

b. Pasar geografis

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 di luar wilayah tersebut. Hal ini antara lain terjadi karena biaya transportasi yang harus dikeluarkan konsumen tidak signifikan, sehingga tidak mampu mendorong terjadinya perpindahan konsumsi produk tersebut.

4. Penentuan pasar bersangkutan menurut Peraturan KPPU No.3 Tahun 2009

Terdapat beberapa pendekatan yang dilakukan, di antaranya dilakukan melalui pendekatan yang menggunakan elastisitas permintaan dan

penawaran. Dalam prakteknya, relatif sulit untuk melakukan pengukuran terhadap elastisitas permintaan dan penawaran. Hal tersebut dikarenakan pengukuran elastisitas membutuhkan data serta informasi yang dapat mencerminkan daya beli (*ability to pay*) serta keinginan untuk membeli (*willingness to buy*) dari konsumen.⁸³

Oleh karena itu, pendekatan terhadap elastisitas permintaan dan penawaran dapat dilakukan melalui analisis preferensi konsumen, dengan menggunakan tiga parameter utama sebagai alat pendekatan (*proxy*) yaitu harga, karakter dan kegunaan (fungsi) produk. Penggunaan tiga parameter tersebut dapat memberikan informasi yang valid dan komprehensif mengenai sifat substitusi suatu produk dengan produk lain, dengan metodologi serta proses analisis yang lebih sesuai dengan keterbatasan data serta waktu yang dimiliki oleh KPPU.⁸⁴

a. Faktor yang dipertimbangkan dalam pasar produk⁸⁵

Preferensi atau selera konsumen merupakan faktor penentu dalam pendefinisian pasar produk. Preferensi tersebut paling tidak diwakili oleh indikator utama yaitu harga, karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan dan kegunaan (fungsi).

1) Indikator harga

Harga produk yang mencerminkan harga pasar yang wajar atau kompetitif. Proses analisis terhadap harga yang tidak wajar atau

⁸³ Assahinur, *op cit*, hal. 15

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid*, hal. 16

non kompetitif cenderung menghasilkan estimasi pasar bersangkutan yang terlalu luas. Produk-produk yang dianalisis tidak harus memiliki kesamaan harga karena variasi harga dari produk-produk yang dianalisis sangat mungkin terjadi. Inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud. Peningkatan harga (secara hipotetis) harus hanya terjadi di produk A sementara harga produk substitusi tidak berubah. Peningkatan harga harus diasumsikan berkesinambungan, yaitu berlangsung lama (*non transitory*). Kenaikan harga harus cukup signifikan sehingga dapat menimbulkan reaksi pembeli. Kenaikan harga yang terlalu kecil tidak akan mengubah perilaku pembeli karena ada biaya yang dikeluarkan pembeli untuk mengetahui produk-produk alternatif, sebelum kemudian beralih.

2) Faktor karakter dan kegunaan produk

Produk dalam suatu pasar tidak harus *perfect substitutes*. Dalam beberapa kondisi tertentu, relatif sulit untuk menemukan produk yang bersifat substitusi sempurna. Dengan demikian, pendefinisian produk cukup didasarkan pada konsep *close substitutes*. Produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama karena saat ini tingkat diferensiasi produk sudah sangat tinggi, dimana produk tertentu memiliki jenjang variasi (*range*) yang sangat lebar, baik dari spesifikasi teknis, harga merk (*brand*) maupun kemasan (*packaging*). Berkaitan dengan fungsi dan karakter produk, KPPU

menjelaskan bahwa sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi yang sama, maka produk-produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merk atau kemasan tertentu yang melekat di produk produk tersebut. Sebaliknya, apabila konsumen menentukan bahwa produk-produk dimaksud tidak memiliki kesamaan fungsi dan karakter yang diperlukan, maka produk tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai substitusi, walaupun terdapat kemiripan atau kesamaan dalam spesifikasi teknis, merk maupun kemasan.

b. Faktor yang dipertimbangkan dalam pasar geografis⁸⁶

Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi objek analisis. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah. Berbagai faktor tersebut akan menentukan luas dan cakupan wilayah dari produk yang dijadikan objek analisis. Selain kebijakan perusahaan, indikator mengenai biaya serta waktu transportasi, tarif dan regulasi secara langsung mempengaruhi ketersediaan produk di wilayah tertentu. Dengan kata lain, keempat

⁸⁶ *Ibid.*

parameter tersebut dapat menjadi indikasi mengenai luas dan cakupan geografis dari produk yang dijadikan obyek analisa.

Dalam penelitian ini, hal yang menjadi perhatian utama penelitian adalah pasar bersangkutan yang berkaitan dengan pasar produk. Oleh karena penerapan penentuan pasar produk dalam enam putusan KPPU yang berkaitan dengan kasus kartel menjadi fokus penelitian, indikator selera konsumen yaitu harga, karakteristik dan fungsi produk adalah tiga hal yang menjadi instrumen analisis penelitian.

BAB III

ANALISIS PENENTUAN PASAR BERSANGKUTAN (*RELEVANT MARKET*) DALAM PUTUSAN KPPU TENTANG KARTEL

Dalam bab ini, terdapat enam kasus kartel yang akan menjadi objek analisis penelitian. Enam putusan kasus kartel tersebut adalah Putusan kasus kartel garam No. 10/KPPU-L/2005; Putusan kasus kartel SMS No. 26/KPPU-L/2007; Putusan kasus kartel minyak goreng No. 24/KPPU-I/2009; Putusan kartel *fuel surcharge* No. 25/KPPU-I/2009; Putusan kartel obat hipertensi No. 17/KPPU-I/2010 dan Putusan kartel semen No. 1/KPPU-I/2011. Aspek penerapan penentuan pasar produk merupakan fokus utama yang dianalisis dalam keenam putusan kartel tersebut. Enam putusan kartel tersebut dipilih karena keenam putusan kartel tersebut adalah putusan kartel yang dibuat selama tujuh tahun terakhir ini dan memiliki relevansi untuk dianalisis untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian ini. Untuk menganalisis penerapan penentuan pasar produk dalam keenam putusan tersebut, tiga indikator penentuan pasar produk (harga, karakteristik dan fungsi produk) yang menjadi pertimbangan Majelis Komisi dalam keenam putusan menjadi instrumen utama dalam analisis penelitian ini.

A. Analisis Penentuan Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU tentang Kartel

Keenam putusan putusan kartel berikut ini, yaitu: Putusan kasus kartel garam No. 10/KPPU-L/2005; Putusan kasus kartel SMS No. 26/KPPU-L/2007; Putusan

kasus kartel minyak goreng No. 24/KPPU-I/2009; Putusan kartel *fuel surcharge* No. 25/KPPU-I/2009; Putusan kartel obat hipertensi No. 17/KPPU-I/2010 dan Putusan kartel semen No. 1/KPPU-I/2011 akan dianalisis dengan menjabarkan empat poin dalam setiap kasus. Poin poin tersebut adalah posisi kasus, fakta dan alat bukti, pertimbangan Majelis Komisi tentang pasar produk dan analisis pada setiap putusan. Setelah keenam kasus tersebut dianalisis, hasil dari analisis tiap kasus akan diperbandingkan dan disimpulkan.

1. Putusan kartel garam (No. 10/KPPU-L/2005)

a. Posisi kasus

Dalam perkara kartel garam, para Terlapor yang diduga melakukan kartel adalah PT. Garam, PT. Budiono dan PT. Garindo yang disebut sebagai G3 serta PT. Graha Reksa, PT. Sumatra Palm, UD Jangkar Waja dan UD Sumber Samudra atau disebut sebagai G4. Kelompok produsen garam bahan baku G3 yang bergerak dalam industri produksi dan pemasaran bahan baku garam, termasuk ke Sumatra Utara, ini memiliki penguasaan pasokan garam bahan baku ke Sumatra Utara. Sementara itu, kelompok pelaku usaha garam G4 adalah kelompok perusahaan yang bergerak dalam industri perdagangan garam di Sumatra Utara. Baik kelompok produsen garam bahan baku G3 maupun kelompok pelaku usaha garam G4 melakukan kesepakatan lisan untuk menetapkan harga produk garam PT Garam lebih tinggi daripada PT Budiono dan PT Garindo. Selain itu, akibat dari terjadinya kesepakatan di antara kelompok produsen garam bahan baku G3 dan kelompok G4 tersebut, pelaku usaha garam lainnya yang ingin mendapatkan pasokan garam dari kelompok produsen garam

G3 menjadi terhambat karena terdapat tingginya harga bahan baku garam terhadap pelaku usaha garam selain kelompok G4. Akibatnya, perusahaan-perusahaan garam di luar kelompok G4 menggantungkan pasokan garam bahan bakunya hanya pada kelompok G3 atau G4. Apabila perusahaan-perusahaan di luar kedua kelompok tersebut ingin membeli garam langsung dari kelompok G3, harga beli garamnya menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan harga yang diberikan oleh kelompok G3 pada G4. Di samping itu, ketergantungan terhadap pasokan garam bahan baku tersebut juga dialami oleh perusahaan-perusahaan lain yang bukan pengolah garam. Atas tindakan praktik kartel garam tersebut, Majelis Komisi menghukum para Terlapor (PT Garam, PT Budiono, PT Garindo, PT Graha Reksa, PT Sumatera Palm, UD Jangkar Waja dan UD Sumber Samudera) masing-masing untuk membayar denda sebesar Rp 2.000.000.000,00 (*dua milyar rupiah*).⁸⁷

b. Fakta dan alat bukti

Berdasarkan bukti-bukti yang telah dikumpulkan oleh Tim LPHL, kebutuhan garam bahan baku di Sumatera Utara pada tahun 2004 dan tahun 2005 mencapai sekitar 131.500 (*seratus tiga puluh satu ribu lima ratus*) Ton setiap tahun yang digunakan antara lain untuk memenuhi kebutuhan industri makanan, industri pengasinan ikan, industri pakan ternak dan untuk industri garam konsumsi beriodium. Sementara itu, Sumatera Utara merupakan propinsi yang tidak memiliki sentra produksi garam sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut selalu mendatangkan

⁸⁷ Putusan No.10/KPPU-L/2005 tentang kartel garam, hal. 4-33

garam bahan baku dari sentra produksi lain yaitu dari Madura. Oleh karena itu, G3 menjual garam bahan baku secara terus menerus G4 dan sesama anggota G3 sendiri. selain menjual garam bahan baku kepada G4 dan sesama G3, PT Garam dan PT Budiono juga menjual garam bahan baku kepada CV Usaha Mandiri, UD Sumber Mandiri, UD Berdikari, dan PT ASINDO. Berdasarkan laporan data penjualan garam yang diberikan oleh perusahaan perusahaan tersebut, Kantor perwakilan PT Garam di Sumatera Utara sering mengatasnamakan perusahaan G4 dalam hal penjualan garam bahan baku miliknya sendiri kepada pelaku usaha selain G4. Kantor perwakilan PT Garam di Sumatera Utara menjual garam bahan baku milik sendiri dan yang dibeli dari PT Budiono dan PT Garindo kepada pelaku usaha selain G4. Garam yang dibeli dari PT Budiono dan PT Garindo tersebut dicatat seolah olah sebagai miliknya sendiri. PT Garindo pernah menjual garam bahan baku kepada CV Usaha Mandiri melalui PT Garam. Disamping itu PT Garindo juga pernah menjual garam bahan bakunya kepada PT ASINDO melalui PT Budiono. pada tanggal 10 Mei 2003 dan tanggal 22 Mei 2003, PT ASINDO mengajukan permohonan pemesanan garam bahan baku kualitas PS Non Iodium kepada PT Garam sebesar 5.000 (*lima ribu* ton setiap bulan. Atas permohonan tersebut, PT Garam meminta PT ASINDO agar membeli garam yang dipesannya melalui UD Jangkar Waja dan CV Usaha Mandiri. Pada tanggal 2 Juli 2003 PT ASINDO mengajukan permohonan kepada PT Garam untuk menjadi penyalur PT Garam karena menurut PT ASINDO, apabila garam bahan bakunya dibeli dari UD Jangkar Waja dan CV Usaha Mandiri maka PT

ASINDO tidak dapat memasarkan garam produksinya dengan harga yang bersaing. permohonan PT ASINDO untuk menjadi penyalur PT Garam tersebut tidak dipenuhi karena alasan reputasi Direktur Utama PT ASINDO yang tidak baik. akhirnya, PT Garam hanya bersedia menjual garam bahan baku kepada PT ASINDO maksimal sebanyak 500 (*lima ratus*) Ton setiap bulan. Selain itu, CV Usaha Mandiri merupakan salah satu penyalur PT Garam yang didirikan oleh Kepala Cabang PT Garam Cabang Niaga Sumatera Utara dan Aceh dengan maksud untuk memenuhi target penjualan PT Garam di Sumatera Utara. Pendirian CV Usaha Mandiri atas sepengetahuan PT Garam sehingga diberikan fasilitas penggunaan gudang milik PT Garam. CV Usaha Mandiri hanya mendapatkan pasokan garam bahan baku dari PT Garam, namun 50% (*lima puluh persen*) dari pasokan tersebut adalah garam bahan baku produksi PT Budiono dan PT Garindo. Di samping itu, PT Garam menjual garam bahan baku dengan harga yang lebih tinggi kepada CV Usaha Mandiri dibanding kepada G4 dan setiap pembelian garam bahan baku dari PT Garam, CV Usaha Mandiri juga dikenakan biaya kompensasi penggunaan fasilitas gudang milik PT Garam. Berdasarkan bukti bukti tersebut, dapat disimpulkan bahwa mengakibatkan sulitnya pengusaha garam bahan baku non G4 untuk mendapatkan garam bahan baku yang diinginkan dan bersaing.⁸⁸

⁸⁸ *Ibid*, hal 4-22

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Berdasarkan pertimbangan Tim Pemeriksa mengenai aspek pasar produk di dalam kasus kartel garam (Putusan Perkara No.10/KPPU-L/2005) yang juga dibenarkan oleh Majelis Komisi, aspek karakteristik dan aspek harga sama sekali tidak dipertimbangkan. Menurut Tim Pemeriksa, berdasarkan fungsinya, garam hanya dibagi menjadi dua jenis yaitu yaitu garam bahan baku dan garam olahan. Bahwa garam bahan baku merupakan garam yang dihasilkan dari proses penguapan air laut yang dapat ditingkatkan kualitasnya melalui proses pencucian atau pemurnian garam. Sementara itu, garam olahan adalah garam bahan baku yang telah diolah sesuai dengan peruntukannya baik untuk konsumsi maupun untuk industri. Oleh karena itu, Tim Pemeriksa berkesimpulan bahwa **bahwa pasar produk dalam perkara tersebut adalah garam bahan baku produksi dalam negeri.**⁸⁹

d. Analisis

Berdasarkan dari keputusan Majelis Komisi tentang pasar produk dalam kasus kartel garam ini, ketiadaan argumen yang jelas dari Majelis Komisi tentang indikator dalam aspek pasar produk menjadi sorotan utama. Pertimbangan Majelis Komisi dalam menentukan pasar produk dalam kasus ini hanya menentukan pasar produk dari segi fungsi dan karakteristik produknya saja. Tidak ada keterangan jelas mengapa indikator harga tidak dimasukkan dalam penentuan pasar bersangkutan produk. Meskipun garam bahan baku adalah suatu produk yang homogen

⁸⁹ *Ibid*, hal. 6

dan tidak memiliki substitusi, ketiga aspek tersebut harus tetap dipertimbangkan dengan baik dan dijabarkan melalui argumen yang jelas di dalam putusan Majelis Komisi. Apabila memang, dalam kasus produk yang sangat homogen seperti garam bahan baku ini, analisis indikator harga tidak diperlukan, maka sebaiknya argumen tersebut dipaparkan dengan jelas. Hal penting lainnya yang seharusnya ada di dalam pertimbangan penentuan pasar produk adalah argumen Majelis Komisi yang tidak memasukkan garam jenis bahan baku dan garam olahan dalam satu pasar bersangkutan yang sama. Alasan tersebut sangat penting kiranya untuk dipaparkan dalam putusan mengingat penjabaran definisi suatu produk saja tidak cukup karena Majelis Komisi membutuhkan argumen kuat sebagai dasar pertimbangan dalam memutuskan definisi pasar produk dalam perkara ini.

2. Putusan kartel SMS (No. 26/KPPU-L/2007)

a. Posisi kasus

Komisi menerima laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Excelcomindo Pratama (Terlapor I), Tbk., PT Telekomunikasi Selular (Terlapor II), PT Indosat, Tbk. (Terlapor III), PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. (Terlapor IV), PT Hutchison CP Telecommunications (Terlapor V), PT Bakrie Telecom (Terlapor VI), Tbk., PT Mobile-8 Telecom, Tbk. (Terlapor VII), dan PT Smart Telecom (Terlapor VIII). Terlapor I s/d Terlapor IX telah melakukan penetapan tarif SMS pada interval harga Rp 250 – Rp 350 yang merugikan konsumen pengguna jasa

operator SMS dan diduga melanggar Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Oleh karena itu, Majelis Komisi memutuskan untuk menghukum Terlapor I dan II dengan membayar denda masing masing sebesar Rp 25.000.000.000 (dua puluh lima milyar rupiah). Selain itu, Terlapor IV mendapat hukuman denda sebesar Rp. 18.000.000.000 (delapan belas milyar rupiah), Terlapor VI mendapatkan hukuman denda sebesar Rp 4.000.000.000 (empat milyar rupiah) dan Terlapor VII mendapatkan hukuman denda sebedar Rp 5.000.000.000 (lima milyar rupiah). Sementara Terlapor lainnya mendapatkan hukuman denda, Terlapor III, Terlapor V dan Terlapor IX tidak terbukti melanggar Pasal 5 Undang Undang No. 5 tahun 1999 sehingga para Terlapor tersebut bebas dari hukuman denda.⁹⁰

b. Fakta dan alat bukti

Setelah melakukan Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa menemukan adanya bukti awal yang cukup terhadap dugaan pelanggaran Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh para Terlapor. Tim Pemeriksa menemukan adanya beberapa perjanjian tertulis mengenai harga yang ditetapkan oleh operator sebagai satu kesatuan PKS Interkoneksi sebagaimana terlihat dalam Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi pada bagian Fakta dan Temuan. Secara formil, hal ini sudah termasuk dalam kategori kartel yang dilakukan oleh XL, Telkomsel, Telkom, Hutchison, Bakrie, Mobile 8, Smart, dan NTS. Tim Pemeriksa juga menemukan adanya tarif SMS yang sama antar

⁹⁰ Putusan No. 26/KPPU-L/2007, hal. 9-211

operator pada setiap periodisasi meskipun tidak adanya klausul mengenai penetapan harga di dalam PKS Interkoneksi. Pada periode 1994-2004, tarif dasar dan tarif efektif SMS dari seluruh operator (Telkomsel, Indosat, dan XL) adalah Rp 350 meskipun tidak terdapat klausul mengenai penetapan harga di dalam PKS Interkoneksi diantara ketiganya. Hal ini diakibatkan oleh tidak adanya regulasi tentang pengaturan tarif SMS di Indonesia pada saat itu. Pada awal penyediaan layanan SMS yang dilakukan oleh Satelindo, tarif SMS ditentukan berdasarkan *trial and error* yaitu sebesar Rp 350/SMS yang kemudian ternyata diterima oleh konsumen pengguna telekomunikasi pada saat itu. Hal tersebut mengakibatkan operator seluler lain juga ikut menjadikan tarif SMS Rp 350 sebagai patokan umum. Pada periode 2004-2007, meskipun jumlah operator telepon seluler bertambah banyak dan layanan semakin bervariasi, masih banyak ditemui bukti bahwa operator telepon menetapkan tariff dasar SMS yang sama. Mayoritas para Terlapor sebagai operator seluler menetapkan harga tarif dasar SMS *off net* sebesar Rp 350, sementara tarif dasar SMS *on net* dipatok sebesar di bawah Rp 250. Penetapan tairf SMS ini terpaksa diikuti oleh Terlapor yang menjadi pendatang baru pada saat itu yaitu Telkom, Bakrie dan Mobile-8. Perilaku penetapan harga tarif dasar SMS melalui perjanjian ini sangat merugikan para operator yang menjadi pendatang baru sekaligus merugikan para konsumen karena konsumen terpaksa membayar mahal untuk mengirimkan SMS. Pada periode tahun 2007-seterusnya, para Terlapor yang menjadi pendatang baru yaitu, Hutchison, Smart dan Axis dipaksa untuk menerima kartel penetapan harga SMS

tersebut oleh para Terlapor yang terlebih dahulu menguasai pasar. Hanya Smart yang sangat mematuhi kartel penetapan harga tarif dasar SMS tersebut, sedangkan Hutchison dan Axis hanya menandatangani perjanjian penetapan tarif dasar SMS tersebut, namun kedua operator tersebut tidak mau melaksanakannya.⁹¹

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Berdasarkan pertimbangan Tim Pemeriksa dalam kasus kartel SMS (perkara No.26/KPPU-L/2007) mengenai pasar produk, aspek kegunaan, karakteristik dan harga dipertimbangkan dengan sangat detil. Berikut ini, akan dijabarkan kutipan pertimbangan Tim Pemeriksa tentang pasar produk dalam kasus ini. Menurut aspek kegunaannya, (*Short Messages Service* atau SMS yang menjadi objek pada perkara ini adalah jasa layanan tambahan yang dimiliki oleh semua penyelenggara jasa telekomunikasi seluler dan *Fixed Wireless Access* (FWA). Kegunaan SMS adalah untuk mengirimkan pesan singkat satu arah dari satu pemilik *handset* kepada pemilik *handset* lainnya. Komunikasi suara (*voice*) memiliki kegunaan yang berbeda karena dalam komunikasi suara, terdapat pertukaran pesan yang terjadi secara langsung atau dua arah dalam waktu yang bersamaan. Sedangkan dalam penggunaan SMS, pesan yang disampaikan hanya bersifat satu arah. Fitur lain yang pada umumnya terdapat pada jasa telekomunikasi dan dapat berfungsi identik dengan SMS antara lain: *voice mail*, *Multimedia Messaging Service* (“MMS”) dan *push e-mail*, kesemuanya berfungsi untuk menyampaikan pesan singkat satu arah.

⁹¹ *Ibid*, hal 7- 36

Dilihat dari sisi kegunaan, SMS bersubstitusi dengan *voice mail*, MMS, dan *push e-mail*. Meskipun dari segi kegunaan, SMS, *voice mail*, MMS dan *push e-mail* saling bersubstitusi, menurut Tim Pemeriksa, ketiganya memiliki karakter yang berbeda-beda. Fitur SMS adalah fitur yang dikirim dan diterima berupa pesan teks, sehingga berbeda dengan *voice mail* yang dikirim dan diterima sebagai pesan suara. Pesan SMS disalurkan melalui *canal signaling* sedangkan MMS dan *push e-mail* menggunakan *canal data*. Sebagai akibatnya, fitur SMS hanya dapat mengirim dan menerima pesan teks, tidak seperti pada fitur MMS dan *push e-mail* yang memungkinkan konsumen untuk mengirim data berupa gambar atau pesan multimedia lainnya. Disamping itu, pola pentarifan SMS dihitung berdasarkan jumlah pengirimannya tanpa ada biaya yang dikeluarkan oleh penerima SMS, berbeda dengan *voice mail* yang menggunakan pola pentarifan berdasarkan durasi, sedangkan MMS dan *push e-mail* menggunakan pola pentarifan berdasarkan jumlah data yang dipergunakan, sehingga baik pengirim maupun penerima *voice mail*, MMS, dan *push email* juga harus membayar sesuai dengan pola pentarifannya. Dilihat dari segi perspektif harga, Tim Pemeriksa beranggapan bahwa SMS tidak dapat disubstitusikan dengan layanan lain seperti MMS, *voice mail* dan push email karena pertimbangan harga SMS yang relatif lebih murah dibandingkan layanan lainnya serta pola pentarifan SMS yang baku (kecuali pada layanan SMS yang disediakan oleh Bakrie) bila dibandingkan dengan pola pentarifan layanan lainnya. **Oleh karena itu, Tim Pemeriksa berpendapat bahwa pasar produk dari perkara ini**

adalah layanan SMS yang terpisah dari *product market* layanan lainnya (MMS, *voice mail* dan *push e-mail*). Majelis Komisi juga sependapat dengan pertimbangan pasar produk yang telah dibuat oleh Tim Pemeriksa tersebut.⁹²

d. Analisis

Berdasarkan pertimbangan Tim Pemeriksa dan keputusan Majelis Komisi mengenai penentuan pasar produk dalam kasus kartel tarif SMS ini, pertimbangan ketiga aspek pasar produk sudah dipaparkan dengan baik dan lengkap. Berdasarkan kegunaannya, baik SMS, *voice mail*, MMS maupun *push e-mail* memiliki kesamaan yaitu untuk menyampaikan pesan singkat satu arah. Namun, dari segi karakteristik produknya, SMS hanya dapat mengirimkan pesan teks, sedangkan layanan lainnya mampu menyampaikan pesan bertipe multimedia seperti suara dan gambar. Fakta ini seharusnya menunjukkan bahwa dalam layanan pengiriman pesan singkat satu arah terdapat diferensiasi produk di mana produk-produk layanan yang memiliki kegunaan sama memiliki varian karakteristik yang berbeda namun tetap saling bersubstitusi. Karena perbedaan karakteristik produk tersebut, baik Tim Pemeriksa maupun Majelis Komisi berpendapat bahwa SMS tidak berada dalam satu pasar dengan layanan lainnya meskipun seluruh layanan tersebut dapat bersubstitusi. Apabila Majelis Komisi dan Tim Pemeriksa menganggap bahwa layanan MMS, *voice mail* dan *push e-mail* merupakan substitusi dari produk layanan SMS berdasarkan kegunaannya, hal ini seharusnya diikuti dengan analisis pada

⁹² *Ibid*, hal. 191

reaksi konsumen terhadap kenaikan harga barang bersangkutan bukan hanya melihat pada faktor kesamaan atau perbedaan harga antara produk yang diinvestigasi dengan produk substitusinya saja.

3. Putusan kartel minyak goreng (No. 24/KPPU-I/2009)

a. Posisi kasus

KPPU menduga terdapat praktik kartel yang dilakukan oleh delapan perusahaan, yakni Bukit Kapur Reksa Grup, Musimmas Grup, Sinarmas Grup, Sungai Budi Grup, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) I hingga IV, Berlian Eka Sakti, Raja Garuda Mas, dan Salim Grup. Menurut LPHL, Industri minyak goreng merupakan industri yang memiliki nilai strategis karena berfungsi sebagai salah satu kebutuhan pokok masyarakat Indonesia. Perkembangan industri minyak goreng di Indonesia telah menempatkan minyak goreng dengan bahan baku kelapa sawit sebagai komoditi yang paling banyak dikonsumsi oleh masyarakat saat ini. Namun demikian, struktur pasar industri minyak goreng yang oligopoli telah mendorong perilaku beberapa pelaku usaha produsen minyak goreng untuk menentukan harga sehingga pergerakan harganya tidak responsif dengan pergerakan harga CPO padahal CPO merupakan bahan baku utama dari minyak goreng. Hal tersebut tercermin dari pergerakan harga minyak goreng selama periode tahun 2007 hingga tahun 2009. Atas dasar hal tersebut, terdapat dugaan adanya indikasi pelanggaran Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 11 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999. Berdasarkan Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009, diputuskan terdapat price paralelism harga minyak goreng kemasan dan curah, dimana 20 produsen minyak goreng

Terlapor selama April-Desember 2008 melakukan kartel harga dan merugikan masyarakat setidaknya sebesar Rp 1,27 triliun untuk produk minyak goreng kemasan bermerek dan Rp 374.3 miliar untuk produk minyak goreng curah.⁹³

b. Fakta dan alat bukti

Fakta yang dipaparkan oleh Tim Pemeriksa dimulai dari investigasi terhadap harga CPO domestik maupun harga CPO internasional. Berdasarkan keterangan dan informasi selama proses pemeriksaan, Tim Pemeriksa memperoleh fakta bahwa terdapat beberapa referensi harga CPO yang digunakan oleh para pelaku usaha sebagai dasar pertimbangan dalam melakukan transaksi CPO bahkan transaksi minyak goreng di Indonesia, yaitu: harga CPO Rotterdam, harga CPO Malaysia, harga tender pemasaran bersama/KPB dan harga tender Astra Agro Lestari. Salah satu bukti yang diberikan oleh tim pemeriksa adalah grafik mengenai fluktuasi harga CPO dari keempat referensi harga. Berdasarkan grafik pergerakan harga CPO tersebut terlihat adanya kenaikan harga CPO yang diawali pada bulan Februari 2007 hingga bulan Maret 2008, namun pada bulan Agustus 2008 hingga bulan Desember 2008 terjadi penurunan yang cukup tajam. Selanjutnya pasca tahun 2008 harga CPO mulai mengalami kenaikan kembali. Fluktuasi harga CPO tersebut sangat mempengaruhi harga minyak goreng sebagai produk turunan dari CPO karena keduanya merupakan industri yang terintegrasi dan saling berkaitan. Sebelum menjadi minyak goreng, minyak kelapa sawit mentah

⁹³ Putusan No. 24/KPPU-I/2009, hal. 2-72

atau CPO, menurut Tim Pemeriksa, mengalami proses pengolahan khusus terlebih dahulu. Alur proses penyulingan minyak kelapa sawit dapat menghasilkan dua produk yang berbeda yaitu minyak goreng curah yang dihasilkan dari proses penyulingan minyak 73% - 75% dan minyak goreng kemasan (bermerk) yang dihasilkan dari proses penyulingan minyak 45% - 65%. Sistem pemasaran dalam minyak goreng dapat dilihat dari jenis minyak goreng yang dipasarkan dimana untuk minyak goreng kemasan (bermerk), produsen menunjuk satu perusahaan sebagai distributor untuk melakukan distribusi ke seluruh wilayah pemasarannya. Pemilihan distributor tersebut dapat dilakukan terhadap perusahaan yang merupakan afiliasinya maupun yang tidak terafiliasi. Kontrol produsen terhadap harga minyak goreng kemasan (bermerk) hanya sampai distributornya saja dimana distributor mendapatkan *marketing fee* berkisar 5%. Sebaliknya, pada sistem pemasaran minyak curah tidak diperlukan distributor dan melakukan penjualan secara langsung karena sifatnya yang tidak tahan lama. Produsen minyak goreng curah hanya melayani pembelian sistem partai besar pada konsumen antara, sehingga produsen tidak memiliki kontrol harga pada konsumen akhir. Dalam hal ini, produsen yang dimaksud adalah para Terlapor yang salah satunya adalah kelompok usaha Wilmar Gorup. Kelompok usaha ini terdiri dari beberapa perusahaan minyak goreng kemasan di antaranya PT Multimas Nabati Asahan (memproduksi dan menjual minyak goreng curah serta kemasan merk Sania dan Fortune); PT. Sinar Alam Permai (memproduksi dan menjual minyak goreng curah dan kemasan Sania dan Fortune); PT Wilmar Nabati

Indonesia (memproduksi dan menjual minyak goreng curah); PT Multi Nabati Sulawesi (memproduksi dan menjual minyak goreng curah dan kemasan merek Sania dan Fortune) dan PT Agrindo Indah Persada (memproduksi dan menjual minyak goreng curah). Selain itu, Terlapor lainnya adalah kelompok usaha Musim Mas Group yang terdiri dari beberapa perusahaan berikut ini: PT Musim Mas; PT Intibenua Perkasatama; PT Mega Surya Mas; PT Agro Makmur Raya; PT Indo Karya Internusa yang kesemuanya memproduksi dan menjual minyak goreng curah dan PT Mikie Oleo Nabati yang memproduksi dan menjual minyak goreng curah serta kemasan merek Sunco. Kemudian, kelompok usaha Kelompok Usaha Permata Hijau yang terdiri dari beberapa perusahaan yaitu PT Permata Hijau Sawit; PT Nagamas Palm Oil dan PT Nubika Jaya merupakan perusahaan yang terintegrasi dengan kegiatan perkebunan kelapa sawit, refinery, kernel crushing, biodiesel dan lauric oil. Produk yang dihasilkan meliputi palm oil, lauric oil, biodiesel dan fatty acid oleo. Terlapor lainnya adalah Sinar Mas Group yang terdiri dari beberapa perusahaan (PT Sinar Mas Agro Resources and Technology Tbk dan PT Smart Tbk. Usaha dari PT. Smart Tbk yaitu memproduksi dan menjual minyak goreng curah dan kemasan merek Filma dan Kunci Mas. Terlapor selanjutnya adalah Salim Group yang terdiri dari beberapa perusahaan, salah satunya adalah PT Salim Ivomas Pratama yang memproduksi dan menjual minyak goreng curah serta kemasan merek Bimoli, Delima dan Mahakam. Kelompok usaha yang menjadi Terlapor lainnya adalah Sungai Budi Group yang memiliki perusahaan PT Tunas

Baru dan bergerak pada produksi dan penjualan minyak goreng curah serta kemasan merek Rose Brand. Selain perusahaan berbentuk grup, Terlapor lainnya adalah PT Bina Karya Prima (minyak goreng merek Tropical); PT Asian Agro Agung Jaya (minyak goreng merek Camar dan Harumas PT Berlian Eka Sakti dan PT. Pacific Palmindo Industry yang bergerak pada produksi dan penjualan minyak goreng curah. Berdasarkan ukuran perusahaan minyak goreng sawit, bila dilihat dari kapasitasnya, maka yang terbesar adalah Wilmar Group. Pada segmen minyak goreng curah, kapasitas produksi rata-rata pertahun antara Musim Mas Group dan Wilmar Group selaku *market leader* relatif sama yang produknya tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan pada segmen minyak goreng kemasan, kapasitas produksi rata-rata pertahun PT Salim Ivomas Pratama, Wilmar Group, PT Smart, Tbk dan PT Bina Karya Prima selaku *market leader* relative sama. Hal ini menunjukkan bahwa ukuran perusahaan minyak goreng relatif setara/sama pada di tingkat sesama perusahaan *market leader* mempermudah terjadinya kartel antarperusahaan minyak goreng yang menjadi *market leader*, yang diikuti oleh perusahaan *follower*. Secara umum produk minyak goreng relatif homogen. Diferensiasi yang dilakukan hanya terjadi pada produk kemasan dalam bentuk *brand* (merek). Hal ini menyebabkan persaingan harga merupakan variabel persaingan yang paling efektif dalam memperebutkan konsumen. Dengan relatif homogenya suatu produk maka koordinasi diantara perusahaan yang ada di dalam pasar semakin mudah dilakukan. Permintaan minyak goreng memiliki karakteristik inelastis. Permintaan

yang berkarakteristik inelastis akan memudahkan terjadinya kartel, dimana ketika terjadi kenaikan harga jumlah penjualan hanya mengalami sedikit penurunan sehingga keuntungan yang akan diperoleh menjadi lebih besar.⁹⁴

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Di dalam pertimbangan Tim Pemeriksa mengenai aspek pasar produk yang terdapat di dalam putusan kartel minyak goreng (No. 24/KPPU-I/2009), aspek fungsi, karakter dan harga dijabarkan dengan detil. Berikut ini dipaparkan kutipan pertimbangan Tim Pemeriksa mengenai pasar produk dalam kasus ini. Berdasarkan kegunaannya, Tim Pemeriksa membagi produk minyak goreng yang ada di pasar menjadi 2 (dua) macam yaitu minyak goreng curah dan kemasan (bermerek). Kedua produk tersebut memiliki fungsi yang sama yaitu sebagai komponen pendukung dalam pembuatan makanan. Meskipun demikian, Tim Pemeriksa berpendapat bahwa keduanya tidak dapat berada di dalam pasar bersangkutan yang sama karena perbedaan karakteristik dan harga. Berdasarkan hasil pemeriksaan diperoleh informasi bahwa terdapat perbedaan karakteristik antara minyak goreng curah dengan minyak goreng kemasan (bermerek) yang antara lain dapat dilihat dari sisi bentuk pengemasan dalam memasarkan produk, kualitas, tingkat kejernihan, serta sistem pemasarannya. Minyak goreng curah biasanya dipasarkan oleh para produsen secara jual putus dalam bentuk bulk/drum/tangki karena produsen hanya melayani pembelian dalam jumlah atau volume yang

⁹⁴ *Ibid*, hal. 4-30

besar. Kualitas minyak curah ini relatif cukup rendah karena dihasilkan dari CPO dengan komposisi 75% (tujuh puluh lima persen) sehingga karena memiliki kualitas rendah maka apabila dilihat dari sisi kejernihan produk maka relatif tidak sejernih minyak goreng kemasan (bermerek). Selain itu, ketahanan waktu penyimpanan minyak curah ini tidak terlalu lama yaitu sekitar 1 (satu) minggu dimana sehingga sebagian besar hanya melayani penjualan di gudang milik produsen. Selanjutnya, untuk minyak kemasan atau bermerek biasanya dipasarkan melalui distributor yang ditunjuk oleh produsen dengan sistem komisi yang besarnya berkisar 5% (lima persen). Secara umum, produsen mendistribusikan atau memasarkan dalam bentuk kemasan khusus dengan kantong plastik 1 liter, 2 liter atau dengan jerigen. Kualitas minyak goreng kemasan (bermerek) ini lebih tinggi dibandingkan minyak goreng curah karena dihasilkan dari CPO dengan komposisi 45% (empat puluh lima persen) hingga 65% (enam puluh lima persen) setelah melalui beberapa kali proses penyaringan sehingga menghasilkan minyak goreng yang lebih jernih dan kadar olein yang tinggi. Oleh karena itu, minyak goreng kemasan (bermerek) ini memiliki ketahanan waktu simpan yang cukup lama yaitu sekitar 1 (satu) hingga 2 (dua) bulan. Dilihat dari segi perspektif harga, perbedaan tingkat harga yang ditetapkan oleh produsen tentu akan mempengaruhi segmentasi konsumen sebagaimana yang terjadi pada minyak goreng sawit. Apabila mencermati perbedaan tingkat harga yang ditetapkan produsen minyak goreng sawit maka terjadi perbedaan dimana harga minyak goreng curah ditetapkan dengan harga jual yang lebih

rendah dibandingkan harga minyak goreng kemasan (bermerek). Perbedaan penetapan harga tersebut dikarenakan oleh perbedaan dalam struktur biaya produksi dimana minyak goreng kemasan (bermerek) dilakukan proses lanjutan berupa proses penyaringanberulang sehingga hanya mendapatkan komposisi olein sekitar 45% (empat puluh lima persen) hingga 65% (enam puluh lima persen). Selain itu, berdasarkan keterangan para Terlapor diperoleh keterangan bahwa perbedaan tingkat harga minyak goreng kemasan (bermerek) dilakukan dalam rangka menjaga citra produk (*brand image*). Selain itu, segmentasi yang dituju untuk masing – masing produk tersebut memang berbeda dimana minyak goreng curah ditujukan untuk segmen menengah ke bawah (*middle to low*) sedangkan minyak goreng kemasan (bermerek) ditujukan untuk segmen menengah ke atas (*middle to up*). Oleh karena itu, Tim Pemeriksa memutuskan bahwa **meskipun memiliki fungsi atau kegunaan yang sama namun minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan (bermerek) memiliki karakteristik dan tingkat harga yang berbeda sehingga tidak dalam pasar bersangkutan yang sama.**⁹⁵ Dalam pertimbangannya, majelis Komisi juga sependapat dengan Tim Pemeriksa dan menguatkan hasil pemeriksaan dengan menambahkan pertimbangan bahwa konsumen di kota besar lebih memilih minyak goreng kemasan daripada minyak goreng curah. Sementara itu, minyak goreng curah

⁹⁵ *Ibid*, hal. 33-35

banyak dikonsumsi oleh masyarakat di pedesaan atau kota-kota kecil di Indonesia.⁹⁶

d. Analisis

Berdasarkan hasil pertimbangan dan keputusan Majelis Komisi mengenai pasar produk pada kasus minyak goreng, analisis mengenai aspek fungsi, karakteristik dan harga minyak goreng telah dijabarkan dengan detail. Berdasarkan fungsinya, baik minyak goreng curah maupun minyak goreng kemasan saling bersubstitusi. Pada dasarnya, baik minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan berbahan baku CPO. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dari segi karakteristik kualitas penyaringan dan kemasan, keduanya tidak dapat dipersamakan karena minyak goreng kemasan lebih unggul. Hal ini menunjukkan bahwa kedua jenis minyak goreng tersebut merupakan bentuk diferensiasi produk karena meskipun dari segi fisik dan kegunaan memiliki kesamaan, keduanya tetap dapat dibedakan dari segi kualitas produk. Akan tetapi, pada pertimbangan aspek karakteristik, Tim Pemeriksa beserta Majelis Komisi memasukkan aspek segmentasi pasar sebagai alasan yang membuat minyak goreng curah dan kemasan berada dalam pasar produk yang berbeda. Hal ini dapat dilihat dari argumen Tim Pemeriksa yang menyatakan bahwa minyak goreng kemasan yang ditujukan untuk kalangan menengah ke atas tidak dapat berada dalam satu pasar produk dengan minyak goreng curah yang dikonsumsi untuk pasar masyarakat kalangan menengah ke bawah. Pendapat ini bahkan dikuatkan oleh Majelis Komisi yang menyatakan

⁹⁶ *Ibid*, hal. 47

bahwa minyak goreng kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat kota tidak dapat dimasukkan dalam satu pasar produk dengan minyak goreng curah yang ditujukan untuk konsumsi pasar masyarakat di pedesaan (bukan warga perkotaan). Padahal, menurut peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009, aspek segmentasi pasar seperti pembagian pasar berdasarkan tingkat status sosial atau kelas pendapatan konsumen tidak termasuk dalam hal hal yang harus dipertimbangkan dalam merumuskan pasar produk. Berdasarkan perspektif harganya, kedua jenis minyak goreng tersebut memang memiliki harga yang berbeda beda. Namun, menurut Peraturan KPPU mengenai pasar bersangkutan No. 3 Tahun 2009, inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud.⁹⁷ Apabila memang dari segi kegunaannya kedua produk tersebut saling bersubstitusi, Tim Pemeriksa dan Majelis Komisi seharusnya juga mempertimbangkan aspek reaksi konsumen ketika minyak goreng kemasan mengalami kenaikan harga.

4. Putusan kartel *fuel surcharge* (No. 25/KPPU-I/2009)

a. Posisi kasus

Berdasarkan penyelidikan Tim Pemeriksa, sembilan maskapai diantaranya PT Sriwijaya, PT Metro Batavia (Batavia Air), PT Lion Mentari Airlines (Lion Air), PT Wings Abadi Airlines (Wings Air), PT Merpati Nusantara Airlines, PT Travel Express Aviation Service dan PT Mandala Airlines diduga kuat telah melakukan kartel dengan melakukan kesepakatan harga

⁹⁷ Peraturan KPPU tentang Pasar Bersangkutan No. 3 Tahun 2009, hal. 24

fuel surcharge selama periode 2006-2009. *Fuel surcharge* didefinisikan sebagai suatu tambahan biaya yang dikenakan oleh perusahaan penerbangan karena harga avtur di lapangan melebihi harga avtur pada perhitungan biaya pokok. Harga *fuel surcharge* terus mengalami kenaikan, dengan presentase kenaikan yang tidak sebanding dengan presentase kenaikan harga avtur. Maskapai menetapkan besaran *fuel surcharge* dengan melakukan perhitungan sendiri dan tidak berlandaskan pada perhitungan yang akurat. Dalam perkembangannya harga *fuel surcharge* terus naik seiring perkembangan harga avtur. Terdapat kejanggalan ketika harga avtur turun, ternyata *fuel surcharge* masih saja diberlakukan dengan besaran yang cukup tinggi. Praktek tersebut menyebabkan konsumen merugi hingga Rp 13,8 triliun. KPPU akhirnya menghukum sembilan maskapai (PT Sriwijaya, PT Metro Batavia (Batavia Air), PT Lion Mentari Airlines (Lion Air), PT Wings Abadi Airlines (Wings Air), PT Merpati Nusantara Airlines, PT Travel Express Aviation Service dan PT Mandala Airlines) dengan ganti rugi total sebesar Rp 586 miliar.⁹⁸

b. Fakta dan alat bukti

Berdasarkan dari bukti yang dipaparkan oleh Tim Pemeriksa, Departemen Perhubungan belum menetapkan dasar hukum diberlakukannya *fuel surcharge*. Namun terdapat peraturan yang mengatur tentang pungutan terkait dengan tarif angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri kelas ekonomi dan komponen tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi. Kemudian INACA mengirimkan surat permohonan kepada Menteri

⁹⁸ Putusan No. 25/KPPU-I/2009 tentang kartel *fuel surcharge*, hal. 2-328

Perhubungan mengenai permohonan kenaikan harga *fuel surcharge* karena melemahnya nilai tukar Rupiah terhadap US Dollar, sehingga harga avtur yang dijual oleh PT Pertamina mengalami kenaikan sedangkan daya beli masyarakat menurun sehingga tingkat isian penumpang pesawat terbang domestik (*load factor*) mengalami penurunan. Ditjen Perhubungan udara menyetujui usulan kenaikan harga *fuel surcharge* tersebut dengan mengirimkan surat kepada INACA melalui Ref. Surat Nomor: AU/5581/DAU.1952/05 tanggal 31 Oktober 2005. Namun, Ditjen Perhubungan udara meminta INACA untuk memperhatikan beberapa hal berikut ini ketika melakukan kenaikan harga *fuel surcharge*. Hal hal tersebut adalah bahwa kenaikan harga *fuel surcharge* tidak boleh lebih besar dengan Keputusan Menteri tentang penetapan Tarif Penumpang Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri Kelas Ekonomi; Pangsa pasar avturyang dijadikan patokan untuk masing-masing rute penerbangan berbeda karena dipengaruhi faktor jarak tempuh; harga avtur yang menjadi patokan adalah harga avtur bulan Juni 2005; Pengenaan *fuel surcharge* tersebut tidak diberlakukan kepada calon penumpang yang sudah melakukan transaksi pembelian tiket; Pengenaan *fuel surcharge* diberlakukan pada seluruh perusahaan angkutan udara niaga berjadwal dan sepenuhnya merupakan tanggung jawab perusahaan yang bersangkutan; dan INACA harus sanggup dan mampu untuk melakukann pengawasan terhadap pemberlakuan kenaikan *fuel surcharge* pada setiap maskapai penerbangan. Pada awalnya, pelaksanaan *fuel surcharge* mulai diterapkan pada tanggal 10 Mei 2006 dengan besaran yang diberlakukan pada setiap

penerbangan dikenakan rata-rata Rp 20.000,- (duapuluh ribu rupiah) per penumpang dengan berpatokan pada harga avtur rata-rata yang naik ke posisi Rp 5.600/liter sejak 1 Mei 2006. Kemudian ditandatangani kesepakatan penetapan *fuel surcharge* oleh maskapai penerbangan yang merupakan Terlapor dalam perkara ini, yang menandatangani kesepakatan pada tanggal 04 Mei 2006 adalah: PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Lion Mentari Airlines dan PT Metro Batavia (tekecuali PT Riau Airlines, PT Express Air, PT Wings Airlines, PT Kartika Airlines, PT Trigana Air Service, PT Indonesia Air Asia). Akan tetapi, kemudian KPPU meminta INACA untuk menghapus kenaikan biaya *fuel surcharge* tersebut. Akhirnya, penerapan besaran *fuel surcharge* diserahkan kembali kepada masing-masing perusahaan penerbangan nasional Anggota INACA. Tentang formula penghitungan harga tiket, berdasarkan Pasal 126, Pasal 127 dan Pasal 128 Undang Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, komponen tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi terdiri dari tarif jarak, pajak, iuran wajib asuransi dan biaya tuslah/tambahan (*surcharge*). Hasil perhitungan komponen-komponen tersebut merupakan batas atas tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri yang ditetapkan oleh Menteri. Namun untuk tarif penumpang pelayanan non ekonomi angkutan udara niaga berjadwal ditentukan berdasarkan mekanisme pasar. Sementara itu, untuk perhitungan besaran *fuel surcharge*, perhitungan *fuel surcharge* yang diterapkan oleh masing-masing maskapai dibagi berdasarkan zona waktu

tempuh penerbangan yaitu antara 0-1 jam, antara 1-2 jam, antara 2-3 jam, antara 3-4 jam dan antara 4-5 jam. sebagian besar maskapai penerbangan hanya memiliki rute-rute yang termasuk dalam 3 zona pertama yaitu antara 0-1 jam, antara 1-2 jam, dan antara 2-3 jam. Hasilnya, setiap maskapai memiliki formula perhitungan penetapan harga *fuel surcharge* masing masing yang dipengaruhi oleh berbagai macam faktor dan setiap maskapai memiliki pertimbangan sendiri dalam menentukan faktor faktor penentu harga *fuel surcharge*. Namun, secara umum faktor faktor yang mempengaruhi harga *fuel surcharge* adalah harga avtur (dipengaruhi oleh kurs rupiah terhadap dollar Amerika), konsumsi avtur (dipengaruhi oleh jarak rute, jenis pesawat dan umur pesawat) dan load factor (dipengaruhi oleh rute yang dipilih, season penerbangan dan daya beli masyarakat). Dalam membuat formula perhitungan *fuel surcharge*, maskapai penerbangan membuat asumsi tentang harga avtur, konsumsi avtur dan *load factor*. Akan tetapi asumsi tersebut hanya bersifat ramalan terhadap harga avtur di masa depan atau *forecasting*. dalam penentuan asumsi *load factor* untuk perhitungan *fuel surcharge*, maskapai penerbangan menggunakan *load factor* rata-rata yang berbeda-beda persentasenya. Meskipun cara penentuan harga *fuel surcharge* berbeda beda di antara maskapai penerbangan, berdasarkan grafik pergerakan harga *fuel surcharge* yang dilaporkan Tim Pemeriksa, pergerakan harga *fuel surcharge* pada beberapa maskapai penerbangan terlihat sama untuk masing masing zona waktu penerbangan. Berdasarkan uji kolerasi dan uji varians Bartlette dan Levene Test, Tim Pemeriksa menilai terdapat

hubungan linier positif dimana terdapat korelasi yang tinggi dengan nilai rata-rata di atas 0,90. Meskipun sejak 30 Mei 2006, tidak ada kesepakatan tertulis di antara para Terlapor dalam menetapkan *fuel surcharge*, namun berdasarkan analisis pergerakan *fuel surcharge* di atas, baik analisis grafik, tabel, uji korelasi dan uji varians, menunjukkan adanya trend yang sama, korelasi positif dan variasi yang sama di antara para Terlapor dalam menetapkan besaran *fuel surcharge* untuk periode Mei 2006 sampai dengan Maret 2008 untuk zona waktu tempuh 0-1 jam, 1-2 jam dan 2-3 jam.⁹⁹

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Berdasarkan pertimbangan dari Tim Pemeriksa tentang pasar produk dalam kasus kartel *fuel surcharge* (No. 25/KPPU-I/2009), Tim Pemeriksa berpendapat bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah **layanan jasa penerbangan penumpang berjadwal dari satu titik keberangkatan ke titik kedatangan**. Kesimpulan mengenai pasar produk tersebut diambil berdasarkan pertimbangan terhadap aspek aspek yang terdapat di dalam pasar produk, yaitu: aspek fungsi, aspek karakteristik dan aspek harga. Berikut ini kutipan pertimbangan Tim Pemeriksa mengenai pasar produk dalam kasus ini. Menurut Tim Pemeriksa, berdasarkan aspek kegunaannya, penerbangan adalah jasa transportasi untuk menghubungkan antara titik keberangkatan dengan titik tujuan. Kegunaan tersebut dapat dipenuhi tidak hanya oleh layanan penerbangan namun juga dapat disubstitusi oleh layanan lainnya, misalnya moda transportasi darat

⁹⁹ *Ibid*, hal. 5- 157

maupun moda transportasi laut. Dengan demikian dari sisi kegunaan moda transportasi memiliki banyak substitusi. Akan tetapi, dari segi karakteristik, moda transportasi udara sangat berbeda dengan moda transportasi lainnya, seperti moda transportasi laut maupun darat. Terdapat karakteristik yang berbeda secara signifikan antara layanan penerbangan dengan moda transportasi lainnya. Perbedaan paling utama adalah dalam hal kecepatan yang dapat ditempuh oleh pesawat udara dibanding dengan moda transportasi lainnya baik moda transportasi darat maupun moda transportasi laut. Oleh karena itu, dari aspek kecepatan, layanan penerbangan udara merupakan pasar yang terpisah dibanding dengan layanan transportasi lainnya. Layanan penerbangan memberikan jasa transportasi dari satu kota keberangkatan menuju kota kedatangan (rute penerbangan). Berdasarkan karakter rute penerbangan, setiap rute penerbangan membentuk satu pasar tersendiri yang tidak dapat disubstitusi oleh rute penerbangan lainnya. Kemungkinan substitusi pada suatu rute terletak pada moda transportasi lainnya. Namun, menurut Tim Pemeriksa, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, aspek kecepatan menyebabkan moda transportasi lain tidak menjadi substitusi dari layanan penerbangan. Selain dari segi jenis moda transportasinya, moda transportasi penerbangan dibagi menjadi 2 jenis berdasarkan karakter jadwal penerbangannya, yaitu penerbangan terjadwal dan tidak terjadwal. Pada penerbangan terjadwal, para penumpang harus mengikuti penerbangan yang telah dijadwalkan. Sebaliknya, pada penerbangan tak terjadwal, penerbangan tidak terikat pada jadwal yang telah ditentukan.

Dilihat dari segi karakter muatan transportasi, penerbangan penumpang dan penerbangan kargo juga memiliki karakteristik yang berbeda. Penerbangan penumpang berfungsi untuk menerbangkan orang dari satu tempat ke tempat lain, sedangkan penerbangan kargo tidak menerbangkan orang melainkan barang. Jelas bahwa penerbangan kargo bukan merupakan substitusi bagi penerbangan penumpang. Bila dilihat dari aspek harga, secara umum harga jasa penerbangan berjadwal lebih mahal dibanding dengan moda transportasi lainnya meskipun di waktu tertentu dan pada rute tertentu harga jasa penerbangan dapat sangat mendekati moda transportasi kereta api. Secara umum, harga penerbangan berjadwal lebih murah dibanding dengan harga penerbangan tidak berjadwal. Dengan demikian, dari sisi harga, penerbangan berjadwal merupakan pasar tersendiri yang terpisah dibanding dengan moda transportasi lainnya.¹⁰⁰ Pendapat Tim Pemeriksa tentang pasar produk ini kemudian disetujui juga oleh Majelis Komisi.¹⁰¹

d. Analisis

Pada kasus *fuel surcharge* ini, Tim Pemeriksa maupun Majelis Komisi sependapat bahwa pasar produk dalam kasus ini adalah penerbangan berjadwal dari satu titik keberangkatan ke titik kedatangan. Baik aspek fungsi, karakteristik dan aspek harga dipertimbangkan dalam putusan ini. Dalam kasus ini, banyak sekali faktor faktor yang dipertimbangkan Majelis Komisi dan Tim Pemeriksian dalam menentukan pasar produk.

¹⁰⁰ *Ibid*, hal 66

¹⁰¹ *Ibid*, hal. 264

Berdasarkan sisi fungsinya, moda transportasi penerbangan memiliki banyak substitusi dan hal ini diakui oleh Tim Pemeriksa. Oleh karena moda transportasi penerbangan memiliki banyak substitusi, moda transportasi penerbangan dianggap sebagai produk yang bukan homogen layaknya produk produk seperti garam, gula, terigu dan produk lainnya. Dikarenakan begitu banyak produk substitusi, Tim Pemeriksa yang mencoba menemukan batasan dari pasar produk berdasarkan fungsinya mengawali analisisnya dari jenis moda transportasi, jadwal penerbangan dan jenis muatan. Selain mempertimbangkan moda transportasi yang berbeda jenis, jadwal penerbangan dan jenis muatan, Tim Pemeriksa juga harus mempersempit definisi pasar produk yang ada dengan membedakan produk substitusi dengan produk yang diinvestigasi melalui perbedaan karakteristik produknya. Hal ini menunjukkan bahwa analisis definisi pasar produk yang tidak homogen pada kasus ini cenderung terlalu luas dan aspek karakteristik produklah satu satunya faktor yang digunakan oleh Tim Pemeriksa dan Majelis Komisi untuk mempersempit pasar produk. Berdasarkan segi harganya, Tim Pemeriksa hanya membandingkan harga moda transportasi penerbangan dan harga moda transportasi lainnya tanpa menganalisis reaksi konsumen terhadap moda transportasi penerbangan penumpang bila harganya mengalami kenaikan.

5. Putusan kartel obat hipertensi (No. 17/KPPU-I/2010)

a. Posisi kasus

KPPU menyatakan kelompok usaha Pfizer dan PT Dexa Medica melakukan pelanggaran UU No. 5/ 1999 tentang Larangan Praktik

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terkait dengan perkara kartel obat anti hipertensi. Kelompok Usaha Pfizer dengan PT Dexa Medica diduga melakukan pelanggaran Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yaitu menetapkan harga obat Anti Hipertensi dengan Zat Aktif *Amlodipine Besylate*, pelanggaran terhadap Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yaitu secara bersama melakukan pengaturan produksi dan pengaturan pemasaran obat Anti Hipertensi dengan Zat Aktif *Amlodipine Besylate* dan pelanggaran Pasal 25 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 yaitu menyalahgunakan posisi dominannya untuk mempengaruhi dokter dan/atau apotek agar hanya meresepkan obat dengan merek Norvask. Selain itu, PT Dexa Medica (Terlapor II) bersama dengan Pfizer Overseas Inc (Terlapor IV) serta PT Pfizer Indonesia (Terlapor I), diduga melakukan pelanggaran Pasal 16 yaitu melakukan perjanjian dengan pelaku usaha asing yang berakibat terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam putusan KPPU, PT Pfizer Indonesia (Terlapor I), Pfizer Inc (Terlapor III), Pfizer Overseas LLC (Terlapor IV), Pfizer Global Trading (Terlapor V), dan Pfizer Corporation Panama (Terlapor VI) dinyatakan terbukti melanggar Pasal 5, 11, 16, dan 25 ayat (1) huruf a, sedangkan PT Dexa Medica (terlapor II) dinyatakan terbukti melanggar Pasal 5, 11, dan 16. Pasal 5 mengatur mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk melakukan penetapan harga, Pasal 11 mengenai kartel, Pasal 16 mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk membuat perjanjian dengan pihak luar negeri yang menimbulkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan tidak sehat, serta Pasal 25 ayat

(1) mengenai penyalahgunaan posisi dominan.¹⁰² Oleh karena itu, KPPU menghukum PT Pfizer Indonesia membayar denda sebesar Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah) dan memerintahkan PT Pfizer Indonesia untuk menurunkan harga obat Norvask sebesar 65% dari HNA. Sementara itu, PT Dixa Medica dihukum dengan membayar denda sebesar Rp 20.000.000.000,- (dua puluh miliar rupiah) serta diperintahkan untuk menurunkan harga obat Tensivask sebesar 60% dari HNA. KPPU juga memerintahkan PT. Pfizer Indonesia untuk tidak melibatkan Dokter dalam program *Health Care Compliance Program* (HCCP).¹⁰³

b. Fakta dan alat bukti

Zat aktif *Amlodipine Besylate* ditemukan berdasarkan penemuan atas garam Besylate dari senyawa Amlodipine dan manfaat sebagai obat jantung dan darah tinggi, ditemukan oleh Edward Davidson dan Dr. James Ingram Wells dan hak atas paten diberikan kepada Pfizer Inc dengan Nomor paten ID 0 000 321 yang diberikan pada tanggal 10 Nopember 1995 di Indonesia, dan berlaku 20 tahun sejak diajukan pada tanggal 3 April 1987 dan berakhir pada tanggal 2 April 2007. Pfizer Inc dilindungi hak patennya berdasarkan paten di Indonesia No. 0000 312 untuk menjalankan Hak Paten berupa Hak khusus (*exclusive rights*) yang dimilikinya dan melarang orang lain tanpa persetujuan membuat, menjual, mengimpor, menyewakan, memakai, menyediakan untuk dijual atau disewakan atau diserahkan hasil produksi yang diberi paten. Pada 23

¹⁰² Diduga ada kartel obat darah tinggi, <http://en.bisnis.com/articles/diduga-ada-kartel-obat-darah-tinggi>, diakses tanggal 6 September 2012, 22.50 WIB

¹⁰³ Putusan No.17/KPPU-I/2010 tentang kartel obat hipertensi, hal. 254-255

Maret 2007 Pfizer Inc dan PT Pfizer Indonesia membuat perjanjian lisensi terhadap zat aktif *Amlodipine Besylate* yang memberikan lisensi kepada PT Pfizer Indonesia untuk menjalankan hak paten Pfizer Inc terhadap zat aktif *Amlodipine Besylate*. Kemudian PT Pfizer Indonesia membuat obat darah tinggi dengan merek Novarsk sediaan 5 mg dan 10 mg yang memiliki kandungan zat aktif *Amlodipine Besylate*. Pada 12 Desember 1994, PT Dixa Medica mempunyai ijin edar obat yang mengandung zat aktif *Amlodipine Besylate* dengan Merek *Tensivask* sediaan 5 mg dengan Nomor pendaftaran DKL9405014110A1. Kemudian, Bahwa Pfizer Inc. dan perusahaan patungannya di Indonesia dan pemegang lisensinya. PT Pfizer Indonesia telah mengumumkan (somasi) terjadinya pelanggaran paten atas zat aktif *Amlodipine Besylate*. dalam proses penyelesaian sengketa paten, PT Dixa Medica menemui Pfizer Indonesia melalui Presiden Direktur PT Pfizer Indonesia. Akhirnya, pada proses negosiasi dalam rangka menyelesaikan sengketa paten antara PT Pfizer Indonesia dan PT Dixa Medica, diputuskan bahwa PT Dixa Medica melakukan *Supply Agreement* dengan Pfizer Overseas LLC. Sebagai konsekuensinya, Pfizer Global Trading merupakan satu satunya pemasok zat aktif *Amlodipine Besylate* untuk PT Dixa Medica dengan menerbitkan Invoice packing list, dan memberikan *certificate of analysis* kepada PT Dixa Medica selama masa paten berlangsung. setelah masa paten berakhir, PT Dixa Medica berhak membeli zat aktif *Amlodipine Besylate* dari Supplier manapun, namun PT Dixa Medica tetap membeli Zat Aktif *Amlodipine Besylate* dari Pfizer Overseas Inc dengan pertimbangan bahwa PT Dixa

Medica ingin memastikan mempertahankan efek klinis/khasiat Tensivask yang sama pada saat sebelum dan sesudah paten. PT Pfizer Indonesia maupun PT Dexa Medica menggunakan PT. Anugrah Argon Medica selaku distributor utama produk Norvask dan Tensivask. PT Pfizer Indonesia dan PT. Dexa Medica mensyaratkan kepada PT. Anugrah Argon Medica untuk melakukan *best effort* dan memaksimalkan kepentingan / interest dari masing-masing *principal* termasuk melindungi rahasia masing masing perusahaan dari pesaing. Biaya distribusi untuk PT Pfizer Indonesia lebih kecil dibandingkan PT Dexa Medica. Berdasarkan data pergerakan tersebut, baik Norvask kemasan 5mg maupun kemasan 10mg, harganya terus mengalami kenaikan secara sistematis sejak tahun 2000 sampai awal 2010. Kenaikan juga terjadi di periode 2007-2008, dimana pada saat itu, terjadi penurunan harga bahan baku dari *Pfizer overseas* yaitu pada awalnya \$40.000 per KgA menjadi \$26.000 per KgA atau turun sekitar 35%. Sementara itu, Harga Tensivask per unit, naik secara berkala. Apabila dilihat dari pergerakannya, harga Tensivask mengalami kenaikan selama periode 2002 hingga awal 2010. Pada tahun 2002, harga tensinvask 10mg seharga Rp. 7800 mengalami kenaikan hingga pada awal 2010 menjadi Rp.9500. Berdasarkan data tersebut, harga Tensivask baik yang kemasan 5mg dan 10mg mengalami kenaikan 7x kali (5mg) dan 3x (10mg) selama periode 2000-awal 2010. Kenaikan harga juga terjadi ketika masa paten Norvask habis pertengahan 2007 dimana saat itu terjadi penurunan harga bahan baku dari Pfizer Overseas yaitu \$ 40.000 per KgA menjadi \$ 26.000 per KgA. Struktur harga suatu obat umumnya terdiri dari

bahan baku, biaya produksi dan pemasaran, biaya distribusi dan margin apotik. Harga produk Norvask sangat dipengaruhi oleh biaya produksi dan pemasaran, margin apotik dan bahan bakunya. Struktur biaya Tensivask pada periode 1997-2007 relatif sama dengan periode 2007-2010. Perubahan signifikan dalam periode 1997-2007 dengan periode 2007-2010 terjadi untuk pos biaya bahan baku yang turun 10% dan biaya produksi/pemasaran yang naik 10%. Meskipun banyak pelaku usaha dan produk yang masuk dalam pasar obat antihipertensi dengan zat aktif amlodipine besylate pasca paten, dari sisi penjualan per volume atau unit, merk Norvask dan Tensivask dalam berbagai kemasan tetap menjadi obat yang paling banyak diresepkan oleh dokter. Berdasarkan keterangan dokter ahli walau terdapat banyak jenis kelas terapi untuk pengobatan penyakit hipertensi, namun cara kerja, titik tangkap atau reseptor dari masing masing kelas terapi berbeda. Berdasarkan keterangan dr ahli amlodipine cocok untuk pasien yang menderita hipertensi terkait dengan gangguan ginjal (Ginjal Hipertensi). Mengacu pada keterangan saksi ahli untuk tipe pasien seperti ini, pilihan obat lain seperti ace inhibitor tidak dapat digunakan. Berdasarkan keterangan saksi ahli, penetapan jenis obat hipertensi yang cocok untuk pasien pada umumnya dilakukan atas dasar pemeriksaan yang bersifat individual. Dokter akan menggunakan pertimbangan pengetahuan serta dukungan informasi yang biasanya disediakan oleh para detailer dan medical representatif. Pilihan antar obat originator maupun generik dilakukan atas dasar permintaan dan kemampuan pasien. Para saksi ahli mengetahui alternatif pilihan untuk

jenis obat hipertensi dengan zat aktif tertentu (contoh amlodipine) namun tidak memiliki informasi yang cukup mengenai harga. sejak tahun 2005, PT. Pfizer Indonesia telah meluncurkan program Kesehatan dan Kepatuhan Pasien (selanjutnya disebut HCCP). Program ini dilaksanakan dengan kerjasama antara Pfizer Indonesia dengan tenaga profesi kesehatan terutamanya yaitu dokter dan klinik/apotik. Dalam implementasi program HCCP, PT. Pfizer Indonesia bekerjasama dengan tenaga dokter (umum dan spesialis) untuk memberikan kartu elektronik (eHCCP). Pasien yang memiliki kartu tersebut dapat membeli produk Pfizer tertentu di apotik rekanan atau yang sudah masuk dalam program HCCP untuk memperoleh diskon. Besaran diskon yang dapat diperoleh pasien dengan kartu eHCCP bervariasi tergantung jenis obat. Sebagai contoh, untuk Norvask baik yang kemasan 5mg dan 10mg, diskon yang dapat dinikmati pasien mencapai 20% sampai 36% dari HET di masing masing apotik (HNA+25%+PPN). Sebagai pihak yang terlibat dalam program HCCP, apotik wajib untuk menerima dan melayani pasien yang menunjukkan kartu eHCCP. Para ahli menyampaikan bahwa tidak ada perbedaan khasiat antara obat generic dengan branded dan atau originator. Kesamaan tersebut merupakan syarat utama produsen yang menerapkan good manufacturing practices dan merupakan standar internasional sejak tahun 1970an. Selain itu, setiap produsen harus memenuhi syarat uji BA/BE ketika mengajukan ijin edar obat, sehingga dipastikan bahwa khasiat antara obat generic dengan obat branded generic atau originator harusnya sama. Para ahli menyampaikan bahwa apabila diantara pilihan obat yang tersedia antara generic dengan

harga murah terjangkau dengan obat originator/branded generic, yang paling banyak terjual adalah obat yang terakhir, maka hal tersebut mengindikasikan perilaku dokter yang masih meresepkan obat branded generic atau originator. Kondisi tersebut terkait dengan perilaku dokter yang memperoleh benefit berupa penerimaan fee serta fasilitas seminar/training yang berlebihan dari perusahaan farmasi.¹⁰⁴

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Pasar produk yang dalam kasus ini, menurut Tim Pemeriksa, adalah obat anti hipertensi dengan zat aktif *Amlodipine Besylate*. Obat tersebut masuk ke dalam kelas terapi *calcium channel blocker* (berdasarkan metode klasifikasi ATC WHO) atau *calcium antagonist plain* (berdasarkan metode klasifikasi EPHMRA) dengan zat aktif amlodipine. Berdasarkan pertimbangan Tim Pemeriksa, hanya dua aspek yang dianalisis dalam menentukan pasar produk pada kasus ini, yaitu aspek fungsi dan aspek karakter produk. Hal ini dikarenakan oleh kesenjangan pengetahuan dan informasi antara pasien dengan dokter. Berikut ini kutipan pertimbangan Tim Pemeriksa dalam kasus kartel obat hipertensi mengenai pasar produk. Berkaitan dengan karakteristik produk, terdapat sekurang kurangnya 5-7 kelas terapi yang dapat digunakan untuk pengobatan hipertensi. Dalam masing masing kelas terapi, terdapat lebih dari satu jenis obat yang dapat digunakan untuk pengobatan hipertensi. Masing masing obat dalam kelompok kelas terapi tersebut memiliki zat aktif yang berbeda satu sama lain. Dengan demikian, karakter dari masing masing obat anti hipertensi

¹⁰⁴ *Ibid*, hal. 3-40

berbeda. Berkaitan dengan aspek fungsinya, Masing-masing kelas terapi berikut jenis obat yang terkandung di dalamnya memiliki cara kerja, fungsi serta kandungan kimia yang berbeda walau memiliki tujuan yang sama yaitu mengendalikan atau menurunkan tekanan darah. Dengan demikian, selain karakter yang berbeda, masing masing obat memiliki fungsi yang berbeda terkait dengan kandungan zat aktif, titik tangkap, reseptor serta cara kerja. Besar kemungkinan mayoritas penderita hipertensi membutuhkan kombinasi lebih dari 1 atau 2 jenis obat dengan zat aktif tertentu dari kelas terapi yang berbeda. Penetapan kombinasi obat dilakukan oleh dokter dengan mempertimbangkan kontraindikasi serta efektifitas pengobatan. Dengan demikian, obat anti hipertensi tidak dapat saling mensubstitusi tanpa pertimbangan keahlian dokter karena masing masing pengobatan memiliki *side effect* atau kontraindikasi yang harus diperhatikan. Kecil kemungkinan pasien dapat lebih berperan dalam penetapan obat untuk pengobatan hipertensi. Dalam hal ini, peranan dan preferensi dokter sangat vital untuk menentukan jenis obat yang paling cocok dengan kondisi pasien dan Analisis tersebut bersifat kasus per kasus atau individual. Karena sifat serta cara kerja yang berbeda serta adanya kemungkinan untuk mengkombinasikan obat hipertensi dengan zat aktif amlodipine dengan jenis obat dari kelas terapi lain, maka tim berpendapat bahwa pasar produk dalam kasus ini bersifat spesifik yaitu obat antihipertensi yang mengandung zat aktif *amlodipine besylate*. Tim berpendapat bahwa secara umum, penggunaan obat anti hipertensi dengan zat aktif tertentu (non *Amlodipine Besylate*) dari kelas terapi lain tidak

bersifat substitusi namun lebih bersifat komplementer karena dapat dikombinasikan dengan obat yang mengandung zat aktif *Amlodipine Besylate* untuk meningkatkan efektifitas pengobatan.¹⁰⁵ Hal ini juga dikuatkan dengan pendapat Majelis Komisi yang mempertimbangkan dengan pertimbangan cara kerja, titik tangkap atau reseptor serta adanya kontraindikasi yang berbeda untuk tiap zat aktif, daur hidup produk dan *brand loyalty*. Majelis Komisi sependapat dengan Tim Pemeriksa dan menyimpulkan pasar produk dalam perkara ini adalah **obat anti hipertensi dengan zat aktif Amlodipine Besylate dengan pertimbangan cara kerja, titik tangkap atau reseptor serta adanya kontraindikasi yang berbeda untuk tiap zat aktif, daur hidup produk dan *brand loyalty*.**¹⁰⁶

d. Analisis

Berdasarkan pertimbangan Tim Pemeriksa dan Majelis komisi mengenai pasar produk dalam kasus kartel obat hipertensi ini, hanya ada dua buah aspek pasar produk yang dipertimbangkan yaitu aspek fungsi dan aspek karakteristik. Sementara itu, aspek harga tidak dipertimbangkan oleh Tim Pemeriksa karena alasan kesenjangan pengetahuan dan informasi antara pasien dengan dokter. Akan tetapi, hal yang dimaksud dengan kesenjangan pengetahuan dan informasi antara pasien dan dokter sama sekali tidak dijelaskan secara rinci, terutama mengenai kaitannya dengan aspek harga produk. Terdapat tumpang tindih terhadap pengertian indikator fungsi

¹⁰⁵ *Ibid*, hal. 40- 42

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 216-218

mengenai penentuan pasar bersangkutan produk dalam kasus ini, yaitu tujuan produk obat anti-hipertensi dan hal yang dimaksudkan dengan fungsi terkait kandungan zat aktif, titik tangkap, reseptor dan cara kerja. Beberapa aspek yang seharusnya masuk ke dalam indikator karakteristik berada di dalam indikator fungsi, yaitu, aspek cara kerja masing masing produk dan aspek kontraindikasi masing masing produk. Aspek *brand loyalty* menjadi bagian dari penentuan pasar produk dalam kasus ini meskipun di dalam Peraturan KPPU mengenai pasar bersangkutan tidak diatur.

6. Putusan kartel semen (No. 1/KPPU-I/2011)

a. Posisi kasus

Putusan KPPU No. 1/KPPU-I/2010 merupakan putusan mengenai dugaan praktik kartel yang dilakukan oleh delapan perusahaan semen besar di Indonesia. Ke delapan perusahaan semen yang diduga melakukan tindakan kartel tersebut adalah PT Indocement Tunggal Prakarsa (Tbk), PT Holcim Indonesia (Tbk), PT Semen Baturaja, PT Semen Gresik, PT Lafarge Cement Indonesia, PT Semen Tonasa, PT Semen Padang, dan PT Semen Bosowa Maros yang kemudian disebut dengan Terlapor I, Terlapor II dan seterusnya. Dugaan kartel semen tersebut awalnya dilakukan berdasarkan kajian di Medan, karena KPPU melihat bahwa harga semen dari berbagai produsen selalu saja sama. Pengamatan di pasar Medan, meski sedang dalam kondisi diawasi KPPU, harga semen di Medan masih saja dinilai cukup tinggi atau Rp45.000 per zak dimana harga itu berlaku sama pada setiap produk. Kemudian KPPU melakukan monitoring selama enam

bulan terkait adanya dugaan pengaturan harga, produksi dan pemasaran dalam industri semen nasional. KPPU telah melakukan rangkaian klarifikasi, dan pada bulan Januari 2010 KPPU menetapkan dugaan penetapan harga dan kartel yang dilakukan oleh 8 produsen semen di atas. Kesamaan juga terjadi dalam hal kenaikan atau penurunan harga termasuk ketika sedang langka. Setelah temuan itu dilaporkan ke KPPU pusat, ternyata diamati kasus serupa juga terjadi di daerah lain sehingga akhirnya KPPU menjadikan kasus dugaan kartel itu menjadi kasus nasional. Berdasarkan struktur Putusan KPPU No. 1/KPPU-I/2010 mengenai dugaan praktik kartel delapan perusahaan kartel tersebut, tidak terdapat sesuatu yang menjadi kekurangan dalam hal ini. Akan tetapi, dikarenakan disebutkannya ASI (Asosiasi Semen Indonesia) pada analisis putusan KPPU tersebut sebagai penyebab wadah utama permainan harga kartel pada kasus ini, akan lebih baik jika ASI dijadikan sebagai Terlapor selain dari ke delapan Terlapor lainnya. Analisis terhadap ASI yang banyak disebutkan pada bagian analisis putusan ini sesungguhnya mengimplikasikan keterlibatan ASI dalam kasus ini.¹⁰⁷

b. Fakta dan alat bukti

Terdapat 3 bukti bukti analisis perhitungan ekonomi berdasarkan perhitungan perhitungan pasokan, perbandingan biaya per ton dan analisa pergerakan harga dari produk masing masing Terlapor. Berdasarkan bukti bukti yang dipaparkan pada putusan KPPU tersebut, terlapor I dan Terlapor II memiliki pasokan yang cukup untuk mengambil alih pangsa

¹⁰⁷ Putusan perkara no.1/KPPU-I/2011 tentang kartel semen, hal. 2 425

pasar Terlapor lain yang produksinya lebih kecil dibandingkan dengan penjualannya. Hal ini diduga terdapat upaya pengaturan pasokan di masing-masing wilayah propinsi dan untuk tetap menjaga pasar yang telah dibangun sebelumnya. Berdasarkan perbandingan biaya per ton di atas, maka dalam kurun 2004 sampai dengan tahun 2009, Terlapor IV memiliki biaya per ton paling rendah. Terlapor V dan Terlapor VIII tidak kompetitif untuk memasarkan hasilnya di luar wilayah produksinya. Berdasarkan analisa pergerakan harga untuk beberapa propinsi yang menjadi wilayah pemasaran untuk masing-masing Terlapor dibandingkan dengan biaya per ton, terlihat bahwa pergerakan harga hampir bersamaan dan paralel serta dengan selisih harga yang relatif tipis bahkan untuk daerah-daerah diluar wilayah pabrik/pelabuhan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam hal harga, tidak linier dengan biaya per ton sehingga di duga terdapat upaya untuk mengatur harga sehingga masing-masing perusahaan tetap dapat mempertahankan pangsa pasar dan kelangsungan usaha pesaingnya. Meskipun ketiga bukti bukti berdasarkan analisa ekonomi pasar tersebut dipergunakan, hal tersebut adalah *indirect evidence* (analisis pasar dan analisa struktur harga) atau bukti tak langsung. Bahwa terdapat *economic evidence* dan *indirect evidence*. *Evidence by conduct* ada harga naik secara tidak normal, *parallel price*, dan *facilitating prices*. *Structure evidence* contohnya ada *standardize* dan *homogenize product*. *Indirect evidence* merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh KPPU untuk membuktikan adanya praktik kartel selain *direct evidence*. Majelis komisi juga menyatakan dengan tak adanya petunjuk perilaku kartel, maka tidak

ditemukan dampak yang merugikan secara signifikan terhadap perekonomian dan konsumen. Meski, majelis menilai dan menyimpulkan berdasarkan analisis hasil uji statistik menunjukkan terjadi harga yang paralel (sama) di 14 provinsi yaitu Sumut, Jambi, Kepulauan Riau, Bengkulu, Lampung, Banten, Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jogja, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara.¹⁰⁸

c. Pertimbangan Majelis Komisi mengenai aspek pasar produk

Berdasarkan laporan dari Tim Pemeriksa terhadap kasus kartel semen (perkara No.1/KPPU-I/2011), Tim Pemeriksa memberikan kesimpulan bahwa pasar produk dari kasus ini adalah Pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah produk semen OPC, PCC dan PPC dengan wilayah pasar untuk masing-masing propinsi di seluruh wilayah Indonesia.¹⁰⁹ Akan tetapi, kesimpulan ini tidak menyertakan analisis yang jelas tentang pertimbangan aspek kegunaan, karakteristik dan harga produk. Oleh karena itu, Majelis Komisi meralat unsur pasar produk dalam kasus ini. Berikut ini dipaparkan kutipan pernyataan Majelis Komisi mengenai pasar produk dalam kasus kartel semen. Menurut Majelis Komisi, dari aspek kegunaan, jenis semen dalam perkara ini yang merupakan substitusi yang saling bersaing satu sama lain adalah jenis semen OPC Tipe I, II, III, IV dan V, semen jenis PPC dan semen jenis PCC yang digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton. Dilihat dari aspek karakteristik, ketiga jenis

¹⁰⁸ *Ibid*, hal. 4-103

¹⁰⁹ *Ibid*, hal. 96

semen tersebut memiliki karakteristik yang mirip yang terdiri dari campuran klinker, gypsum dan material pozzolan. Menurut aspek harganya, ketiga jenis semen tersebut memiliki harga yang relatif sama per satuan berat. meskipun terdapat beberapa jenis semen, namun yang menjadi pasar produk dalam perkara ini adalah semen abu-abu dalam bentuk curah, digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton, dan sebagainya, yang diproduksi oleh para Terlapor, tanpa membedakan jenis OPC, PPC atau PCC. Oleh karena itu, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa **Pasar (produk) Bersangkutan dalam perkara ini adalah semen abu-abu dalam bentuk curah, digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton, dan sebagainya, yang diproduksi oleh para Terlapor, tanpa membedakan jenis OPC, PPC atau PCC.**¹¹⁰

d. Analisis

Berdasarkan hasil pertimbangan dan keputusan Majelis Komisi dan Tim Periksa mengenai penentuan pasar produk dalam kasus kartel semen, keduanya memiliki perbedaan pendapat dalam penentuan pasar produk. Tim Pemeriksa menyatakan bahwa pasar produk dalam kasus ini adalah semen OPC, PPC dan PCC. Akan tetapi, keputusan penentuan pasar produk Tim Pemeriksa ini tidak disertai dengan pertimbangan mengenai fungsi, karakteristik dan harga masing masing produk, baik OPC, PPC dan PCC. Di lain pihak, Majelis Komisi memutuskan bahwa pasar produk

¹¹⁰ *Ibid*, hal. 388 - 389

dalam kasus ini adalah semen abu abu curah tanpa membedakan jenisnya yaitu OPC, PPC dan PCC. Majelis Komisi beranggapan bahwa dari segi fungsi, baik OPC, PPC maupun PCC memiliki kesamaan kegunaan yaitu digunakan untuk pembangunan atau membuat struktur bangunan seperti rumah, bangunan tinggi, jembatan, jalan beton. Kemudian, dari segi karakteristiknya, ketiga semen tersebut memiliki karakteristik yang mirip yang terdiri dari campuran klinker, gypsum dan material pozzolan. Padahal, semen dibedakan menurut jenis jenisnya karena kualitasnya dan komposisi pembentuknya. Hal ini sama sekali tidak diperhitungkan oleh Majelis Komisi meskipun Majelis Komisi mengakui adanya perbedaan jenis jenis semen yang diproduksi oleh para Terlapor. Berikut ini dijabarkan mengenai semen dan jenis jenisnya. Semen adalah perekat hidraulis bahan bangunan. Artinya, semen akan menjadi perekat bila bercampur dengan air. Bahan dasar semen pada umumnya ada 3 macam yaitu klinker/terak (70% hingga 95%, merupakan hasil olahan pembakaran batu kapur, pasir silika, pasir besi dan lempung), gypsum (sekitar 5%, sebagai zat pelambat pengerasan) dan material ketiga seperti batu kapur, pozzolan, abu terbang, dan lain-lain. Jika unsur ketiga tersebut tidak lebih dari sekitar 3 % umumnya masih memenuhi kualitas tipe 1 atau OPC (*Ordinary Portland Cement*). Namun bila kandungan material ketiga lebih tinggi hingga sekitar 25% maksimum, maka semen tersebut akan berganti tipe menjadi PCC (*Portland Composite Cement*). Standar dan penggunaannya adalah sebagai berikut:¹¹¹

¹¹¹ *Ibid*

i. *Ordinary Portland Cement (OPC) Tipe I*

Semen Portland Tipe I merupakan jenis semen yang cocok untuk berbagai macam aplikasi beton dimana syarat-syarat khusus tidak diperlukan.

ii. *Portland Composite Cement (PCC)*

PCC (*Portland Composite Cement*) digunakan untuk bangunan-bangunan pada umumnya, sama dengan penggunaan Semen Portland Tipe I dengan kuat tekan yang sama. PCC mempunyai panas hidrasi yang lebih rendah selama proses pendinginan dibandingkan dengan Semen Portland Tipe I, sehingga pengerjaannya akan lebih mudah dan menghasilkan permukaan beton/plester yang lebih rapat dan lebih halus.

iii. Semen PPC

Semen PPC adalah semen yang digunakan untuk bangunan umum seperti rumah, jembatan, jalan raya, landasan bandar udara dan industri produk bangunan lainnya. Semen PPC ini juga baik untuk bangunan yang memerlukan panas hidrasi sedang serta ketahanan sulfat sedang seperti pada lingkungan bergaram dan berair seperti dermaga, bangunan irigasi, bendungan dan bangunan tepi laut.¹¹² Semen tersebut dikemas dalam kemasan 40 kg dan dalam bentuk curah.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa setiap jenis semen memiliki komposisi material yang berbeda dan aplikasi yang

¹¹² Mengenal OPC dan PPC. <http://buletinesge.blogspot.com/2007/10/mengenal-opc-dan-ppc.html>. Diakses tanggal 23 Maret 2012. 22. 15 WIB

berbeda. Faktor-faktor pembeda dari jenis-jenis semen semacam ini seharusnya berpengaruh pada kualitasnya. Fakta ini menunjukkan bahwa dalam industri semen terdapat diferensiasi produk karena terdapat berbagai macam jenis semen yang berbeda secara kualitas, komposisi unsur pembentuknya dan spesifikasi penggunaannya. Sementara itu, jika dilihat dari pertimbangan aspek harga yang dibuat oleh Majelis Komisi, harga ketiga jenis semen tersebut pada dasarnya relatif sama. Padahal, inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud.¹¹³ Di samping itu, tidak ada batasan yang jelas antara produk yang diinvestigasi yang dijadikan produk yang diinvestigasi kasus ini dengan produk substitusinya. Hal ini penting dilakukan dalam rangka menganalisis reaksi konsumen terhadap kenaikan harga barang utama dengan penjualan barang substitusinya.

B. Analisis Kesesuaian antara Penentuan Pasar Bersangkutan yang Dilakukan Oleh KPPU dalam Putusan Perkara Kartel dengan Teori Pasar Bersangkutan dan Pedoman KPPU tentang Pasar Bersangkutan

Berdasarkan seluruh hasil analisis pasar produk pada enam putusan kasus kartel yang telah dikemukakan sebelumnya, berikut ini dipaparkan rangkuman analisis aspek pasar produk dalam enam putusan kasus kartel yang disajikan pada tabel di bawah ini.

¹¹³ Peraturan KPPU tentang Pasar Bersangkutan No. 3 Tahun 2009, hal. 24

Tabel. 1 Analisis indikator pasar bersangkutan (pasar produk) di dalam enam putusan kartel

No	Putusan Kartel	Pasar produk menurut Majelis Komisi	Indikator pasar bersangkutan dalam pasar produk			Analisis
			Indikator fungsi	Indikator karakteristik	Indikator harga	
1	Putusan kartel garam (perkara No.10/KPPU-L/2005)	garam bahan baku produksi dalam negeri	<p>a. Garam dibagi menjadi dua jenis: garam bahan baku dan garam olahan</p> <p>b. Garam untuk bahan baku pembuatan garam olahan</p> <p>c. Garam olahan adalah garam bahan baku yang telah diolah sesuai dengan peruntukannya baik untuk konsumsi maupun untuk industri</p>	Garam bahan baku dipilih dengan karakteristik yaitu garam yang dihasilkan dari penguapan air melalui proses pencucian dan pemurnian	Tidak ada	<p>a. Tidak ada keterangan jelas mengapa indikator harga tidak dimasukkan dalam penentuan pasar bersangkutan produk</p> <p>b. Tidak ada argumen yang jelas mengapa garam bahan baku berada di dalam pasar bersangkutan yang terpisah dengan garam olahan</p>
2	Putusan kartel SMS (perkara No.26/KPPU-L/2007)	layanan SMS yang terpisah dari product market layanan lainnya	a. Berdasarkan fungsinya, yang termasuk jasa layanan pesan singkat satu arah adalah: SMS, voice mail, Multimedia	Short Messaging Service (SMS) dianggap berada di dalam pasar bersangkutan yang berbeda karena memiliki karakter yang berbeda. Karakter yang membedakan SMS dengan layanan	Berdasarkan harganya, layanan SMS memiliki sistem pentarifan yang berbeda dengan layanan lainnya, yaitu: pola pentarifan dihitung berdasarkan jumlah pengirimannya	Meskipun argumen pada indikator fungsi, karakteristik dan harga telah dipaparkan dengan baik, pada bagian indikator harga seharusnya dipertimbangkan analisis terhadap

			<p>Messaging Service dan push e-mail.</p> <p>b. Seluruh jasa layanan pesan singkat satu arah tersebut dianggap saling bersubsitusi</p>	<p>lainnya adalah fitur pesan yang dikirimkannya hanya berupa pesan teks dan kanal yang dipakai untuk mengirim pesan SMS adalah kanal data, bukan kanal signaling</p>	<p>a dan harga tarif SMS lebih terjangkau daripada layanan pengiriman pesan lainnya.</p>	<p>reaksi konsumen jika terjadi perubahan harga pada produk yang diinvestigasi.</p>
3	<p>Putusan kartel minyak goreng (perkara No.24/KPPU-I/2009)</p>	<p>minyak goreng kemasan</p>	<p>Menurut fungsinya sebagai komponen pendukung dalam pembuatan makanan, minyak goreng dibagi menjadi dua macam, yaitu: minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan. Karena kesamaan fungsi, keduanya saling bersubsitusi.</p>	<p>Berdasarkan karakteristiknya</p> <p>a, minyak goreng kemasan berada di pasar bersangkutan yang berbeda dengan minyak goreng curah karena memiliki perbedaan, yaitu:</p> <p>dari segi kemasan, kualitas penyaringan dan sistem pemasaran, minyak goreng kemasan lebih unggul dibandingkan minyak goreng curah</p>	<p>Dari segi harga, minyak goreng kemasan tidak dapat dimasukkan di dalam pasar bersangkutan yang sama karena harganya yang relatif lebih mahal bila dibandingkan dengan minyak goreng curah</p>	<p>a. Dalam pertimbangan penentuan pasar bersangkutan produk dalam kasus ini, terdapat argumen mengenai segmentasi pasar berdasarkan status konsumennya yaitu minyak goreng kemasan yang diperuntukkan pada masyarakat kalangan menengah atas dan masyarakat perkotaan dan juga minyak goreng curah yang diperuntukkan pada masyarakat menengah ke bawah dan masyarakat yang hidup di pedesaan. Padahal di dalam Peraturan KPPU mengenai</p>

						<p>pasar bersangkutan No. 3 Tahun 2009, hal tersebut tidak termasuk salah satu indikator yang menentukan pasar bersangkutan suatu produk.</p> <p>b. Perbedaan harga antara minyak goreng curah dan kemasan dinilai sebagai hal yang membuat kedua produk tersebut tidak dapat dimasukkan ke dalam pasar bersangkutan yang sama. Padahal seharusnya dalam menentukan indikator harga, analisis terhadap reaksi konsumen terhadap harga produk yang diinvestigasi yang mengalami kenaikan harga tetap dilakukan.</p>
4	Putusan kartel fuel surcharge (perkara No.25/KPPU-I/2009)	layanan jasa penerbangan penumpang berjadwal dari satu titik keberangka	Berdasarkan fungsinya sebagai jasa transportasi yang menghubungkan antara titik	a. Berdasarkan karakternya, moda transportasi udara berbeda	a. Tarif moda transportasi penerbangan pada umumnya	a. Karena memiliki banyak substitusi, analisis terhadap moda transportasi penerbangan

		tan ke titik kedatangan	keberangkatan dan titik tujuan, moda transportasi dibedakan menjadi tiga, yaitu: moda transportasi darat, laut dan udara. Ketiganya dianggap saling bersubsstitusi karena kesamaan fungsi.	dengan moda transportasi jenis lainnya karena faktor kecepatan yang dimiliki oleh moda transportasi penerbangan b. Dari segi karakter jadwalnya, terdapat penerbangan terjadwal dan tidak terjadwal. Keduanya tidak berada pada pasar bersangkutan produk yang sama karena perbedaan tipe jadwal penerbangan. c. Dari segi karakter muatannya, terdapat penerbangan penumpang dan penerba	relatif mahal bila dibandingkan moda transportasi lainnya, meskipun dalam keadaan tertentu tarif jasa moda transportasi penerbangan dapat mendekati tarif jasa transportasi lainnya b. Harga penerbangan yang terjadwal lebih murah dibandingkan yang tidak terjadwal sehingga keduanya tidak bisa berada di dalam pasar bersangkutan produk yang sama.	menjadi sangat luas hingga merembet pada moda transportasi jenis lainnya yang memiliki kegunaan sama. Oleh karena itu, indikator karakteristik digunakan untuk mempersempit penentuan pasar bersangkutan produk b. Dalam pertimbangan mengenai indikator karakteristik produk, terdapat beberapa variabel karakteristik jasa penerbangan yang diperhitungkan selain perbedaan pada jenis moda transportasi, yaitu karakter penerbangan berdasarkan jadwal dan karakter penerbangan berdasarkan jenis muatan. c. Faktor perbedaan harga antara moda transportasi penerbangan dengan moda transportasi lainnya
--	--	-------------------------	--	---	--	--

				<p>ngan kargo. Keduanya tidak dapat dimasukkan ke dalam pasar bersangkutan produk yang sama karena perbedaan jenis muatan</p>		<p>dianggap menjadi penentu bahwa produk yang saling bersubstitusi tidak dapat berada di dalam satu pasar bersangkutan produk yang sama</p>
5	<p>Putusan kartel obat hipertensi (perkara No.17/KPPU-I/2010)</p>	<p>obat anti hipertensi dengan zat aktif Amlodipine Besylate</p>	<p>Berdasarkan fungsinya untuk mengendalikan atau menurunkan tekanan darah, obat anti hipertensi dengan zat aktif Amlodipine Besylate tidak memiliki substitusi meskipun dalam kenyataannya banyak sekali kelas obat anti hipertensi yang memiliki tujuan sama. Hal ini dikarenakan oleh fungsi masing masing obat yang berbeda terkait</p>	<p>Dari segi karakteristik, hal yang membuat obat anti hipertensi dengan zat aktif Amlodipine Besylate tidak bersubstitusi dengan obat anti-hipertensi lainnya adalah aspek zat aktif yang berbeda satu sama lainnya.</p>	<p>Tidak ada</p>	<p>a. Terdapat tumpang tindih terhadap pengertian indikator fungsi mengenai penentuan pasar bersangkutan produk dalam kasus ini, yaitu tujuan produk obat anti-hipertensi dan hal yang dimaksudkan dengan fungsi terkait kandungan zat aktif, titik tangkap, reseptor dan cara kerja. b. Beberapa aspek yang seharusnya masuk ke dalam indikator karakteristik berada di dalam indikator fungsi, yaitu, aspek cara kerja masing</p>

			<p>dengan kandungan zat aktif, titik tangkap, reseptor dan cara kerja. Masing masing obat juga memiliki kontraindikasi yang berbeda sehingga tidak bisa dimasukkan ke dalam pasar produk yang sama. Di samping itu, obat anti-hipertensi lainnya dapat dijadikan sebagai komplementer bagi obat anti hipertensi yang memiliki zat aktif Amlodipine Besylate.</p>			<p>masing produk dan aspek kontraindikasi masing masing produk.</p> <p>c. Indikator harga tidak dimasukkan ke dalam pertimbangan penentuan pasar produk yang diinvestigasi karena, menurut argumen Majelis Komisi, terdapat kesenjangan pengetahuan dan informasi antara pasien dengan dokter. Namun tidak dijelaskan maksud dari kesenjangan pengetahuan dan informasi antara pasien dan dokter tersebut.</p> <p>d. Aspek <i>brand loyalty</i> menjadi bagian dari penentuan pasar produk dalam kasus ini meskipun dalam Peraturan KPPU mengenai pasar bersangkutan tidak diatur.</p>
6	Putusan kartel semen (perkara No.1/KPPU-I/2011)	semen abu-abu dalam bentuk curah	Berdasarkan fungsinya sebagai instrumen yang digunakan	Menurut karakteristiknya, ketiga jenis semen tersebut memiliki karakter yang	Berdasarkan harganya, ketiga jenis semen tersebut memiliki	a. Meskipun dari segi karakteristik ketiga jenis semen tersebut memiliki

			<p>untuk membuat struktur bangunan, terdapat beberapa jenis semen yaitu semen tipe OPC, PPC dan PCC. Ketiga jenis semen tersebut (beserta sub kelas semen nya) saling bersubstitusi karena kesamaan fungsi.</p>	<p>mirip dan terdiri dari campuran bahan pembentuk yang sama, yaitu klinker, gypsum dan material pozzolan. Sehingga ketiga jenis semen tersebut berada di dalam pasar produk yang sama.</p>	<p>harga yang relatif sama per satuan berat.</p>	<p>bahan pembentuk yang sama, pada kenyataannya, komposisi bahan pembentuk ketiga semen tersebut memiliki perbedaan yang mempengaruhi kualitas pada pengaplikasiannya dan hal ini sama sekali tidak diperhitungkan .</p> <p>b. Tidak memperhitungkan analisis reaksi konsumen terhadap perubahan harga bersangkutan</p>
--	--	--	---	---	--	---

Terdapat kesamaan pola dalam penentuan pasar produk di setiap putusan. Pola yang umum diterapkan adalah aspek karakteristik produk menjadi faktor penentu yang berfungsi untuk mempersempit definisi pasar produk di setiap kasus, kecuali pada putusan kartel garam. Sementara itu, aspek harga produk hanya dilihat dari kesamaan harga atau perbedaan antara produk yang diinvestigasi dengan produk substitusinya. Berdasarkan pola analisis aspek pasar produk yang terdapat pada enam putusan kartel tersebut, bila harga produk yang diinvestigasi relatif sama dengan produk substitusinya, maka dapat dipastikan bahwa produk tersebut berada di dalam pasar bersangkutan produk yang sama. Namun, analisis aspek harga tersebut sama sekali tidak memperhitungkan reaksi

pembeli pada produk substitusi bila harga produk diinvestigasi dinaikkan lebih tinggi dari harga kompetitifnya. Padahal, menurut peraturan KPPU mengenai pasar bersangkutan No. 3 tahun 2009, nominal harga produk bukanlah menjadi parameter utama dalam analisis aspek harga suatu produk dalam penentuan pasar produk. Analisis pasar produk berdasarkan aspek harga juga tidak ditemukan di dalam dua putusan yaitu, putusan kartel garam dan putusan kartel obat hipertensi. Apabila di dalam suatu putusan analisis terhadap indikator harga tidak diperlukan, langkah penghapusan analisis terhadap indikator harga tersebut harus tetap disertai dengan argumen atau alasan yang jelas.

Di samping itu, hal lain yang patut menjadi sorotan dalam analisis ini adalah ketidakkonsistenan KPPU dalam menentukan pasar produk. Ketidakkonsistenan ini dapat dilihat dari putusan kartel semen bila diperbandingkan dengan putusan kartel lainnya. Di dalam putusan kartel semen, produknya, yaitu semen tipe OPC, PPC dan PCC, mengalami diferensiasi karena perbedaan kualitas karena terdapat pembagian jenis sesuai komposisi bahan pembentuknya dan aplikasinya. Ketiga jenis semen tersebut dalam kasus ini ditempatkan dalam satu pasar produk yang sama yaitu pasar semen abu abu curah. Pertimbangan Majelis Komisi ini didasarkan oleh kesamaan fungsi ketiga jenis semen tersebut dan pertimbangan kesamaan bahan-bahan pembentuk ketiga jenis semen tersebut. Majelis Komisi melupakan kenyataan bahwa meskipun bahan pembentuk ketiga jenis semen tersebut sama, komposisi bahan pembentuk ketiga jenis semen tersebut sangatlah berbeda sehingga mempengaruhi kualitas semen tersebut dan aplikasinya.

Di lain pihak, pasar produk minyak goreng kemasan dianggap berbeda dengan pasar produk minyak goreng curah karena perbedaan kualitas penyaringan dan kemasan meskipun bahan pembentuk kedua minyak goreng tersebut sama sama berbahan dasar CPO. Ketidak konsistenan ini menunjukkan bahwa tidak ada parameter jelas tentang karakteristik produk yang seperti apa yang dapat menentukan suatu produk dapat dimasukkan dalam satu pasar produk yang sama atau tidak. Parameter karakteristik produk tersebut dapat berupa kesamaan bahan pembentuk, kesamaan komposisi bahan pembentuk, kesamaan ciri bentuk fisik produk, kesamaan kualitas atau kesamaan lainnya. Hal ini juga berkaitan dengan diferensiasi produk karena diferensiasi produk berkaitan dengan variasi kualitas dan performa produk produk yang sebenarnya memiliki fungsi yang sama. Terlebih lagi, mayoritas produk yang dianalisis di dalam putusan putusan kartel tersebut adalah produk yang terdiferensiasi, kecuali pada kasus kartel garam.

Hal yang menjadi permasalahan berikutnya adalah masalah produk yang memiliki banyak substitusi. Permasalahan ini ditemukan pada putusan kasus kartel *fuel surcharge*. Dikarenakan begitu banyak produk substitusi dalam moda transportasi penerbangan, Tim Pemeriksa yang mencoba menemukan batasan dari pasar produk berdasarkan fungsinya mengawali analisisnya dari jenis moda transportasi, jadwal penerbangan dan jenis muatan. Selain mempertimbangkan moda transportasi yang berbeda jenis, jadwal penerbangan dan jenis muatan,

Dalam kasus kartel *fuel surcharge* ini, Tim Pemeriksa juga harus mempersempit definisi pasar produk yang ada dengan membedakan produk substitusi dengan produk yang diinvestigasi melalui perbedaan karakteristik produknya. Banyaknya substitusi moda transportasi penerbangan ini

menunjukkan bahwa moda transportasi penerbangan tidaklah homogen. Sehingga analisis awal terhadap pasar produknya cenderung terlalu luas dan aspek karakteristik produklah satu satunya faktor yang digunakan oleh Tim Pemeriksa dan Majelis Komisi untuk mempersempit pasar produk. Berdasarkan dari analisis keenam putusan kartel tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa KPPU dalam mendefinisikan pasar produk, kesamaan fungsi produk produk yang saling bersubstitusi tidaklah terlalu penting karena aspek kesamaan karakteristik dan persamaan harga lah yang membuat produk produk tersebut berada di dalam pasar bersangkutan produk yang sama.

Di samping beberapa masalah tersebut, ketidak konsistenan juga ditemukan pada analisis pasar produk katel minyak goreng dan kartel obat hipertensi. Ketidakkonsistenan tersebut berkaitan dengan masuknya beberapa aspek di luar aspek fungsi, karakteristik dan harga yang seharusnya menjadi pertimbangan dalam penentuan pasar produk. Dalam kartel minyak goreng, pertimbangan terhadap aspek segmentasi pasar sangat menentukan pasar produk dari kedua jenis minyak goreng. Sementara itu, aspek *brand loyalty* suatu produk yang menjadi kepercayaan konsumen juga diperhitungkan dalam penentuan pasar produk. Padahal, menurut Peraturan KPPU tentang pasar bersangkutan, kedua hal tersebut (aspek *brand loyalty* dan aspek segmentasi pasar) tidak termasuk dalam hal yang dipertimbangkan dalam pasar bersangkutan.

Berdasarkan dari penelitian ini, KPPU beberapa kali tidak mengikuti isi peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan yaitu terkait dengan penerapan analisis terhadap tiga indikator pasar bersangkutan produk. Hal ini ditunjukkan dengan diabaikannya analisis terhadap indikator harga pada putusan

kartel garam dan obat anti-hipertensi. Selain ketidak lengkapan analisis terhadap ketiga indikator pasar bersangkutan produk, dimasukkannya aspek segmentasi pasar dan *brand loyalty* di dalam penentuan pasar produk pada beberapa putusan kartel memperlihatkan bahwa KPPU telah membuat pertimbangan putusan mengenai pasar bersangkutan produk di luar dari apa yang telah digariskan oleh Peraturan KPPU mengenai penentuan pasar bersangkutan. Majelis Komisi KPPU yang memiliki peran sebagai hakim memiliki hak untuk melakukan penemuan hukum dalam memutuskan suatu perkara. Akan tetapi, penemuan hukum tersebut seharusnya sesuai dengan kaidah kaidah yang ada di dalam pedoman yang telah dibuat khususnya Peraturan KPPU mengenai penentuan pasar bersangkutan. Selain itu, argumen KPPU dalam melakukan penemuan hukum juga seharusnya dipaparkan dengan jelas terutama jika penemuan hukum tersebut penting dilakukan dalam rangka mengisi kekosongan hukum yang terdapat di dalam Undang Undang dan Peraturan pedoman.

Beberapa hal pada dasarnya belum diatur dengan jelas di dalam Peraturan KPPU mengenai penentuan pasar bersangkutan. Salah satu hal yang belum diatur dengan jelas oleh peraturan pedoman tersebut adalah keharusan untuk menganalisis seluruh indikator pasar bersangkutan produk dalam setiap putusan. Meskipun di dalam pedoman tersebut KPPU tidak membuat pernyataan yang jelas bahwa ketiga indikator penentuan pasar bersangkutan produk tersebut wajib untuk dianalisis pada setiap kasus, pengecualian dalam peniadaan analisis indikator harga seharusnya diakomodasi oleh pedoman penentuan pasar bersangkutan yang telah dibuat oleh KPPU.

Selain pengecualian peniadaan analisis harga dalam beberapa kasus tertentu, hal lain yang perlu diperhatikan di dalam pedoman penentuan pasar bersangkutan adalah mengenai bagaimana suatu produk dapat menjadi substitusi. Di dalam pedoman penentuan pasar bersangkutan yang disusun oleh KPPU, kesamaan fungsi dan karakter dapat menjadikan suatu produk sebagai substitusi dari produk yang diinvestigasi. Akan tetapi, kesamaan karakter yang dimaksud masih belum dipaparkan dengan jelas. Parameter kesamaan karakteristik sebuah produk yang berpotensi menjadi barang substitusi sebaiknya diuraikan dengan baik. Hal ini penting dilakukan sebab berkaitan dengan keberadaan produk yang terdiferensiasi dimana produk yang terdiferensiasi tersebut memiliki variasi kualitas, karakter maupun penampilan meskipun pada dasarnya produk yang terdiferensiasi memiliki persamaan fungsi dengan produk yang sedang diinvestigasi.

Di samping itu, hal yang harus diperjelas lainnya adalah peran indikator karakteristik dalam penentuan pasar bersangkutan produk. Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap keenam putusan kartel sebelumnya, didapati bahwa indikator karakteristik berperan lebih banyak dalam penentuan pasar bersangkutan khususnya peran indikator karakteristik dalam mempersempit ruang lingkup brproduk yang bersubstitusi dan pasar bersangkutan produk. Apabila indikator karakteristik sangat berperan penting dan lebih diutamakan, indikator indikator lainnya menjadi kurang diperhatikan. Hal ini dapat dibuktikan dari ketiadaan analisis reaksi pasar dalam indikator harga. Mayoritas analisis indikator harga dalam setiap putusan (kecuali putusan kartel garam dan kartel obat anti-hipertensi) hanya mempertimbangkan aspek kesamaan dan perbedaan harga antara produk

yang diinvestigasi dan produk yang potensial menjadi substitusi. Sementara itu, dalam analisis indikator fungsi, karena begitu banyaknya produk yang potensial menjadi substitusi bagi produk yang sedang diinvestigasi, seharusnya konsep *close substitute* atau produk substitusi terdekat serta produk substitusi terjauh diperjelas lagi di dalam pedoman pasar bersangkutan sehingga dapat membantu untuk mempersempit penentuan pasar bersangkutan produk. Meskipun konsep produk substitusi terdekat dan konsep produk substitusi terjauh sempat disinggung di dalam pedoman penentuan pasar bersangkutan, definisi dan parameter tentang kedua konsep tersebut sama sekali tidak dijabarkan dengan jelas.

Hal lainnya yang perlu untuk dipertimbangkan di dalam Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan adalah aspek segmentasi pasar dan *brand loyalty*. Kedua aspek tersebut patut untuk dibahas di dalam pedoman pasar bersangkutan mengingat terdapat dua putusan yang mempertimbangkan aspek tersebut yaitu putusan kartel minyak goreng dan putusan kartel obat hipertensi. Apabila kedua aspek tersebut sangat penting untuk dipertimbangkan dalam penentuan pasar bersangkutan produk, hal yang seharusnya dilakukan adalah pengkategorisasian aspek *brand loyalty* dan aspek segmentasi pasar di dalam salah satu indikator pasar bersangkutan produk. Namun, apabila aspek *brand loyalty* dan segmentasi pasar tersebut tidak termasuk ke dalam salah satu dari ketiga indikator tersebut, kedua aspek tersebut kemungkinan dapat dimasukkan ke dalam indikator tambahan.

Berdasarkan penelitian terhadap analisis pasar bersangkutan produk di dalam keenam putusan kartel tersebut, ditemukan bahwa kartel tidak hanya terjadi pada produk yang homogen dan tidak memiliki substitusi saja layaknya pada

kasus kartel garam bahan baku. Kartel juga dapat terjadi pada produk yang terdiferensiasi seperti yang telah ditunjukkan di dalam kasus kartel minyak goreng, kartel tarif SMS, kartel fuel surcharge, kartel obat hipertensi dan kartel semen. Analisis kartel dan pasar produk akan relatif mudah dilakukan apabila produk yang sedang diinvestigasi adalah produk yang homogen. Namun, apabila produk yang sedang diinvestigasi adalah produk yang terdiferensiasi dan memiliki varian produk substitusi yang begitu banyak, maka identifikasi kartel dan aspek pasar produk di dalamnya akan menjadi relatif lebih rumit. Hal inilah yang seharusnya diatur lebih komprehensif oleh Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan dan menjadi perhatian khusus bagi Majelis Komisi KPPU dalam memutuskan perkara kartel.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pasar bersangkutan merupakan aspek terpenting dalam menganalisis suatu dugaan pelanggaran terhadap Undang Undang No.5 Tahun 1999. Sebagai salah satu bentuk pelanggaran Undang Undang No.5 Tahun 1999, kartel membutuhkan analisis pasar bersangkutan terlebih dahulu untuk menentukan batasan pasar di dalam sebuah perkara dan untuk mengidentifikasi pelaku usaha di dalam praktik kartel. Secara spesifik, analisis pasar bersangkutan berkaitan erat dengan salah satu upaya pengidentifikasian homogenitas produk dalam praktik kartel.

Pasar bersangkutan memiliki dua aspek penting, yaitu pasar produk dan pasar geografis. Di antara kedua aspek pasar bersangkutan tersebut, pasar produklah yang memiliki banyak indikator dalam rangka mengidentifikasi batasan pasar bersangkutan yang berkaitan dengan produk diduga melanggar hukum persaingan usaha. Berdasarkan Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan No.3 Tahun 2009, terdapat tiga indikator untuk menentukan pasar bersangkutan produk, yaitu fungsi produk, karakteristik produk dan harga produk. Apabila suatu produk memiliki fungsi dan karakteristik yang sama dengan produk yang diinvestigasi, maka produk tersebut merupakan substitusi dan berada di dalam pasar bersangkutan yang sama. Begitu pula dengan indikator harga, apabila konsumen beralih pada suatu produk lain ketika produk yang sedang diinvestigasi

mengalami kenaikan harga, maka produk yang dipilih tersebut merupakan produk substitusi dan berada di dalam pasar bersangkutan yang sama.

Akan tetapi, pada kenyataannya, berdasarkan penelitian terhadap analisis pasar bersangkutan produk dalam enam putusan kartel, Majelis KPPU sering tidak konsisten dalam penerapannya dan hal itu dilakukan di luar dari apa yang telah diatur dalam Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan. Hal ini dibuktikan dengan ketiadaan analisis indikator harga pada dua putusan kartel yang dibuat oleh KPPU. Sementara itu, terdapat pula aspek yang tidak diatur di dalam Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 yaitu aspek *brand loyalty* di dalam putusan kartel obat anti-hipertensi dan segmentasi di dalam putusan kartel minyak goreng.

Dalam Peraturan KPPU No.3 Tahun 2009 tentang pedoman pasar bersangkutan, terdapat beberapa kelemahan, yaitu ketiadaan parameter kesamaan fungsi dan karakteristik produk serta ketidakjelasan definisi dan parameter konsep produk substitusi terdekat dan terjauh. Dua kelemahan tersebut membuat produk substitusi menjadi semakin sulit ditentukan terutama ketika berhadapan dengan perkara yang menggunakan produk produk yang terdiferensiasi dan memiliki banyak varian produk substitusi. Kelemahan ini sebaiknya patut direvisi oleh Peraturan KPPU No.3 Tahun 2009 mengenai pedoman pasar bersangkutan mengingat mayoritas perkara kartel yang ditangani oleh KPPU berkaitan dengan produk yang terdiferensiasi dan memiliki banyak substitusi.

B. Saran

Melihat inkonsistensi KPPU dalam menggunakan Peraturan No.3 Tahun 2009, seyogianya KKPU memberikan argumentasi yang kuat dalam pertimbangan putusan yang dibuat oleh KPPU, terutama mengenai argumentasi KPPU yang mengecualikan indikator harga di dalam penentuan pasar produk.

Berdasarkan kesimpulan di atas, beberapa kelemahan di dalam Peraturan KPPU mengenai pedoman pasar bersangkutan sebaiknya segera direvisi sehingga dapat membantu anggota Majelis KPPU agar dapat menganalisis aspek pasar bersangkutan produk tanpa harus keluar dari ketentuan yang telah dirumuskan oleh pedoman pasar bersangkutan. Untuk selanjutnya, diharapkan dilakukan penelitian terhadap pasar bersangkutan produk dalam pasal pasal yang berkaitan erat dengan pasal tentang kartel sehingga dapat diketahui bagaimana KPPU menerapkan pasar produk bersangkutan pada putusan perkara yang terkait dengan kartel.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Undang Undang, Peraturan dan Putusan KPPU

Undang Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 Tentang Pasar Bersangkutan

Putusan Perkara No.10/KPPU-L/2005 tentang kartel garam

Putusan Perkara No.26/KPPU-L/2007 tentang kartel SMS

Putusan Perkara No.24/KPPU-I/2009 tentang kartel minyak goreng

Putusan Perkara No.25/KPPU-I/2009 tentang kartel *fuel surcharge*

Putusan Perkara No.17/KPPU-I/2010 tentang kartel obat hipertensi

Putusan Perkara No.1/KPPU-I/2011 tentang kartel semen

Sumber Buku dan Jurnal

Andi Fahmi Lubis, et.al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009.

Assahinur, “Pedoman Pasal 1 Angka 10 Mengenai Pasar Bersangkutan”, dalam Zaki Zein Badrun (editor), *MediaBerkala Komisi Persaingan Usaha: KOMPETISI*, KPPU, Jakarta, 2009.

Daniel L Rubinfeld, “Market Definition with Differentiated Products: The Post/Nabisco Cereal Merger” dalam *Antitrust Law Journal*, vol. 68, New York, American Bar Association, 2000.

European Commission, “Notice on Market Definition”, *Official Journal C 372*, 9 Desember 1997.

Jimat Jojiyon Suhara, “Redefinisi Asas dan Tujuan UU No. 5 Tahun 1999 Sebagai Dasar Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia”, dalam Deswin Nur (editor) *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 1, KPPU, Jakarta 2009

- Joseph E. Harrington, “Detecting Cartels”, dalam Seminar *Advances in the Economics of Competition Law*, National Science Foundation, 2004.
- Kevin Roberts. “Cartel Behaviour and Adverse Selection”. *the Journal of Industrial Economics*, Vol. 33, No. 4, A Symposium on Oligopoly, Competition and Welfare, 1985.
- Knud Hansen, et.al., *Undang – Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta, Katalis, 2002.
- Marc Ivaldi, “A Full Equilibrium Relevant Market Test: Application to Computer Servers”, *Paper Seminar at KU Leuven*, University of Toulouse, Toulouse, 2005.
- Mario Monti, “Why Should We be Concerned with Cartels and Collusive Behavior?”, dalam Ann- Christin Nykvist (Editor). *Fighting Cartel- Why and How?*, Konkurrensverket (Swedish Competition Authority), Elanders Graphic Systems, Goteborg Swedia, 2001.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics Pengantar Ekonomi Mikro*, Edisi 3, Jakarta, Penerbit Salmeba Empat, 2004.
- Peter Asch, *Industrial Organization and Atitrust Policy*, Revised Edition, New York, John Wiley and Sons, 1982.
- Robert Pitofsky,” New Definitions of Relevant Market and the Assault on Antitrust”, *Columbia Law Review* , Vol. 90, No. 7, 1990.
- R. S Khemani, *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, Organization for Economic Co-Operation and Development, 1990.
- Sebastian Pompe, “Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha”, *the Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP)*, Jakarta, 2010.
- Sih Yuliana Wahyuningtyas, “Urgensi Pengaturan tentang Pasar Bersangkutan (Relevant Market) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”, dalam *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 24 Nomor 2, Jakarta, Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2005.

Sumber Artikel Online

- Andina Meryani. , “Dugaan Kartel Harga 8 Perusahaan Semen Tak Terbukti”, <http://travel.okezone.com/read/2010/08/19/320/364533/dugaan-kartel->

harga-8-perusahaan-semen-tak-terbukti, diakses tanggal 9 Juli 2012, 20.18 WIB.

B Kunto Wibisono, “Pfizer Indonesia Ajukan Keberatan Atas Putusan KPPU”, <http://www.antaranews.com/berita/1285622851/pfizer-indonesia-ajukan-keberatan-atas-putusan-kppu>. diakses tanggal 5 Juli 2012, 19.30 WIB

Bird and Brid Report for European Comission, Market Definition in the Media Sector- Comparative Legal Analysis, http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/documents/legal_analysis.pdf, diakses tanggal 8 Desember 2012, 23.14 WIB

Cenuksakyeti. “Pembuktian Dugaan Kartel dengan Indirect Evidence Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.04 Tahun 2010”, <http://cenuksayekti.wordpress.com/2011/10/18/pembuktian-dugaan-kartel-dengan-indirect-evidence-berdasarkan-peraturan-komisi-pengawas-persaingan-usaha-no-04-tahun-2010/>, diakses 2 Juli 2012, 17.02 WIB

Diduga ada kartel obat darah tinggi, <http://en.bisnis.com/articles/diduga-ada-kartel-obat-darah-tinggi>, diakses tanggal 6 September 2012, 22.50 WIB

Draft Pedoman Kartel KPPU, http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf, diakses 3 November 2012, 15.17 WIB.

Gentleman’s agreement, <http://www.thefreedictionary.com/gentlemen%27s+agreement>, diakses 10 November 2012, 20.55 WIB

Hasim Purba, “Tinjauan Yuridis terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern”, <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> diakses 14 Juli 2012, 16.33 WIB.

How can CCI tell what is a cartel, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-07-08/news/32578276_1_cartels-ugly-word-cci, diakses tanggal 13 Juli 2012, 11. 05 WIB

Jersey Competition Regulatory Authority (JCRA), Competition (Jersey) Law 2005 Guidelines, http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft403.pdf, diakses 2 Oktober 2012, 21.33 WIB

Mengenal OPC dan PPC. <http://buletinesge.blogspot.com/2007/10/mengenal-opc-dan-ppc.html>. diakses tanggal 23 Maret 2012. 22. 15 WIB

Price Warfare, <http://www.investopedia.com/terms/p/price-war.asp#axzz28mTMgTfg> , diakses 22 Oktober 2012, 19.43 WIB

Therapeutic, <http://www.thefreedictionary.com/therapeutic>, diakses tanggal 10 Juli 2012, 13.44 WIB