

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertumbuhan perekonomian di dunia bergerak sangat cepat. Perkembangan globalisasi dalam teknologi dan informasi yang dinamis mempengaruhi dinamika dalam kegiatan bisnis. Dengan pesatnya perkembangan globalisasi memberikan dampak yang besar terhadap para pelaku usaha dalam meluaskan wilayah jangkauannya hingga ke luar negeri untuk masuk ke pasar internasional. Untuk itu, diperlukan adanya intervensi negara dalam hal ini sebagai regulator atau pengatur kegiatan dalam kegiatan tersebut agar dapat berjalan dengan teratur.

Pentingnya intervensi tersebut tidak hanya bagi kegiatan ekonomi para pelaku usaha dengan konsumen, namun agar terdapat rambu-rambu bagi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya.¹ Intervensi tersebut guna memastikan bahwa nilai-nilai persaingan usaha yang sehat menjadi landasan para pelaku usaha melakukan kegiatannya di suatu negara, tak terkecuali di Indonesia.

Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV bahwa negara harus aktif dalam “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Hal ini bermakna bahwa negara tidak boleh berdiam diri saja

¹ Sri Redjeki Hartono, Hukum Ekonomi Indonesia, (Malang: Bayu Media Publishing, 2007), hal. 34

dan pasif (*omission*) dalam upaya melindungi dan mensejahterakan warga negara.² Oleh karena itu, negara harus hadir dan aktif melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat untuk melakukan upaya tersebut, dan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka intervensi tersebut harus dibingkai oleh hukum.

Pada era saat ini, Indonesia memiliki peluang yang besar untuk meningkatkan perekonomiannya. Sehingga, seluruh pelaku usaha akan melakukan segala cara untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya (*freedom paradox*). Dengan demikian, para pelaku usaha harus diberikan batasan-batasan maupun pedoman yang mengatur agar dapat melakukan kegiatan usaha menjadi lebih baik lagi dengan bersaing secara sehat.

Hukum yang digunakan para pelaku usaha berdasarkan motif ekonomi dalam memberikan batasan-batasan ataupun sebagai tanda-tanda dan pedoman dalam melakukan kegiatan usaha secara baik dan benar adalah hukum persaingan usaha. Hukum persaingan usaha merupakan suatu bidang hukum yang memiliki karakter berbeda.³ Karena merupakan perpaduan antara hukum konvensional dengan bidang ekonomi merupakan karakter yang unik yang menjadi kekhasan dari hukum persaingan usaha yang membedakannya dari bidang hukum lainnya.⁴

Salah satu sarana yang penting untuk menjamin iklim persaingan usaha yang sehat adalah melalui penegakan hukum persaingan usaha. Penegakan tersebut penting untuk dilakukan agar tidak terjadi tindakan kesewenangan yang

² Kesuma Hidayah, R., *Circumstantial evidence sebagai alat bukti dalam perkara kartel*. (Jakarta: Kencana, 2021), hal. 3

³ *Ibid*, hal. 3

⁴ *Ibid*

dilakukan para pelaku usaha sehingga, kegiatan ekonomi tidak berjalan mengikuti kekuatan (*power*) salah satu pihak dan/atau untuk menindas pihak yang lemah. Pencegahan ini harus dengan tegas dilakukan agar tidak terjadi cacat hukum berupa ketidakadilan, Meskipun ketidakadilan merupakan penyangkalan terhadap produk yang sah, keadilan adalah salah satu tujuan tertinggi hukum, selain kemanfaatan dan kepastian hukum.

Tonggak penting diakuinya persaingan usaha yang sehat sebagai pondasi dalam iklim berusaha yang sehat bagi para pelaku usaha berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 adalah saat lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999). Semangat yang menjiwai UU 5/1999 tersebut sejalan dengan tujuan dan cita-cita bangsa yang terkandung dalam Pancasila dan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang bertujuan untuk kesejahteraan sosial dengan ihwal sebagai berikut:

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Pasal 2 UU 5/1999 mengatur mengenai tujuan pembentukan tersebut adalah untuk mewujudkan adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Adapun ihwal mengenai tujuan tersebut tertuang dalam Pasal 2 UU 5/1999 sebagai berikut:

- “a) menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;*
- b) mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;*
- c) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan*
- d) terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.”*

Melalui Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945, bahwa perekonomian negara harus didasarkan pada prinsip untuk memberikan kesejahteraan bagi kehidupan rakyat. Pikiran pokok ini selaras dengan keempat tujuan tersebut. Apabila kita analisis lebih lanjut pada Pasal 2 huruf (a) UU 5/1999 secara eksplisit berupaya untuk mensejahterakan kehidupan rakyat. Disamping itu, dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah memiliki peran untuk mengoptimalkan kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan terhadap produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara maka, negara memiliki kewenangan untuk mengalokasi, mendistribusikan, dan menstabilisasi agar dapat digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan ini, pemusatan ekonomi oleh negara karena konstitusi. Selanjutnya, hal ini dibenarkan pula dalam Pasal 51 UU 5/1999 dengan ihwal sebagai berikut:

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang

dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”

Oleh karena itu, jelas bahwa berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan berdasarkan pada Pasal 51 UU 5/1999 bahwa monopoli hanya dapat dilakukan oleh pemerintah karena dibenarkan oleh konstitusi dan dilindungi oleh negara. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam UU 5/1999 pada dasarnya sebagai *condition of competition* yang digunakan untuk membatasi atau membingkai perilaku antara pelaku usaha dan konsumen. Dengan adanya batas-batas diharapkan dapat tercipta iklim persaingan usaha yang kondusif, yakni terdapat keseimbangan antara kepentingan khalayak ramai diatas kepentingan pribadi. Dengan adanya UU 5/1999 dapat dinilai bahwa tujuan utama yang hendak dicapai adalah untuk mensejahterakan rakyat sesuai dengan cita-cita nasional dan tujuan bangsa yang tertuang dalam UUD NRI 1945.

UU 5/1999 pada dasarnya berisi larangan-larangan terhadap perjanjian, kegiatan, dan posisi dominan dengan membatasi tingkah laku pelaku usaha dan konsumen sehingga dapat tercipta persaingan usaha yang sehat. Larangan-larangan tersebut tercipta agar para pelaku usaha dapat menghindari perilaku usaha yang tidak sehat yang dapat mengganggu perekonomian dan merugikan masyarakat secara menyeluruh. Sehingga, pada intinya UU 5/1999 hendak menciptakan iklim persaingan usaha yang kondusif, berkeadilan, dan mensejahterakan masyarakat.

Salah satu perilaku non-kompetitif yang dilarang dalam UU 5/1999 adalah perilaku kartel. Pasal utama yang mengatur mengenai perilaku kartel terdapat dalam Pasal 11 UU 5/1999 dan pasal lainnya yang terdapat kaitan dengan kartel yakni Pasal 5 UU 5/1999 tentang penetapan harga, Pasal 9 UU 5/1999 perjanjian pembagian wilayah pemasaran, Pasal 10 UU 5/1999 tentang perjanjian dengan pelaku usaha lainnya untuk menghalangi pelaku usaha lain yang melakukan usaha yang sama, Pasal 12 UU 5/1999 tentang perjanjian mengontrol produksi dan wilayah pemasaran, Pasal 22 UU 15/1999 tentang persekongkolan dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender atau kolusi tender, dan Pasal 24 UU 5/1999 tentang persekongkolan dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dipasok atau ditawarkan.

Salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha dalam mengendalikan harga, proses distribusi, hingga produksi adalah praktik kartel. Kartel pada dasarnya adalah sebuah perjanjian yang dibuat antar pelaku usaha dalam bidang usaha yang sama mengenai kesepakatan suatu harga, wilayah produksi, dan wilayah pemasaran dengan tujuan untuk menjatuhkan atau memboikot pelaku usaha yang lain. Dalam beberapa negara, praktik kartel bahkan dinilai sebagai *extra-ordinary crime*, yang artinya praktik kartel sangat berbahaya bagi perekonomian sebuah negara⁵. Adanya praktik kartel

⁵ Setjen DPR RI. (2019). Upaya Mengatasi Praktik Kartel di Indonesia. *Pusat Penelitian, Bidang Ekonomi Dan Kebijakan Publik, BKD, Kajian Vol. 24, No. 4*, hal. 224, diakses pada tanggal 15 Juli 2024

dianggap sangat merugikan sebuah negara karena beberapa alasan⁶: *Pertama*, peningkatan harga bagi konsumen karena dampak langsung dari kartel adalah kemampuannya dalam menetapkan suatu harga yang tinggi bagi produk atau jasa tertentu. Dengan memboikot persaingan yang sehat, anggota kartel akan memaksa konsumen untuk membayar lebih terhadap suatu produk daripada dalam suatu persaingan normal. *Kedua*, penurunan kualitas produk atau layanan dikarenakan tidak adanya pesaing lain yang berada di pasar secara sehat. Sehingga, para pelaku usaha dalam praktik kartel merasa tidak memiliki saingan di pasar yang mengakibatkan turunnya inovasi, pilihan, dan kualitas produk di pasar. Alasan *ketiga*, akan menciptakan ketidakadilan ekonomi. Ketidakadilan ekonomi ini dikarenakan sifat praktik kartel yang menguntungkan satu atau sebagian pihak saja sementara pihak lain akan dirugikan. Dan yang *keempat* akan berdampak pada kemunduran pertumbuhan ekonomi. Kemunduran ekonomi ini dikarenakan pengurangan efisiensi dalam alokasi sumber daya dan pertumbuhan teknologi. Persaingan usaha yang sehat akan mendorong inovasi, efisiensi, dan investasi yang lebih besar dalam pertumbuhan ekonomi.

Dampak-dampak yang terjadi akibat adanya praktik kartel ini membuat bentuk perilaku anti-persaingan yang akan merugikan perekonomian dan masyarakat sebagai konsumen secara keseluruhan. Bahkan, dampak dari kartel dapat merugikan perekonomian suatu negara karena mempengaruhi berbagai aspek vital dalam pasar dan aktivitas ekonomi secara keseluruhan. Penegakan

⁶ Brahma, B., & Sharma, M. (2024). Role of cartels in market Manipulation: case studies and impacts on consumers. *International Journal for Multidisciplinary Research*, 6(2). <https://doi.org/10.36948/ijfmr.2024.v06i02.15576> hal 5, diakses pada 6 September 2024

hukum secara efektif dibutuhkan untuk mendorong persaingan usaha yang sehat, melindungi kepentingan konsumen, dan mempromosikan inovasi serta pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Para pelaku usaha menyadari bahwa dengan adanya perjanjian tertulis di antara mereka akan merugikan mengingat terdapat otoritas berwenang yang mengawasi perilaku-perilaku yang bertentangan dengan persaingan usaha secara sehat. Oleh karena itu, pertemuan antara pelaku usaha dilakukan secara legal atau sah dimata hukum yang artinya pertemuan tersebut dilakukan dalam bentuk pertemuan antara lembaga, pertemuan asosiasi, badan ataupun forum yang digunakan oleh pelaku usaha untuk bertukar informasi secara lisan. Berdasarkan data dari KADIN (Kamar Dagang dan Industri Indonesia) saat ini, terdapat 195 asosiasi bisnis yang terdaftar. Dari asosiasi bisnis tersebut dilakukan pertemuan-pertemuan rutin yang sah di mata hukum sebagai tempat pelaku usaha untuk melakukan pertukaran informasi. Sehingga, hal ini akan sulit terdeteksi oleh aparat penegak hukum.

Dengan adanya hal ini membuat praktik kartel yang terjadi seringkali tidak memiliki bukti secara langsung yang dapat dibuktikan meskipun, praktik kartel tersebut telah dirasakan oleh masyarakat. Terdapat beberapa praktik kartel yang sulit dalam menemukan bukti secara langsung:

1. Kartel daging sapi⁷
2. Kartel garam⁸

⁷ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 10/KPPU-I/2015 Tentang Perdagangan Sapi Impor di JABODETABEK Tahun 2013-2015

3. Kartel minyak goreng⁹

Kesulitan yang ditemukan selama proses pembuktian adalah adanya bukti secara langsung bahwa para pelaku usaha telah melakukan praktik kartel. Sehingga, dalam proses pembuktian KPPU banyak menggunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang masih sulit diterima oleh pengadilan karena menganggap *indirect evidence* tidak sama seperti alat bukti petunjuk sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU 5/1999, alat bukti petunjuk berupa keterangan saksi, bukti surat, maupun keterangan dari para pelaku usaha/ terlapor, sedangkan *indirect evidence* dinilai sebagai pembuktian yang menggunakan persangkaan, dugaan, penafsiran, asumsi, ataupun logika, sehingga akan sulit diterima oleh hakim. Pembuktian kartel tidak harus dengan menunjukkan adanya bukti konkret adanya kartel, namun cukup melalui rangkaian bukti yang menunjukkan pada satu kesimpulan bahwa benar terjadi praktik kartel.¹⁰ Frederick Jenny, *Chairman of Competition Committee OECD of Paris*, bahkan pernah mengatakan bahwa hampir seluruh negara memiliki undang-undang hukum persaingan usaha yang menggunakan bukti tidak langsung dalam penegakan kartel.¹¹

Dari banyak praktik kartel yang telah terjadi di Indonesia, sebagian besar terdapat pada kartel sembako. Hal ini karena sembako memiliki permintaan yang inelastis dan pasar yang teratur, artinya memiliki pertumbuhan yang stabil. Dengan pasar sembako yang memiliki permintaan inelastis memiliki kemudahan

⁸ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 09/KPPU-I/2018 Tentang Perdagangan Garam Industri Aneka Pangan di Indonesia

⁹ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 15/KPPU-I/2022 Tentang Penjualan Minyak Goreng Kemasan di Indonesia

¹⁰ Kesuma Hidayah, R., *Op. Cit.*, hal 13

¹¹ Frederick Jenny, et al., *Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries: Legal and Economic Aspects*, 2016, (Switzerland: Springer Publishers), hal 216

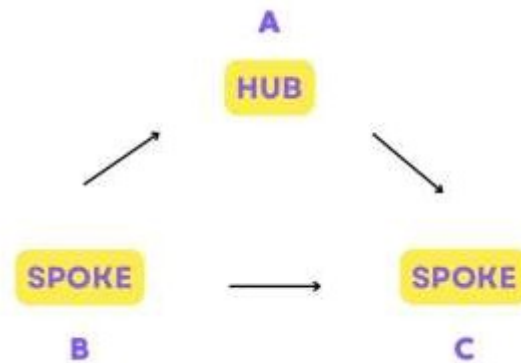
bagi para pelaku usaha untuk melakukan prakiraan dan menghitung tingkat produksi serta harga sehingga mereka dapat memaksimalkan keuntungan sebesar-besarnya. Pelaku usaha anggota kartel sembako akan dengan sesuka hati menaikkan harga di pasar sehingga akan merugikan konsumen khususnya masyarakat karena pelaku usaha menyadari bahwa masyarakat tetap akan membeli bahan pokok bahkan dengan harga yang lebih tinggi. Dengan adanya kartel sembako, masyarakat akan dirugikan dengan membayar lebih terhadap suatu bahan pokok dari harga yang seharusnya. Alasan lainnya praktik kartel sembako ini sangat mudah untuk dilakukan karena produsen dan distributor bahan pokok sering memiliki kendali yang besar atas pasokan karena mereka memiliki akses ke sumber daya atau infrastruktur produksi yang terbatas. Hal ini memungkinkan mereka untuk mengendalikan pasokan dan mempengaruhi harga di pasar.

Pada kartel sembako di Indonesia akan semakin mudah bagi para pelaku usaha untuk membentuk kartel karena pasar yang tersentralisasi dan terdapat pemain besar yang dominan. Ini dapat mempermudah terbentuknya kartel karena ada sedikit pesaing yang memiliki kemampuan untuk melakukan kolusi. Dalam beberapa kasus, praktik kolusi mungkin dianggap sebagai norma di industri tertentu atau di antara pelaku usaha, terutama jika terdapat hubungan yang erat atau jaringan sosial yang mendukung kerjasama seperti ini. Dalam keadaan seperti ini, akan mendorong niat pelaku usaha untuk melakukan tindakan bersama dalam rangka meningkatkan kekuatan ekonomi yang telah mereka miliki dan meningkatkan keuntungan. Apabila hal ini terjadi dalam jangka panjang, dapat

berpengaruh pada sektor usaha kecil, karena sektor usaha kecil dan menengah tidak mampu untuk bersaing harga pada pasar yang telah dikontrol oleh para anggota kartel.

Efektivitas penegakan hukum persaingan usaha berdampak pada munculnya jenis-jenis kartel yang tidak biasa. Tidak hanya melibatkan pesaing, namun juga bersama dengan para pemasok maupun pengecer. Yang dapat disebut sebagai *hub and spoke cartel* (selanjutnya disebut sebagai *H&S Cartel*) terdiri dari pertukaran informasi strategis antara dua atau lebih pesaing horizontal melalui mitra kontrak umum yang aktif pada tingkat rantai produksi atau vertikal melalui distribusi yang berbeda. Seringkali, pertukaran informasi tersebut dilakukan secara strategis dan dalam pertemuan-pertemuan yang dihadapan hukum adalah sah sehingga, akan sulit untuk terdeteksi aparat penegak hukum terutama dalam hal ini adalah Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (selanjutnya disebut sebagai KPPU). KPPU memiliki peranan yang sangat strategis untuk mengawasi dan membuktikan perilaku kartel sembako melalui *H&S Cartel*.

H&S Cartel memerlukan kolusi (perbuatan tidak jujur dengan membuat kesepakatan secara tersembunyi dalam melakukan kesepakatan perjanjian) yang bersifat secara horizontal antara sesama kompetitor sebagaimana dapat terjadi kesepakatan secara vertikal (antara *hub and spoke*). Sehingga, hubungan antara *H&S Cartel* akan membentuk suatu segitiga dalam pasar untuk membentuk suatu rantai suplai.



Gambar 1. 1: Segitiga H&S Cartel

Mekanisme *H&S Cartel* dapat terjadi membentuk sebuah segitiga dimana *hub* sebagai sebuah asosiasi yang mengumpulkan para distributor tidak hanya itu, *hub* menjadi penghubung antara *spoke* melalui komunikasi dalam melaksanakan kolusi untuk melakukan penetapan harga, jumlah produksi, maupun wilayah pemasaran¹².

Sebagai contoh, apabila kita membayangkan suatu pasar terdiri atas dua produsen (P1 dan P2) dan dua distributor (D1 dan D2). Dalam contoh ini maka, *H&S Cartel* terdiri dari tiga anggota di pasar, seperti dua produsen dan satu distributor (P1, P2, D1) atau satu produsen dan dua distributor (P1,D1,D2). Melalui mekanisme segitiga *H&S Cartel* dapat membuktikan bahwa telah terjadi kolusi antara para pelaku usaha dan distributor.

¹² Małobędzka, I. (2016). Hub-and-spoke cartel – how to assess horizontal collusion in disguise? *Krytyka Prawa*, 2016(2). <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.110>. hal. 66, diakses pada 6 Juli 2024

Penegakan hukum oleh KPPU dilakukan untuk mencegah dan mendeteksi perilaku anti-kompetitif ilegal antara para pesaing usaha. Praktik yang paling umum dilakukan adalah membedakan antara pembatasan secara horizontal dan vertikal. Meskipun perjanjian atau praktik secara horizontal anti-kompetitif tersebut diberlakukan, pembatasan secara vertikal dapat diterapkan untuk mengurangi inefisiensi secara vertikal. Perbedaan ini semakin memudahkan terjadinya perjanjian kartel secara horizontal dan juga tidak secara murni vertikal. Melalui *H&S Cartel* menimbulkan perilaku kolusi yang dilakukan oleh para pesaing. Melalui teori H&S Cartel, KPPU dapat melakukan pembuktian menggunakan teori atau mekanisme terjadinya pertukaran informasi diantara mereka yang menimbulkan indikasi terjadinya kartel.

European Commission (selanjutnya disebut sebagai EC) selalu memiliki prioritas utama dalam setiap penemuan baru terhadap kartel. Setiap tahun pengadilan EC membangun penemuan hukum baru terhadap setiap jenis kartel yang terjadi, seperti setiap perjanjian yang melibatkan berbagai pihak baik secara horizontal maupun vertikal. Dengan itu, EC memberikan batasan-batasan yang bertujuan agar persaingan usaha dapat dilakukan secara sehat (seperti: penetapan harga, pembagian pasar, dan pertukaran informasi antara pelaku usaha yang mengurangi ketidakpastian informasi di masa mendatang). Namun, masa-masa kartel yang dilakukan secara “konvensional” ini terlihat sudah mulai berakhir. *H&S Cartel* merupakan salah satu mekanisme para pelaku usaha kartel dapat melakukan kartel agar sulit tercium oleh aparat penegak hukum. Para pelaku

kartel sudah lebih sadar dan semakin pintar dalam melakukan kolusi.¹³ Kolusi yang dilakukan secara horizontal dengan pelaku usaha yang banyak tidak hanya dilakukan sampai disitu saja, melainkan juga melibatkan secara vertikal, yakni para pemasok atau pengecer.

Dalam hal ini terjadi pertukaran informasi dan kolusi secara implisit. Pusat koordinasi akan berada pada „*hub*” sebagai pusat yang akan melakukan kolusi vertikal dengan „*spokes*”. Kriteria *hub* adalah sebagai berikut: 1) terdapat satu atau beberapa entitas yang berperan sebagai pusat koordinasi atau pengendali utama dalam kartel; 2) *hub* dapat memiliki kekuatan pasar yang signifikan atau pengaruh strategis dalam industri yang terlibat. Adapun beberapa kriteria dari *spokes* adalah sebagai berikut: 1) *Spokes* merupakan entitas-individu atau perusahaan yang terlibat dalam kartel; 2) bertindak secara independen dalam pasar tetapi melakukan koordinasi atau kolusi melalui *hub*¹⁴.

Koordinasi yang dilakukan antara *hub and spokes* tidak dilakukan secara langsung seperti kartel pada umumnya. Namun, melalui perantara *spokes*. *Hub* berfungsi sebagai pertukaran informasi, keputusan harga, strategi pasar, atau praktik kolusi lainnya. Sehingga, melalui peran *hub* ini terjadi kesepakatan secara vertikal dengan *spokes* yang melahirkan praktik kartel dengan kolusi secara implisit.

Dapat dinyatakan bahwa tidak semua pertukaran informasi dilarang dalam hukum persaingan usaha. EC secara langsung menyampaikan bahwa pertukaran informasi yang jenisnya “strategis” atau “sensitif” seperti: penetapan harga di

¹³ *Ibid*, hal 67

¹⁴ *Ibid*, hal 69

masa mendatang, strategi investasi, peningkatan kapasitas atau data penjualan individu. Selanjutnya, dengan dikeluarkannya *notices* yang berjudul *Communication From The Commission* oleh EC pada artikel 86 sampai dengan artikel 94 mengatur mengenai jenis-jenis pertukaran informasi yang beresiko menimbulkan kartel di kemudian hari. Oleh karena itu, jenis-jenis pertukaran informasi ini harus dihindari oleh para *hub* yang kemudian melakukan pertemuan-pertemuan dalam asosiasi bisnis yang mereka lakukan. Karena dengan adanya pertukaran informasi yang melibatkan baik secara horizontal maupun vertikal seperti yang diatur dalam *notices*, akan menimbulkan kartel diantara pelaku usaha yang terlibat dalam asosiasi bisnis.

Di Indonesia pengaturan mengenai *H&S cartel* belum diatur secara jelas oleh undang-undang, bahkan keberadaan mekanisme *H&S cartel* belum pernah dipakai dalam memutuskan putusan perkara kartel di persidangan. Contohnya pada Putusan No. 10/KPPU-I/2015 Tentang Perdagangan Sapi Impor di JABODETABEK Tahun 2013-2015 bahwa ditemukan fakta-fakta tentang kesepakatan yang dilakukan dan difasilitasi oleh Asosiasi Produsen Daging dan Feedloter Indonesia (APFINDO) melalui rangkaian pertemuan yang pada akhirnya menunjukkan adanya kesamaan tindakan dari para terlapor, adanya *rescheduling sales* yang dikategorikan sebagai penahanan pasokan sapi impor di wilayah JABODETABEK dan/ atau pengaturan pemasaran yang berdampak pada kenaikan harga yang tidak wajar dan merugikan konsumen. Melalui putusan ini, dapat dibuktikan bahwa kartel yang terjadi di antara para terlapor melibatkan asosiasi bisnis APFINDO sebagai *hub* dan importir-importir sebagai *spokes*. Akan

tetapi, dalam putusan pengadilan pertemuan melalui asosiasi bisnis yang dilakukan sulit dibuktikan mengingat terdapat kekosongan hukum dalam UU 5/1999 terkait hubungan antara *hub* dan *spoke*.

Kartel sembako di Indonesia yang memiliki pasar yang stabil dan efisien membuat para pelaku usaha semakin mudah untuk mendominasi pasar. Pembuktian menggunakan *indirect evidence* yang masih sulit dibuktikan dalam kartel sembako membuat EC melahirkan berbagai mekanisme yang selama ini dilakukan oleh pelaku usaha dalam melakukan praktik kartel. Melalui *H&S cartel*, pelaku usaha melakukan 1) *concerted action* (seperti: bertukar informasi); 2) *meeting of mind* (terjadinya penetapan harga); dan 3) *price parallelism*. *H&S cartel* tidak hanya melibatkan keberadaan elemen horizontal, namun juga vertikal sebagai sarana pertukaran informasi sehingga hal ini akan sangat sulit terdeteksi oleh KPPU. Indonesia mengatur mengenai elemen horizontal kartel dalam Pasal 5 UU 5/1999 yang didalamnya menjelaskan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas mutu suatu barang yang harus dibayar oleh konsumen adalah sama. Adapun pasal vertikal yang mengatur mengenai hubungan vertikal antar pelaku usaha diatur dalam Pasal 8 UU 5/1999 bahwa pelaku usaha dilarang bersama dengan pelaku usaha pesaingnya membuat persyaratan bahwa penerima barang dan/ atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan/atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan. Melalui Pasal 5 dan Pasal 8 UU 5/1999 diatur mengenai hubungan horizontal dan vertikal antar pelaku usaha. Namun, dalam penerapannya antara kedua pasal ini masih

terdapat kekosongan hukum (*legal gap*) karena belum dapat memenuhi atau mengcover mekanisme *H&S cartel*, dimana pelaku usaha melakukannya sekaligus secara horizontal maupun vertikal. Sehingga terdapat masalah hukum apabila UU 5/1999 tidak dapat mengenakan sanksi yang jelas tentang *H&S cartel*. Sedangkan, dalam menindaklanjuti masalah ini, EC telah terlebih dahulu menangani kekosongan hukum tersebut dengan dikeluarkannya *notices* yang berjudul *Communication From The Commission*.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan *H&S Cartel* berdasarkan UU 5/1999?
2. Bagaimana pembuktian kartel sembako di Indonesia melalui mekanisme *H&S Cartel*?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Melakukan pengembangan ilmu hukum terhadap UU 5/1999 dalam pembuktian kartel sembako di Indonesia melalui mekanisme *H&S Cartel*.
2. Memecahkan persoalan hukum dalam pembuktian kartel sembako di Indonesia melalui mekanisme *H&S Cartel*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang hendak dikembangkan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengembangkan teori mekanisme *H&S Cartel* dalam penyelesaian perkara kartel di Indonesia.

2. Menguji keakuratan dan relevansi teori dalam mekanisme *H&S Cartel* berdasarkan pengaturan dalam UU 5/1999.
3. Meningkatkan pemahaman terhadap fenomena kartel yang seiring berjalannya waktu terdapat mekanisme baru yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mencapai kolusi skala besar.
4. Meskipun bersifat teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan panduan bagi praktik di bidang Hukum Persaingan Usaha terutama praktik kartel yang menghambat persaingan usaha secara sehat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang hendak dicapai sebagai berikut:

1. Memberikan solusi konkrit terhadap masyarakat yang berperan banyak sebagai konsumen untuk semakin cermat dan sadar akan kondisi dalam pasar.
2. Membantu lembaga KPPU agar semakin memperbarui dan meningkatkan kinerja kerja melalui penelitian mekanisme *H&S Cartel* dalam kartel sembako di Indonesia.
3. Menyokong penyusunan kebijakan terutama dalam UU 5/1999 agar dapat mengisi kekosongan hukum yang terjadi.
4. Mendorong inovasi dan perbaikan dalam memberantas iklim persaingan usaha yang tidak sehat dan menimbulkan kerugian berbagai pihak.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan akan ditulis secara demikian:

1. BAB I PENDAHULUAN

Penulisan latar belakang pemilihan judul disertai dengan faktor-faktor pendukung pemilihan judul

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Penulisan Landasan Teori yang dibagi menjadi Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual. Tinjauan Teori yang digunakan akan membahas teori perlindungan hukum serta secara umum membahas mengenai perjanjian dan perjanjian yang dilarang dalam UU 5/1999. Selanjutnya, untuk mempertajam teori sesuai dengan judul yang telah dipilih, maka dalam Tinjauan Konseptual akan dibahas mengenai *H&S Cartel* dan mekanisme dari *H&S Cartel*.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Metode Penelitian Hukum yang digunakan dalam penulisan judul yang akan dibagi menjadi 1) Jenis Penelitian; 2) Jenis Data; 3) Teknik/Metode Pengumpulan Data; 4) Jenis Pendekatan; dan 5) Analisis Data

4. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Hasil penelitian akan membahas mengenai hasil temuan dari BAB II yang membahas secara detail mengenai Pasal 11 UU 5/1999 dan pasal-pasal lainnya yang berkaitan dengan pasal 11. Dalam hasil penelitian membahas pula tentang asosiasi yang terlibat dalam kartel sembako di Indonesia. Bagian analisis akan menjawab pertanyaan dari rumusan masalah yang telah dibuat 1) analisis pengaturan H&S Cartel berdasarkan UU 5/1999; dan 2) analisis mekanisme *H&S Cartel* dalam kartel sembako di Indonesia

5. BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan dan saran dari analisis dan pembahasan yang telah dibahas sebelumnya serta mempertegas teori-teori yang dapat dikembangkan dalam analisis dan pembahasan.

