

PERSAINGAN HARGA DALAM USAHA DAN PERAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)

Mustaming

Abstract: The phenomenon that occurs in Indonesia are many practices unfair competition in a variety of industries with an agreement or agreements with other businesses with a variety of patterns. In addition these practices also involve other parties, namely the association and the government. In the face of these cases required the role of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) to act firmly crack down on businesses that compete with unhealthy. But not only assertiveness necessary to create a conducive environment for doing business, also needed a continuity and consistency of the Commission to enforce competition law in Indonesia through the application of Law No. 5 1999.

Key Word: Bussines Competition

Pendahuluan

Dalam perkembangan sistem ekonomi Indonesia, persaingan usaha menjadi salah satu instrumen ekonomi sejak saat reformasi digulirkan. Para pelaku bisnis, merindukan sebuah undang-undang yang secara komprehensif mengatur persaingan sehat. Keinginan itu didorong oleh munculnya praktik-praktik perdagangan yang tidak sehat, terutama karena penguasa sering memberikan perlindungan ataupun priveleges kepada para pelaku bisnis tertentu, sebagai bagian dari praktik-praktik kolusi, korupsi, kroni, dan nepotisme.

Di Indonesia, keinginan dan kesungguhan negara untuk menciptakan iklim usaha yang sehat telah diupayakan diantaranya dengan membuat suatu produk perundang-undangan tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yakni UU No. 5 Tahun 1999 yang mulai di berlakukan sejak tanggal 5 September 2000. UU ini merupakan hasil dari proses reformasi ekonomi dan politik yang diharapkan mampu menciptakan persaingan usaha yang sehat.¹

Intensitas persaingan dalam suatu industri tergantung pada lima kekuatan pokok, yaitu masuknya pendatang baru, anca man produk substitusi, kekuatan tawar mena war pembeli, kekuatan tawar menawar pema

sok (*supplier*), dan persaingan di antara pesaing yang ada. Gabungan dari kelima kekuatan ini menentukan potensi laba akhir dalam industri yang diukur dalam bentuk laba atas modal yang ditanamkan (*return on invested capital*) jangka panjang²

Menurut Fred R. David kekuatan yang paling berpengaruh dalam struktur suatu industri adalah perseteruan diantara perusahaan yang saling bersaing. Tingkat rivalitas dikalangan pesaing yang ada berbentuk perlombaan untuk mendapatkan posisi, missalnya dengan menggunakan taktik persaingan harga, perang iklan, introduksi produk, dan meningkatkan pelayanan atau jaminan pada pelanggan.³ Dalam rangka meningkatkan posisi bersaing tersebut tanpa menimbulkan konfrontasi dengan pesaing-pesaing yang lain, perusahaan atau pelaku usaha berupaya untuk melakukan afiliasi dengan pelaku usaha atau pengusaha yang lain dalam industri yang bersangkutan, oleh karena itu muncullah istilah asosiasi. Pada dasarnya upaya-upaya untuk meredam konfrontasi diantara para pelaku usaha tetap dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Namun pelaku-pelaku usaha yang tergabung dalam sebuah asosiasi dapat memunculkan suatu kondisi oligopoli, yang hal ini kemudian diperparah dengan adanya kesepakatan-kesepakatan harga atau tarif.

¹ Gelhorn dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Bisnis: Merger dalam Perspektif Monopoli*, (jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 7

² Michael. E. Porter. *Strategi Bersaing*. (Jakarta: Erlangga,1980), h. 5.

³ Fred R. David, *Manajemen Strategis*. (Jakarta: Iindeks, 2004), h.145.

Aktivitas bersaing dalam bisnis antara pebisnis satu dengan pebisnis yang lain tidak dapat dihindarkan. Sebagai seorang pebisnis muslim, kita harus memahami kalau dalam ajaran Islam dianjurkan agar para umatnya untuk melakukan perlombaan dalam mencari kebaikan di segala hal, termasuk diantaranya dalam hal berbisnis. Oleh karena itu, walaupun sedang mengalami kondisi persaingan, pebisnis muslim bisa berusaha menghadapinya dan tanpa merugikan orang lain. Oleh karenanya, dalam seluruh aktivitas manusia pada umumnya dan aktivitas ekonomi dalam khususnya diarahkan untuk mencapai keberhasilan dan kesejahteraan. Dengan berpegangan dengan keadilan yang berkarakter komprehensif perlu mendasarkan pada nilai-nilai moral Islam. Karena berangkat dari titik moral, maka akan berakhir pula pada tujuan moral. Adapun dalam kehidupan kita sehari-hari biasa kita dengar dalam peribahasa “apa yang kita tanam, maka kita akan memetik hasilnya”. Selain itu, dalam ajaran Islam juga terdapat aturan-aturan dan falsafah yang tegak di atas asas persaudaraan antar manusia dan menganggap mereka semua sebagai satu keluarga, sebagaimana sabda Rasulullah SAW.: “Jadilah kalian hamba-hamba Allah yang bersaudara” (H.R. Ahmad dan Muslim). Dan dengan berpegang pada asas tersebut maka pebisnis muslim satu dengan pebisnis lainnya diharapkan dapat saling menghargai dan menghormati diantara mereka.

Adapun hal yang perlu dipikirkan adalah bagaimana persaingan bisnis itu dapat memberikan kontribusi yang baik bagi para pelakunya. Dengan berfikir tentang hal tersebut, maka diharapkan para pelakunya akan berusaha menciptakan persaingan yang sehat. Dampak Persaingan dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, persaingan menurut Anderson dalam Siswanto dapat membawa dua dampak sekaligus, yaitu:⁴

1. Aspek Positif persaingan:
 - a. Melindungi para pelaku ekonomi terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan

- b. Mendorong alokasi dan realokasi sumber daya ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen. Karena ditentukan oleh permintaan (*demand*), perilaku para penjual dalam kondisi persaingan akan cenderung mengikuti pergerakan permintaan para pembeli.
 - c. Mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien.
 - d. Adanya persaingan akan mendorong setiap pesaing yang ada akan mengurangi biaya produksi serta memperbesar *market share*. Hal ini akan mendorong pula adanya peningkatan mutu produk, pelayanan proses produksi, serta inovasi teknologi.
2. Aspek negatif persaingan:
 - a. Sistem persaingan menimbulkan adanya biaya dan kesulitan-kesulitan tertentu yang tidak didapati dalam sistem monopoli. Hal ini disebabkan pihak penjual dan pembeli secara relatif akan memiliki kebebasan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi, serta memiliki posisi tawar yang tidak jauh berbeda. Konsekuensinya adalah adanya waktu yang lebih lama dan upaya yang lebih keras dari masing-masing pihak untuk mencapai kesepakatan. Biaya yang harus dibayar untuk hak hal ini adalah biaya kontraktual (*contractual cost*) yang tidak perlu seandainya para pihak tidak bebas bernegosiasi.
 - b. Kemungkinan munculnya praktek-praktek curang (*unfair competition*) karena persaingan dianggap sebagai kesempatan untuk menyingkirkan pesaing dengan cara apapun.

Pada suatu industri seringkali dijumpai hanya terdapat beberapa pemain yang mendominasi pasar. Hal ini dapat mendorong para pemain tersebut untuk mengambil tindakan bersama dengan tujuan memperkuat kekuatan ekonomi mereka dan mempertinggi keuntungan. Keadaan tersebut akan mendorong mereka untuk membatasi tingkat produksi maupun tingkat harga melalui kesepakatan bersama di antara mereka.

⁴ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002), h.87.

Masyarakat Indonesia mewarisi nilai-nilai dalam hukum adat yang dibangun atas dasar kebersamaan, kerukunan, kekeluargaan, keselarasan, dan gotong-royong. Prinsip kerukunan bertujuan untuk mempertahankan masyarakat agar tetap dalam keadaan yang harmonis tanpa perselisihan dan pertentangan. Dalam masyarakat, rukun adalah suatu keadaan ideal yang diharapkan dapat dipertahankan dalam semua hubungan sosial. Menurut Franz Magnis Suseno dalam Ibrahim tuntutan kerukunan merupakan kaidah pranata masyarakat yang menyeluruh dan segala apa yang dapat mengganggu keadaan rukun dan suasana keselarasan dalam masyarakat harus dicegah.⁵

Dalam hal ini kata "persaingan" dalam berusaha terutama dalam konotasi untuk mencari nafkah dianggap sebagai tindakan yang berlawanan dengan kebersamaan dan keselarasan, karena persaingan dianggap sebagai tindakan individual yang dilakukan untuk kepentingan diri sendiri serta mengorbankan kepentingan orang banyak. Jika dikaitkan dengan persaingan dalam perdagangan, tindakan persaingan sering dihubungkan dengan berbagai praktik penyimpangan dalam upaya menggusur pesaing yang ada bagi kepentingan individu. Pendapat seperti ini bukan hal yang aneh dalam masyarakat sosial seperti di Indonesia karena merupakan manifestasi warisan nilai-nilai hukum adat dan merupakan refleksi dari nilai-nilai sosialisme dalam kehidupan bernegara.

Industri dalam hal ini didefinisikan sebagai kelompok perusahaan yang menghasilkan produk yang dapat saling menggantikan (*close substitution*). Persaingan dalam suatu industri terus menerus menekan tingkat hasil pengembalian modal yang ditanamkan (*rate of return on invested capital*) menuju tingkat hasil pengembalian dasar yang bersaing, atau tingkat pengembalian yang akan dinikmati oleh industri yang dinamakan sebagai industri "persaingan sempurna".

Tingkat pengembalian dasar yang bersaing ini kurang lebih sama dengan

tingkat bunga obligasi pemerintah jangka panjang setelah disesuaikan ke atas dengan resiko kerugian modal. Jika tingkat pengembalian lebih tinggi daripada tingkat pengembalian pasar bebas yang telah disesuaikan, maka hal tersebut akan merangsang arus masuk modal ke dalam industri, baik melalui pendatang baru maupun melalui investasi tambahan oleh para pesaing yang sudah ada.

Tingkat rivalitas dikalangan pesaing yang ada berbentuk perlombaan untuk mendapatkan posisi, dengan menggunakan taktik-taktik seperti persaingan harga, perang iklan, introduksi produk, dan meningkatkan pelayanan atau jaminan kepada pelanggan. Persaingan tersebut terjadi karena satu atau lebih pesaing merasakan tekanan atau melihat peluang untuk memperbaiki posisi. Pada kebanyakan industri, gerakan persaingan oleh satu perusahaan mempunyai pengaruh yang besar terhadap para pesaingnya.

Pola aksi dan reaksi ini mungkin, dan mungkin juga tidak membuat perusahaan pemrakarsa dan industri secara keseluruhan menjadi lebih baik. Jika gerakan dan kontra gerakan meningkat, maka seluruh perusahaan dalam industri akan mengalami kondisi yang lebih buruk dari pada sebelumnya. Beberapa bentuk persaingan, khususnya persaingan harga, sangat tidak stabil dan sangat mungkin membuat keadaan industri memburuk dari sudut pandang kemampuan laba. Penurunan harga dengan mudah dan cepat ditandingi oleh lawan, dan apabila hal tersebut terjadi maka turunlah pendapatan bagi semua perusahaan kecuali jika elastisitas permintaan terhadap harga pada Industri cukup tinggi.

Menetapkan harga jual yang pas merupakan salah satu faktor utama untuk berhasil dalam berwirausaha. Laku tidaknya barang atau jasa yang dijual tergantung dari penetapan harga yang ditentukan oleh penjual, yang tentu saja juga akan berpengaruh terhadap kemampuan bertahan (*survive*) suatu usaha. Secara teoritis, untuk menentukan harga jual yang pantas, harus diketahui harga pokoknya, yaitu biaya untuk mendapatkan barang/jasa tersebut. Biaya tersebut kemudian ditambah dengan biaya lain-lain serta keuntungan yang diharapkan, sehingga menghasilkan harga jual. Pendekatan dengan

⁵ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha* (Malang: Bayumedia, 2006), h. 80.

menggunakan harga pokok produksi tersebut bukanlah pendekatan yang baku. Apabila suatu barang tersebut sulit ditemui dipasaran, sementara permintaan tinggi, maka pelaku usaha dapat mematok harga yang tinggi. Sebaliknya jika terdapat banyak pesaing, maka pelaku usaha perlu menetapkan harga yang rendah. Dan ketika semua pelaku usaha yang ada dalam pasar yang bersangkutan bersepakat baik secara tertulis maupun tidak untuk memakai tingkat harga atau tarif yang sama, bagaimana kondisi pasar yang bersangkutan dan konsumen yang memanfaatkan barang atau jasa tersebut ?

Fenomena yang terjadi di Indonesia adalah banyaknya praktik persaingan usaha yang tidak sehat di berbagai industri dengan mengadakan kesepakatan atau perjanjian dengan pelaku usaha yang lain dengan berbagai pola. Selain itu praktik-praktik ini juga melibatkan pihak-pihak lain, yaitu asosiasi dan juga pemerintah. Dalam menghadapi kasus seperti ini diperlukan peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk bersikap tegas menindak para pelaku usaha yang bersaing dengan tidak sehat.

Tapi tidak hanya sikap tegas yang diperlukan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif untuk berbisnis, diperlukan pula sebuah kontinuitas dan konsistensi KPPU untuk menegakkan hukum persaingan di Indonesia melalui penerapan UU No. 5 Tahun 1999.

Mekanisme Pembentukan Harga

Harga merupakan jumlah uang yang dibutuhkan untuk memperoleh sebuah produk atau jasa, dan merupakan faktor penentu utama permintaan pasar. Harga pasar sebuah produk mempengaruhi biaya-biaya faktor produksi, sehingga harga adalah alat pengukur dasar sebuah sistem ekonomi, dalam peranannya sebagai penentu alokasi sumber-sumber yang langka, harga menentukan apa yang akan diproduksi (penawaran) dan siapa yang akan memperoleh berapa banyak barang atau jasa yang diproduksi (permintaan). Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi proses penetapan harga, yaitu permintaan produk, target pangsa pasar, reaksi pesaing, penggunaan strategi pene-

tapan harga, bauran pemasaran dan biaya untuk membeli produk.⁶

Mekanisme pembentukan harga yang diharapkan dapat terjadi dalam kondisi persaingan adalah pembentukan harga yang terjadi melalui sebuah mekanisme pasar. Dimana harga ditentukan oleh keseimbangan umum, dan harga keseimbangan inilah yang akan dipertahankan sampai ada kekuatan baru yang bisa mengubahnya.⁷ Sedangkan fenomena yang sering terjadi dalam beberapa industri di Indonesia adalah adanya kecenderungan para pelaku usaha baik secara individu (perusahaan) ataupun berkelompok (melalui asosiasi) untuk melakukan kesepakatan penetapan harga jual/tarif produk atau jasanya. Hal ini dilakukan dengan berbagai alasan, yang utamanya adalah untuk mengejar keuntungan. Selain itu upaya tersebut juga dilakukan untuk menjaga kelangsungan usaha para pelaku dalam industri.

Sehingga diharapkan tidak terjadi perang tarif yang dikhawatirkan justru akan mematikan usaha mereka sendiri pada akhirnya karena ketidakmampuan untuk menutup biaya produksi. Fenomena tersebut dapat dijelaskan dengan beberapa alasan berikut ini :

1. Menurut teori strategi bersaing dari Michael E. Porter dimana gerakan bersaing dalam suatu industri pada dasarnya tidak hanya dapat diartikan sebagai tindakan yang brutal untuk mematikan pesaing, gerakan bersaing tersebut juga dapat dilakukan sebagai gerakan kooperatif atau yang tidak mengancam. Dalam hal ini para pelaku usaha yang pada umumnya diwakili oleh asosiasi (sehingga mempunyai kedudukan oligopolis) mencari "jalan aman" dan mencegah konfrontasi dengan melakukan negosiasi harga baik dengan pelaku usaha lainnya maupun dengan konsumen atau pengguna jasa yang bersangkutan yang biasanya juga diwakili oleh asosiasi. Dengan demikian para pengusaha akan

⁶ William Stanton, *Prinsip Pemasaran*. Jakarta: Erlangga, 1984), h. 315.

⁷ Iskandar Putong, *Ekonomi Mikro*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2005), h. 280

mendapatkan *profit* dari harga yang disepakati tanpa harus mengeluarkan biaya yang lebih besar.

2. Selain itu persaingan yang sehat dalam *mindset* para pengusaha adalah suatu kondisi tanpa persaingan sehingga setiap pelaku usaha akan selalu berkoordinasi dengan pelaku usaha lainnya dalam berbagai hal termasuk harga. Sehingga diharapkan akan tercipta kondisi yang rukun dan terkendali.

Dalam teori monopoli, suatu kelompok industri yang mempunyai kedudukan oligopolis akan mendapat keuntungan maksimal bila mereka secara bersama berlaku sebagai monopolis. Dalam prakteknya, kedudukan oligopolis tersebut diwujudkan dengan apa yang disebut sebagai asosiasi-asosiasi. Melalui asosiasi tersebut para pelaku usaha dapat mengadakan kesepakatan bersama mengenai tingkat produksi, tingkat harga, wilayah pemasaran, dan sebagainya, yang kemudian memunculkan kartel, serta dapat pula mengakibatkan terciptanya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat⁸

Menurut kamus hukum ekonomi kartel diartikan sebagai: "Persekongkolan atau persekutuan diantara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi ekonomi" Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 permasalahan tentang kartel diatur dalam pasal 11 "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".

Menurut Ayodya D Prayoga dalam Usman, kartel dianggap sebagai *per se illegal* karena pada kenyataannya bahwa *price fixing* dan perbuatan-perbuatan kartel lainnya benar-benar mempunyai dampak negatif terhadap harga dan *output* jika dibandingkan

dengan dampak pasar yang kompetitif. Sedangkan kartel jarang sekali menghasilkan efisiensi, atau efisiensi yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan dampak negatif dari tindakan-tindakannya.⁹

Suatu kartel yang berhasil akan mengeluarkan keputusan-keputusan tentang harga dan *out put* seperti layaknya keputusan yang dikeluarkan oleh sebuah perusahaan tunggal yang memonopoli. Sehingga, kartel mendapatkan keuntungan-keuntungan monopoli dari para konsumen yang terus-menerus membeli barang atau jasa dengan harga kartel dan terjadi penempatan sumber secara salah yang diakibatkan oleh pengurangan *output* karena para konsumen seharusnya membeli dengan harga yang kompetitif, selain terbuangnya sumber daya untuk mempertahankan keberadaan kartel itu sendiri.

Disisi lain, ternyata kartel juga dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat banyak, sepanjang keberadaan dan tumbuh kembangnya memberikan manfaat. Selain itu kartel juga dapat membentuk stabilitas dan kepastian tingkat produksi, tingkat harga, dan wilayah pemasaran (yang sama) diantara para pelaku usaha yang tergantung dalam asosiasi tertentu dan dengan sendirinya pasar menjadi tidak kompetitif lagi.

Namun dalam UU No.5 Tahun 1999, larangan kartel yang terdapat dalam pasal 11 tersebut tidak mengkategorikan kartel sebagai *per se illegal*, sebab kartel masih dimungkinkan sepanjang tidak menimbulkan monopoli sisi dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat. Indonesia tampaknya mengikuti Jepang yang mensyaratkan adanya "*substantial restraint of competition*" yang "*contrary to public interest*" di dalam larangan terhadap kartel.

Perjanjian kartel baru ilegal jika dipraktikkan dan mengurangi persaingan secara substansial. *Fair trade commission* di Jepang telah mengambil jalan tengah dengan mengambil tindakan ketika peserta kartel telah melakukan langkah-langkah awal untuk melaksanakan perjanjian kartel. Dengan demikian telah dibuat suatu anggapan bahwa, ketika peserta kartel telah

⁸ Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2004), h. 55.

⁹ Ibid.

memulai kegiatan tersebut, maka kartel tersebut pasti mengurangi persaingan secara substansial seandainya tidak dihentikan atau dilarang.

Kasus Kartel dan Anti Persaingan di Indonesia¹⁰

1. Sektor telekomunikasi

a. Kasus Tarif SMS

Kartel yang terjadi antara operator SMS menimbulkan kerugian yang nyata bagi konsumen. Kerugian konsumen tersebut berupa 1) hilangnya kesempatan konsumen untuk memperoleh harga SMS yang lebih rendah, 2) hilangnya kesempatan konsumen untuk menggunakan layanan SMS yang lebih banyak pada harga yang sama, 3) kerugian *intangibile* konsumen lainnya, 4) serta terbatasnya alternatif pilihan konsumen, selama kurun waktu 2004 sampai dengan April 2008. Perhitungan aktual mengenai kerugian-kerugian konsumen tersebut di atas memerlukan analisis ekonomi yang mendalam dengan didukung oleh data yang memadai. KPPU menyampaikan perkiraan biaya SMS berdasarkan penelitian harga interkoneksi yang dilakukan oleh OVUM serta formulasi perhitungan biaya SMS oleh BRTI.

Berdasarkan laporan keuangan keenam operator yang terkait dalam kartel di atas (Telkomsel, XL, Telkom, Bakrie, Mobile-8 dan Smart, ditemukan pendapatan operator-operator tersebut sejak tahun 2004 sampai 2007 adalah sebesar 133,885 triliun rupiah. Penghitungan ganti rugi atau consumer loss dilakukan berdasarkan selisih harga kartel sms *off net* terendah yaitu Rp. 250 dengan harga estimasi dari pemerintah dan lembaga riset yaitu OVUM yaitu sebesar Rp. 114 per sms off net. Selisih tersebut dikalikan jumlah traffic pemakaian sms dan pangsa pelanggan sehingga

diperoleh besaran estimasi kerugian yang diderita konsumen sebesar Rp. 2.7 triliun.

Dampak dari keputusan KPPU yang menghentikan praktek kartel sms ini adalah terjadinya persaingan yang sehat dan harga yang wajar menuju pada tarif antara Rp.75-Rp.100/sms.

Jumlah pelanggan mobile phone saat ini telah mencapai 150 juta lebih pelanggan, jika selama 4 tahun tarif sms berada pada kisaran Rp.300 s/d Rp.350 per sms, dan setelah keputusan KPPU turun menjadi Rp.100/sms bahkan sudah ada tarif gratis, dengan asumsi 5 sms per pelanggan per hari dan penurunan tarif sebesar Rp.200 per sms maka penghematan uang pelanggan diperkirakan mencapai Rp. 5,5 triliun per-tahun.

b. Kasus Temasek (Pemilikan Silang Telkomsel dan Indosat oleh Temasek)

Dalam kasus ini KPPU telah menemukan hubungan sebab akibat yang jelas antara kepemilikan silang oleh Temasek dengan kerugian konsumen. Kelompok Usaha Temasek telah mencegah Indosat untuk bersaing dengan Telkomsel, sehingga menyebabkan pangsa pasar Telkomsel meningkat dan pangsa pasar Indosat menurun pada kurun waktu 2002-2006. Dengan struktur pasar yang semakin terkonsentrasi pada Telkomsel telah membuat kekuatan pasar Telkomsel meningkat, sehingga Telkomsel semakin memiliki kekuatan untuk menjadi penentu harga yang tinggi sehingga menyebabkan timbulnya kerugian konsumen. KPPU memperkirakan kerugian konsumen dalam analisisnya sebesar 14.7 triliun sampai 30.8 triliun rupiah (tidak dibebankan ke para terlapor tetapi masyarakat dapat menuntutnya *melalui class action*)

Pengukuran kerugian konsumen dilakukan atas dasar temuan *excessive price* yang di proxy kan melalui tingkat ROE aktual di atas ROE yang wajar. Tingkat ROE yang aktual sebesar 45% - 55% selama periode 2003-2006 dianggap sebagai *excessive* dimana tim pemeriksa memperhitungkan tingkat ROE yang wajar adalah sebesar 20%-35%. Berdasarkan ROE yang *excessive* tersebut, tim pemeriksa melakukan estimasi terhadap *excess revenue* yang dinikmati oleh para terlapor dan juga terhadap potensi

¹⁰ Tresna Priyana Soemardi, *Peran Iklim Persaingan Usaha yang Sehat dalam Mewujudkan Sistem Inovasi Nasional, UMKM yang Kuat dan Pengentasan Kemiskinan* lihat juga *Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional*, Jurnal Persaingan Usaha 2009 (Jakarta : Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009), h. 45

penurunan harga yang dapat terjadi. Untuk ROE yang wajar sebesar 30% maka estimasi penurunan harga yang potensial adalah 21.32% dan untuk ROE yang wajar sebesar 35% maka estimasi potensi penurunan harga mencapai 15%. Besaran estimasi potensi penurunan harga itu kemudian dikalikan revenue aktual para terlapor untuk memperoleh besaran excessive profit yang merupakan kerugian konsumen.

2. Kasus Minyak Goreng

Dalam kasus ini ditemukan adanya praktek kartel dan oligopoli di pasar minyak goreng sawit. Berdasarkan data KPPU diperkirakan 68% produsen minyak goreng terintegrasi dari hulu sampai hilir, sehingga sebagian besar memproduksi CPO sekaligus menjual minyak goreng. Pada 2008, harga CPO sebagai bahan baku utama minyak goreng telah mengalami penurunan, tetapi tidak diikuti oleh penurunan harga minyak goreng sehingga menimbulkan kerugian konsumen.

3. Kasus Kartel Semen

Kasus Kartel semen saat ini masih dalam proses pemeriksaan di KPPU. Menurut analisis penulis dalam paper kajian penulis, melihat kecenderungan harga semen yang terus naik disisi lain mengindikasikan turunnya biaya komponen utama produksi semen seperti kebutuhan batu-bara. Penulis memperkirakan dari kartel semen ini ada kerugian konsumen antara tahun 2006-2008.

4. Kasus Perdagangan Ritel Modern

Sektor perdagangan merupakan salah satu sektor ekonomi di Indonesia yang sangat rawan terhadap praktek-praktek monopoli atau monopsoni, terutama di subsektor perdagangan ritel. Salah satu kasusnya adalah PT.Carrefour, yang pada tahun 2005 perusahaan tersebut dihadapkan oleh putusan perkara No.02/KPPU-L/2005 dari KPPU tentang pelanggaran terhadap syarat-syarat perdagangan.

PT.Carrefour melakukan hubungan usaha jual beli berbagai macam produk dengan banyak pemasok menggunakan sistem jual putus. Hubungan usaha tersebut dituangkan dalam perjanjian tertulis yang dinamakan National Contract, yang di dalamnya memuat syarat-syarat jual beli (yang dapat dinegosiasikan dengan pema-

sok, antara lain: *listing fee*, *fixed rebate*, *minus margin*, *term of payment*, *regular discount*, *common assortment cost*, *opening cost/new store* dan *penalty*).

Banyak pemasok atas produk (makanan dan minuman dalam kemasan siap saji, kebutuhan sembilan bahan pokok serta produk segar, produk rumah tangga, dan elektronik) mengeluh bahwa syarat-syarat jual beli tersebut memberatkan, khususnya mengenai *listing fee* dan *minus margin*, karena setiap tahunnya carrefour melakukan penambahan jenis *item*, menaikkan biaya dan persentase *fee*. Carrefour memiliki kekuatan tawar terhadap pemasok dalam menegosiasikan item dalam syarat-syarat jual beli dan menggunakan kekuatannya untuk menekan pemasok. Bentuk tekanan yang dilakukan antara lain berupa penahanan pembayaran yang jatuh tempo, memutuskan secara sepihak untuk tidak menjual produk pemasok dengan tidak mengeluarkan perintah pembelian, dan mengurangi jumlah pemesanan jumlah produk pemasok.

Memang bentuk atau pola persaingan yang terjadi hingga saat ini antara ritel modern dengan ritel tradisional sangat baik untuk digunakan sebagai penguji tingkat efektivitas dari pelaksanaan UU nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di lapangan. Potensi persaingan tidak sehat dapat muncul dalam bentuk penyalahgunaan kekuatan pasar, antara lain, dalam bentuk syarat-syarat jual beli antar peritel dan pemasok seperti dalam kasus Carrefour tersebut.

Secara teoritis, dapat dikatakan bahwa apabila persaingan yang terjadi di sektor ritel selama ini tidak sehat, maka jumlah pelaku ritel tradisional akan terus berkurang sedangkan jumlah pelaku ritel modern akan bertambah terus. Atau, jumlah omset atau rata-rata per-unit usaha di kelompok pertama itu menurun sedangkan di kelompok kedua tersebut meningkat. Hipotesa ini tentu harus didasarkan pada asumsi bahwa faktor-faktor lain yang juga berpengaruh terhadap perubahan jumlah unit usaha (pedagang) atau omset di sektor tersebut, seperti misalnya modal, informasi pasar, teknologi, infrastruktur, dll. Tetap, tidak berubah.

Adapun pola yang kartel yang muncul dan biasanya dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Kesepakatan antara sesama pelaku usaha
Pelaku usaha berkoordinasi dengan pelaku usaha lainnya dalam industri yang sejenis untuk menentukan harga produk atau jasanya yang akan dijual pada konsumen. Baik secara tertulis ataupun secara lisan. Pola inilah yang sering dijumpai pada praktik kesepakatan tarif atau harga di Indonesia.

2. Kesepakatan antara pelaku usaha dan pemerintah

Para pelaku usaha melakukan perjanjian untuk menentukan harga dengan campur tangan pemerintah. Hal ini seperti yang terjadi pada kasus INACA yang kemudian berakhir dengan dicabutnya kewenangan INACA untuk menentukan tarif berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 25 Tahun 1997. Selain itu pemerintah juga bertindak sebagai "pemberi restu" terjadinya perjanjian kesepakatan harga. Hal ini berbeda dengan peran pemerintah sebagai regulator untuk menjaga kestabilan harga dan pasokan dalam suatu kondisi tertentu, misalnya untuk barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak diperlukan peran pemerintah sebagai regulator untuk menentukan harga dan pasokan.

3. Kesepakatan antara (asosiasi) pelaku usaha, (asosiasi) konsumen atau pengguna barang atau jasa, dan pemerintah.

Para pelaku usaha yang biasanya diwakili oleh asosiasi, bersama dengan pelaku usaha lain yang bertindak sebagai konsumen atau pengguna barang/jasa yang biasanya juga diwakili oleh asosiasi mengadakan kesepakatan harga/tarif dengan pemerintah sebagai fasilitator ataupun saksi. Seperti pada kasus kesepakatan tarif antara pelaku usaha penyedia jasa dan pelaku usaha sebagai pengguna jasa pada industri kepulauan, dengan administrator pelabuhan (sebagai representasi dari pemerintah) bertindak sebagai saksi dalam penandatanganan perjanjian kesepakatan harga.

Dalam *guideline* tentang perjanjian penetapan harga dan *resale price maintenance* dalam UU No 5 Tahun 1999, disebut

kan bahwa kondisi yang mendorong terjadinya penetapan harga menurut pengalaman empiris dari beberapa negara, adalah :

1. Jumlah pelaku usaha yang terbatas. Hal ini akan membuat industri semakin potensial untuk dimasuki. Apabila suatu industri memiliki ukuran yang sangat besar dan hanya didominasi oleh beberapa produsen, maka perjanjian penetapan harga tersebut menjadi instrumen yang sangat menguntungkan bagi pelaku usaha

2. Konsentrasi pembeli yang rendah. Sebagai akibat dari tingkat konsentrasi yang rendah tersebut, maka pembeli tidak memiliki kekuatan tawar ketika berhadapan dengan produsen

3. Terbatasnya produk substitusi. Produk substitusi yang hanya sedikit akan mendorong produsen-produsen produk sejenis melakukan perjanjian penetapan harga.

4. Homogenitas produk yang tinggi. Apabila sebuah produk memiliki homogenitas yang tinggi, maka hal ini akan mempermudah para produsen untuk mencapai kesepakatan perjanjian penetapan harga.

5. Entry barrier. Suatu pasar dengan karakteristik sunk cost yang tinggi sehingga biaya untuk melakukan investasi awal sangat besar.

6. Faktor-faktor lain. Misalnya, tidak transparannya informasi mengenai harga, pertumbuhan pasar yang rendah, serta transaksi yang biasanya dilakukan dalam kuantitas besar tetapi tidak memiliki frekwensi yang pasti.

Peran KPPU Dalam Memutus Siklus Terjadinya Persaingan Tidak Sehat

Dalam UU No.5 Tahun 1999 kegiatan kartel dilarang dengan pendekatan *per se illegal* pada pasal 11. Sehingga apapun bentuk kegiatan yang berkaitan dengan perjanjian tersebut adalah melanggar UU No.5 Tahun 1999. Karena pada umumnya kartel akan menimbulkan inefisiensi, sehingga tidak dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*). Disisi lain dalam dunia bisnis, para pelaku usaha berdalih bahwa pada praktiknya pengaturan harga diperlu-

kan untuk kelangsungan bisnis dalam suatu industri.

Untuk mencegah adanya *predatory pricing* yang pada akhirnya akan mengancam kelangsungan usaha itu sendiri. Hal ini seperti terungkap dalam diskusi dalam seminar "Persaingan Usaha yang Sehat dalam Industri Keuangan" di Hotel Hyatt pada 18 Juli 2007 lalu. Dalam diskusi tersebut peserta diskusi menanyakan tentang sikap KPPU tentang dampak dari kompetisi atau dibukanya pasar dimana kemudian para pelaku usaha bersaing dengan memberikan harga semurah-murahnya tanpa memperhatikan kemampuan perusahaan yang berakibat pada matinya usaha itu sendiri. Bila hal ini terjadi maka KPPU pada titik ekstrim berikutnya akan memberlakukan pasal larangan jual rugi yang diatur dalam pasal 20 pada pengusaha yang bersangkutan.

Berdasarkan fakta tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam menciptakan persaingan sehat pada suatu industri, dengan membuka pasar yang semula berbentuk oligopoli ataupun monopoli akan membawa konsekuensi munculnya pesaing-pesaing baru yang membawa tawaran harga yang bersaing. Munculnya beragam opsi harga tersebut juga membawa konsekuensi munculnya *predatory pricing*. Dari adanya *predatory pricing* akan ada pelaku-pelaku usaha yang tergusur atau mati. Selain itu intensitas persaingan yang makin tinggi juga memunculkan peluang adanya kartel harga untuk meminimalisir intensitas persaingan dan kembali akan menciptakan struktur oligopoli ataupun monopoli.

Maka disinilah diperlukan peran KPPU untuk memutus siklus tersebut. Antara lain dengan terus melakukan monitoring terhadap kondisi kompetisi setelah memberikan putusan atas suatu perkara ataupun saran dan pertimbangan. Peran KPPU dalam mewujudkan suatu iklim berusaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat tersebut haruslah diwujudkan dalam suatu sikap yang konsisten dan kontinyu

Simpulan

Fenomena mekanisme penetapan harga melalui praktik persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia dapat dijumpai pada

berbagai industri, diantaranya adalah Industri minyak, telekomunikasi.

Pola kartel yang terjadi pada beberapa industri di Indonesia yang muncul dan biasanya dilakukan adalah: a) Kesepakatan antara sesama pelaku usaha b) Kesepakatan antara pelaku usaha dan pemerintah c) Kesepakatan antara (asosiasi) pelaku usaha, (asosiasi) konsumen atau pengguna barang atau jasa, dan pemerintah.

Dalam upaya untuk mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia diperlukan peran KPPU secara konsisten dan kontinyu untuk memutus siklus terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Daftar Pustaka

- David, Fred.R.. *Manajemen Strategis*. Jakarta: Indeks. 2004
- Gelhorn dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Bisnis: Merger dalam Perspektif Monopoli*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002
- Ibrahim, Johnny, *Hukum Persaingan Usaha*. Malang: Bayumedia, 2006.
- Muladi, "Menyongsong Keberadaan UU Persaingan Sehat di Indonesia", dalam UU Antimonopoli Seperti Apakah yang Sesungguhnya Kita Butuhkan? Newsletter Nomor 34 Tahun IX, Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta
- Porter, Michael E. *Strategi Bersaing*. Jakarta: Erlangga, 1980
- Putong, Iskandar. *Ekonomi Mikro*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2005.
- Siswanto, Arie, *Hukum Persaingan Usaha*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2002.
- Stanton, William. *Prinsip Pemasaran*. Jakarta: Erlangga, 1984.
- Tresna P. Soemardi, *Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional. Studi Kasus Industri Semen di Indonesia dan Studi Banding Kartel Industri Kimia di Amerika Serikat*, (Jurnal Persaingan Usaha, KPPU, Edisi 2, tahun 2009.

-----, Peran Iklim
Persaingan Usaha yang Sehat dalam
Mewujudkan Sistem Inovasi
Nasional, UMKM yang Kuat dan
Pengentasan Kemiskinan (Jurnal
Persaingan Usaha, *KPPU*)

Usman, Rahmadi. Hukum Persaingan Usaha
di Indonesia. Jakarta: Gramedia,
2004.

UU No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan
Praktek Monopoli dan Persaingan
Usaha Tidak Sehat