

**Kegiatan Praktik Jual Beli Bawang Putih Yang Dilakukan Beberapa Importir  
Dalam Kajian Ketentuan Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha Di**

**Indonesia**

**Oleh :**

**Fajri Fil'ardi<sup>1</sup>**

**110120120030**

**ABSTRAK**

Pada dasarnya persaingan adalah rivalitas penjual yang mencoba untuk mendapatkan apa yang penjual lain cari pada saat yang sama, seperti penjualan, laba, dan pangsa pasar dengan menawarkan kombinasi terbaik praktis harga, kualitas, dan pelayanan. Persaingan dalam dunia usaha harus dipandang sebagai hal yang positif, dikarenakan persaingan memberikan keuntungan baik kepada pelaku usaha maupun kepada konsumen. Kenyataannya sulit ditemui pasar yang didasarkan pada mekanisme persaingan yang sehat, hal ini dikarenakan tidak semua pelaku usaha dapat bersaing secara sehat dan lebih memilih untuk menghilangkan persaingan diantara para pelaku usaha. Salah satu kasus berkaitan persaingan usaha ini adalah adanya indikasi kartel dalam praktik jual beli bawang putih di Indonesia yang dilakukan oleh beberapa importir sehingga membuat kelangkaan dan naiknya harga bawang putih pada tahun 2013. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat ditarik dua simpulan. Pertama, adanya indikasi kartel pada kegiatan jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir dikarenakan telah terpenuhinya seluruh unsur yang terdapat pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Kedua, upaya yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menanggulangi tindakan yang diindikasikan sebagai kartel bawang putih yaitu melakukan pendeteksian dengan cara melakukan investigasi dan pencegahan dengan memberikan sanksi kepada beberapa importir yang melakukan pelanggaran.

Kata kunci : jual beli, bawang putih, kartel, persaingan usaha

---

<sup>1</sup> Alamat Korespondensi: [human@unpad.ac.id](mailto:human@unpad.ac.id) ; telepon +22-2504957, fax +22-2509453, alamat sekarang: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Banda No. 40, Bandung.

***Practice Activities Sale and Purchase of Garlic Had Done by Some Importers Under Provisions of The Cartel According to Competition Law in Indonesia***

**ABSTRACT**

*Rivalry basically is a competition among sellers trying to obtain what other sellers search at the same time, such as sales, profit, market share by offering the best combination of price, quality and service. Rivalry in business should be regarded as positive matter because it gives many advantages for both entrepreneurs and consumer. Actual condition shows that a fair rivalry is hard to be found. This condition occurs because many entrepreneurs can not compete honestly. They prefer eliminating competition to maintaining that. A case related to this competition in Indonesia is the emergence of cartels in sale and purchase transaction of garlic done by some importers. This problem leads to the scarcity and rising prices of garlic in 2013. This study uses normative juridical approach focused on reviewing the application rules or norms of the positive law. Based on the result of this study two conclusions can be drawn. Firstly, the indication of the cartels in garlic trading activities undertaken by some importers has fulfilled all the elements cointain in article 11 of law number 5 1999. Secondly, the efforts made by the business competition supervisory commission / komisi pengawas persaingan usaha (KPPU) to overcome the action indicated as garlic cartel is done by way of investigation and prevention by giving sanction to some importers who comiited to offense.*

*Keywords : sale and purchase, garlic, cartel, business competition*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Persaingan dalam dunia usaha harus dipandang sebagai hal yang positif, dikarenakan persaingan memberikan keuntungan baik kepada pelaku usaha maupun kepada konsumen. Akibat dari adanya persaingan maka pelaku usaha akan berlomba-lomba untuk terus memperbaiki produk ataupun jasa yang dihasilkan sehingga pelaku usaha terus menerus melakukan inovasi dan berupaya keras memberi produk atau jasa yang terbaik bagi konsumen. Persaingan akan berdampak pada efisiensinya pelaku usaha dalam menghasilkan produk atau jasa, selain itu dengan adanya persaingan yang sehat akan membuat kondisi persaingan pasar yang sempurna dan seimbang.

Pada kenyataannya sulit ditemui pasar yang didasarkan pada mekanisme persaingan pasar yang sempurna, hal ini dikarenakan tidak semua pelaku usaha dapat bersaing secara sehat dan lebih memilih untuk menghilangkan persaingan diantara para pelaku usaha.

Praktiknya, beberapa pelaku usaha yang ingin melakukan praktik monopoli mengambil tindakan dengan cara bekerja sama antara para pelaku usaha pesaing untuk memperkuat kekuatan ekonomi dan meningkatkan keuntungan melalui kesepakatan diantara mereka. Kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk

memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar secara umum dapat dikategorikan sebagai tindakan kartel.<sup>2</sup>

Salah satu kasus adanya dugaan kartel di Indonesia yaitu kegiatan jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir di Indonesia yang menyebabkan terjadinya kelangkaan komoditas bawang putih sehingga membuat naik harga bawang putih pada bulan Maret 2013. Pengertian kegiatan tersebut adalah aktifitas jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir bawang putih di Indonesia. Bagi masyarakat, bawang putih merupakan rempah-rempah yang menjadi salah satu sumber bahan pokok bagi bumbu-bumbu masakan di Indonesia.

Setelah dilakukan penyelidikan, menurut Komisioner KPPU, Sukarmi menjelaskan dalam pemeriksaan terdapat 19 perusahaan yang ditetapkan sebagai terlapor yaitu, CV Bintang, CV Karya Pratama, CV Mahkota Baru, CV Mekar Jaya, PT Dakai Impex, PT Dwi Tunggal Buana, PT Global Sarana Perkasa, PT Lika Dayatama, PT Mulya Agung Dirgantara, PT Sumber Alam Jaya Perkasa, PT Sumber Roso Agromakmur, PT Tri Tunggal Sukses, PT Tunas Sumber Rejeki, CV Agro Nusa Permai, CV Kuda Mas, CV Mulia Agro Lestari, PT Lintas Buana Unggul, PT Prima Nusa Lentera Agung, dan PT Tunas Utama Sari Perkasa.<sup>3</sup>

Berdasarkan putusan KPPU dengan Nomor 05/KPPU-I/2013, disebutkan terdapat tiga kelompok usaha yang terafiliasi melakukan

---

<sup>2</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) di akses tanggal 3 Februari 2014.

<sup>3</sup> <http://www.investor.co.id/agribusiness/19-importir-bawang-putih-terindikasi-kartel/65463> di akses tanggal 3 Februari 2014.

persekonglolan dalam menetapkan pasokan dan harga pada periode November 2012 hingga Februari 2013, yaitu :<sup>4</sup>

1. Kelompok usaha pertama, terdapat 13 importir dalam kelompok ini yaitu, CV Bintang (Terlapor I), CV Karya Pratama (Terlapor II), CV Mahkota Baru (Terlapor III), CV Mekar Jaya (Terlapor IV), PT Dakai Impex (Terlapor V), PT Dwi Tunggal Buana (Terlapor VI), PT Global Sarana Perkasa (Terlapor VII), PT Lika Dayatama (Terlapor VIII), PT Mulya Agung Dirgantara (Terlapor IX), PT Sumber Alam Jaya Perkasa (Terlapor X), PT Sumber Roso Agromakmur (Terlapor XI), PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) dan PT Tunas Sumber Rezeki (XIII). Kelompok ini menguasai 56,68 persen pangsa pasar importir bawang putih dengan jumlah impor barang sebesar 23.518.018 kilogram.
2. Kelompok usaha kedua, terdapat 3 importir dalam kelompok ini yaitu, CV Agro Nusa Permai (Terlapor XIV), CV Kuda Mas (Terlapor XV), CV Mulia Agro Lestari (Terlapor XVI). Kelompok ini menguasai 14,03 persen pangsa pasar importir bawang putih dengan jumlah impor barang sebesar 5.515.000 kilogram.
3. Kelompok usaha ketiga, terdapat 3 importir dalam kelompok ini yaitu, PT Lintas Buana Unggul (Terlapor XVII), PT Prima Nusa Lentera Agung (Terlapor XVIII) dan PT Tunas Utama Sari Perkasa (Terlapor XIX). Kelompok ini menguasai 10,67 persen pangsa pasar importir bawang

---

<sup>4</sup> KPPU, Putusan Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013, hlm. 271.

putih dengan jumlah impor barang sebesar 3.217.000 kilogram.

Pada putusan tersebut dijelaskan pula bahwa terdapat afiliasi beberapa pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya antara lain :<sup>5</sup>

1. Bahwa sesuai fakta persidangan CV Bintang (Terlapor I) mempunyai afiliasi dengan PT Dakai Impex (Terlapor V) yang ternyata Terlapor V merupakan perusahaan orang tua dari Terlapor I;
2. Bahwa sesuai fakta persidangan PT Dwi Tunggal Buana (Terlapor VI) mempunyai Afiliasi dengan PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) yang ternyata pengurus di Terlapor VI juga merupakan pengurus Terlapor XII;
3. Bahwa sesuai fakta persidangan PT Global Sarana Perkasa (Terlapor VII) mempunyai Afiliasi dengan PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) yang ternyata pengurus di Terlapor XII merupakan sepupu dari Pengurus Terlapor VII;

Mengenai proses pengurusan dan/atau perpanjangan dokumen Surat Persetujuan Impor (SPI), berdasarkan putusan tersebut terdapat kesamaan pihak yang melakukan pengurusan dan/atau perpanjangan berkas SPI para terlapor.<sup>6</sup>

Pengurusan SPI merupakan prosedur wajib bagi para importir untuk melakukan importasi, dengan adanya kesamaan pihak dalam pengurusan SPI menunjukkan adanya persaingan semu diantara importir bersaing yang berpotensi melakukan kartel.

---

<sup>5</sup> *Idem*, hlm 273.

<sup>6</sup> *Ibid*.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat ditentukan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir bawang putih di Indonesia dihubungkan dengan ketentuan kartel menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha?
2. Bagaimanakah upaya yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menanggulangi tindakan yang diindikasikan sebagai kartel bawang putih dihubungkan dengan hukum persaingan usaha di Indonesia?

## **II. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu menganalisis kaitan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang dibahas. Seluruh data yang telah diperoleh, baik data primer maupun sekunder dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif. Penggunaan metode normatif, dikarenakan penelitian ini diawali dengan peraturan perundang-undang yang merupakan hukum positif, sedangkan metode kualitatif dikarenakan data yang diperoleh dari hasil wawancara di analisis dan diuraikan tanpa menggunakan model-model matematik dan rumus-rumus statistik.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Pelaksanaan Jual Beli Bawang Putih Yang Dilakukan Oleh Beberapa Importir Bawang Putih di Indonesia Dihubungkan Dengan Ketentuan Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha

Mengenai analisis adanya dugaan kartel dalam pelaksanaan jual beli bawang putih di Indonesia pada tahun 2013, tentunya perlu dianalisis terhadap karakteristik kartel dan ketentuan kartel berdasarkan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Berdasarkan fakta persidangan pada saat permohonan SPI terdapat kesamaan pihak dalam pengurusan SPI yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini:<sup>7</sup>

**Tabel Pihak Yang Melakukan Pengurusan Dokumen SPI**

NO	NAMA PERUSAHAAN	PEMBAWA DOKUMEN
1	CV Bintang	Chan Hong Ngai / Hans / Utari F Munandar
2	CV Karya Pratama	Arsan AS / Henry Budiman
3	CV Mahkota Baru	Arsan AS / D Ratno P
4	CV Mekar Jaya	Arno SW / Utari F Munandar
5	PT Dakai Impex	Chan Hong Ngai / Hans / Utari F Munandar
6	PT Dwi Tunggal Buana	Linda Magdalena Thalib / Rajasatya Siregar /Anthony Rio Sanjaya

---

<sup>7</sup> *Idem*, hlm. 114

Lanjutan...

7	PT Global Sarana Perkasa	Rajasatya Siregar
8	PT Lika Dayatama	Anthony Rio Sanjaya / A Musa F
9	PT Mulya Agung Dirgantara	Utari F Munandar
10	PT Sumber Alam Jaya Perkasa	Anthony Rio Sanjaya / Arsan AS
11	PT Sumber Roso Agromakmur	A Musa F / Henry Budiman
12	PT Tritunggal Sukses	Linda Magdalena Thalib /Anthony Rio Sanjaya
13	PT Tunas Sumber Rezeki	Utari F Munandar / Arsan AS
14	CV Agro Nusa Permai	Basuki Sutrisno / Apri Sanjaya
15	CV Kuda Mas	Basuki Sutrisno / Apri Sanjaya
16	CV Mulia Agro Lestari	Basuki Sutrisno / Apri Sanjaya
17	PT Lintas Buana Unggul	Muhammad Ayub
18	PT Prima Nusa Lentera Agung	Muhammad Ayub
19	PT Tunas Utama Sari Perkasa	Muhammad Ayub

Sumber : Putusan KPPU Nomor : 05/KPPU-I/2013

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa para terlapor yang saling terkait akibat keberadaan orang perorangan yang membantu

menguruskan SPI dan perpanjangan SPI dengan ringkasan sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, Terlapor VI, Terlapor VII, Terlapor VIII, Terlapor XIX, Terlapor X, Terlapor XI, Terlapor XII, dan Terlapor XIII.
2. Terlapor XIV, dan Terlapor XV, Terlapor XVI.
3. Terlapor XVII, Terlapor XVIII, dan Terlapor XIX.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha.<sup>9</sup>

Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu :<sup>10</sup>

1. Kolusi eksplisit, yang para anggotanya mengkomunikasikan kesepakatan mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai auditbersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis, data penjualan dan data-data lainnya;
2. Kolusi diam-diam, yang pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia.

Mengenai kolusi ini, dijelaskan kembali menurut Massimo Motta adalah :<sup>11</sup>

*“... Furthermore the legal concept of collusion requires coordination between undertakings in the form of an agreement*

---

<sup>8</sup> Idem, hlm. 115.

<sup>9</sup> [http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) di akses tanggal 22 Maret 2014.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Massimo Motta, *Cartels in the European Union: Economics, Law, Practice*, European University Institute, Italia, 2007, hlm. 2.

*or concerted practice, together with the object or effect of distortion, prevention or restriction of competition.”*

Menurut pendapat di atas, bahwa dalam perspektif hukum, kolusi memerlukan koordinasi antara pelaku usaha dalam bentuk perjanjian atau praktek bersama, bersama-sama dengan objek atau efek distorsi, pencegahan atau pembatasan persaingan.

Adanya kesamaan pihak yang melakukan pengurusan SPI bawang putih merupakan bentuk koordinasi yang mengakibatkan timbulnya kerja sama dan komunikasi di antara para terlapor yang diwakili oleh beberapa orang yang dapat dianggap sebagai salah satu bentuk kolusi.

Pengurusan SPI bawang putih merupakan prosedur wajib yang harus dipenuhi oleh para importir untuk dapat melakukan importasi bawang putih. Para importir seharusnya mengurus sendiri SPI masing-masing perusahaan, karena mereka adalah importir yang saling bersaing. Pengurusan SPI oleh orang yang sama dapat mengaitkan antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya dan membuktikan adanya persaingan semu diantara para terlapor.

Berdasarkan fakta persidangan dijelaskan pula bahwa terdapat afiliasi baik secara kepengurusan maupun hubungan keluarga beberapa pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya antara lain :<sup>12</sup>

1. Bahwa sesuai fakta persidangan CV Bintang (Terlapor I) mempunyai afiliasi dengan PT Dakai Impex (Terlapor V) yang ternyata Terlapor V merupakan perusahaan orang tua dari Terlapor I;

---

<sup>12</sup> Putusan KPPU, *Opcit*, hlm. 273.

2. Bahwa sesuai fakta persidangan PT Dwi Tunggal Buana (Terlapor VI) mempunyai Afiliasi dengan PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) yang ternyata pengurus di Terlapor VI juga merupakan pengurus Terlapor XII;
3. Bahwa sesuai fakta persidangan PT Global Sarana Perkasa (Terlapor VII) mempunyai Afiliasi dengan PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) yang ternyata pengurus di Terlapor XII merupakan sepupu dari Pengurus Terlapor VII;

Apabila fakta di atas dihubungkan dengan konsep kolusi menurut pendapat Massimo Motta, terlihat bahwa diantara para Terlapor I sampai dengan Terlapor XIX adalah merupakan pesaing, yang seharusnya bersaing dalam melakukan importasi bawang putih, namun ditemukan fakta sebaliknya bahwa diantara mereka terdapat kerja sama baik secara langsung maupun tidak langsung dengan menggunakan pihak yang sama dalam pengurusan dokumen SPI maupun perpanjangan SPI, serta terdapat kerja sama antar Terlapor yang masih memiliki hubungan keluarga dan kesamaan dalam pengurusan. Maka dari itu, walaupun terdapat beberapa entitas perusahaan yang berbeda, dengan adanya kesamaan hubungan kekeluargaan dan pengurusan perusahaan membuat berkurangnya persaingan dan berpotensi menimbulkan pasar monopoli.

Mengenai analisis pemenuhan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dijelaskan sebagai berikut :

1. Unsur pelaku usaha

Pelaku usaha menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha dalam perkara ini adalah importir yang disebut sebagai terlapor I sampai dengan terlapor XIX.

Maka dari itu, unsur pelaku usaha dalam pasal ini terpenuhi.

2. Unsur perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Pada pemenuhan unsur dan pembuktian perjanjian ini, perlu digunakan pembuktian secara tidak langsung (*indirect evidence*), dikarenakan kolusi yang dilakukan oleh

masing-masing terlapor merupakan kolusi diam-diam yang tidak secara langsung menunjukkan adanya praktik kartel.

Menurut M. Yahya Harahap, yang dimaksud dengan bukti tidak langsung adalah pembuktian yang diajukan tidak bersifat fisik, tetapi yang diperoleh sebagai kesimpulan dari hal atau peristiwa yang terjadi di persidangan.<sup>13</sup>

Berkaitan dengan pembuktian tidak langsung ini, OECD menjelaskan dalam jurnalnya "*Prosecuting Cartel Without Direct Evidence*" bahwa dalam pembuktian tidak langsung ini yang dapat dijadikan sebagai alat bukti tidak langsung yaitu bukti yang menunjukkan bahwa pelaku yang diduga melakukan kartel saling berkomunikasi tentang subjek tertentu, seperti dokumen internal perusahaan. Selain itu, salah satu contoh praktik yang dilakukan oleh pelaku usaha yang menunjukkan adanya perjanjian tidak tertulis adalah adanya kesepakatan tidak tertulis berupa penyesuaian tindakan yang mana terdapat kesamaan harga di tingkat importir.

Apabila praktik jual beli bawang putih yang dilakukan oleh masing-masing terlapor di analisis menggunakan alat bukti tidak langsung, bahwa masing-masing terlapor dapat dianggap melakukan perjanjian dikarenakan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Adanya kesamaan pihak yang melakukan pengurusan dokumen SPI bawang putih,

---

<sup>13</sup> M, Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 558.

merupakan suatu bentuk koordinasi yang mengakibatkan timbulnya kerja sama dan komunikasi di antara para terlapor.

- b. Adanya afiliasi baik secara kepengurusan maupun hubungan keluarga beberapa pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya.
- c. Adanya kesepakatan tidak tertulis berupa penyesuaian tindakan yang mana terdapat kesamaan harga di tingkat importir pada awal Januari 2013 harga berkisar Rp 11.000,-/kg, pada akhir Januari 2013 berkisar Rp 12.500,-/kg, pada tanggal 9 Maret 2013 berkisar Rp 35.000,-/kg dan pada tanggal 14 Maret 2014 harga mencapai Rp 40.000,-/kg, sedangkan harga pada saat persidangan berlangsung berkisar Rp 7.500,-/kg.<sup>14</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dari itu unsur perjanjian dalam pasal ini terpenuhi.

### 3. Unsur pelaku usaha pesaing

Pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada dalam satu pasar bersangkutan.<sup>15</sup> Bahwa yang dimaksud dengan unsur pelaku usaha pesaing dalam perkara ini adalah terlapor I sampai dengan terlapor XIX merupakan entitas perusahaan berbeda yang bergerak sebagai importir bawang putih.

---

<sup>14</sup> Putusan KPPU, *Opcit*, hlm. 120-121.

<sup>15</sup> <http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draf%20pedoman%20pasal%205.010611.pdf> di akses tanggal 15 April 2014.

Maka dari itu, unsur pelaku usaha pesaing dalam pasar ini terpenuhi.

#### 4. Unsur bermaksud mempengaruhi harga

Pengertian bermaksud mempengaruhi harga, perlu ditinjau dari masing-masing kata. Pengertian bermaksud artinya adanya suatu tujuan, mempengaruhi artinya merubah suatu kondisi yang seharusnya, kemudian harga artinya nilai pertukaran atas suatu produk berupa barang atau jasa yang pada umumnya dinyatakan dalam satuan moneter (mata uang).<sup>16</sup> Berdasarkan pengertian di atas, maka yang dimaksud dengan bermaksud mempengaruhi harga adalah suatu tujuan untuk merubah kondisi nilai pertukaran suatu produk berupa barang atau jasa.

Maksud mempengaruhi harga dalam perkara ini, terdapat perubahan harga bawang putih yang sangat signifikan pada periode Oktober 2012 sampai dengan Maret 2013 dengan harga berdasarkan data dari Tempo di pasar induk yaitu, Rp. 12.000/kg menjadi Rp. 60.000/kg pada bulan Maret 2013.

Apabila dihubungkan dengan bukti ekonomi, perubahan harga yang sangat signifikan dikarenakan konsentrasi pasar yang tinggi, produk yang homogen, dan terjadinya ketimpangan yang sangat signifikan antara penawaran dan permintaan (*supply and demand*).

---

<sup>16</sup> [http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pemasaran/Bab\\_7.pdf](http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pemasaran/Bab_7.pdf) di akses tanggal 15 April 2014.

Maka dari itu, unsur mempengaruhi harga dalam pasal ini terpenuhi.

5. Unsur mengatur produksi dan atau pemasaran

Mengatur produksi artinya adalah menentukan jumlah produksi baik bagi kartel secara keseluruhan maupun bagi setiap anggota. Hal ini dapat lebih besar atau lebih kecil dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan akan barang atau jasa yang bersangkutan. Sedangkan mengatur pemasaran berarti mengatur jumlah yang akan dijual dan atau wilayah para anggota menjual produknya.

Berdasarkan fakta di persidangan terungkap bahwa para Terlapor I sampai dengan XIX tidak melaksanakan kewajibannya untuk mengimpor bawang putih sesuai dengan kuota yang diberikan dalam waktu yang ditentukan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

Hal ini diperoleh menurut pernyataan dan kesimpulan dari masing-masing terlapor sebagai berikut :<sup>17</sup>

- a. Terlapor II menyatakan bahwa, untuk melakukan importasi bawang putih dari Cina membutuhkan waktu lebih kurang selama 42 (empat puluh dua) hari diluar waktu pengorderan barang, yang karena ini pada akhirnya Terlapor II gagal melakukan importasi sebesar 208,9 (dua ratus delapan koma sembilan) ton.

---

<sup>17</sup> Putusan KPPU, *Opcit*, hlm. 275-276.

b. Terlapor III menyatakan bahwa terdapat kesalahan pada data laporan dugaan pelanggaran (LDP) sebagai berikut :

- 1) Data pasokan dalam dugaan pengaturan pasokan bawang putih kedalam negeri yang dilakukan oleh Pelaku Usaha (CV Mekar Jaya) yang disebutkan pada bulan November 2012 berjumlah 420.000 kg adalah salah, bahwa senyatanya yang benar adalah nihil, hal ini terjadi karena SPI baru terbit tanggal 8 November 2012, dan Terlapor IV masih membutuhkan waktu untuk mengurus *Inspection Request*, ditambah lagi waktu bagi Surveyor untuk melakukan inspeksi di negara asal, dan sebagainya. Jadi pada bulan November 2012 realisasi tersebut adalah “nihil”.
- 2) Data volume pada Desember 2012 yang disebutkan dalam LDP sejumlah 6.216.000 kg adalah salah, karena senyatanya yang benar adalah 980.000 kg dengan perincian bawang putih yang melalui Tanjung Perak sejumlah 896.000 kg dan melalui Belawan sejumlah 84.000 kg.
- 3) Data yang disajikan oleh Investigator dalam Laporan Dugaan Pelanggaran bahwa Terlapor IV melakukan importase dengan

volume 420.000 kg (Nopember 2012) dan 6.216.000 kg (Desember 2012) jelas juga tidak sesuai dengan data (slide) yang disajikan saksi Ircham Habib terkait RIPH (SPI tanggal 8 Nopember 2012) yang menyatakan bahwa rekomendasi hanya sejumlah 1.241,5 ton dengan realisasi hanya 1.232 ton saja (sisa 9,5 ton).

Menurut data dari Dirjen Bea dan Cukai Kementerian Keuangan RI, diperoleh fakta bahwa Terlapor I sampai dengan Terlapor XIX yang merupakan perusahaan importir yang terkait sebagaimana diuraikan dalam fakta persidangan terbukti memiliki pola pengaturan pemasukan bawang putih untuk dapat mengatur pasokan bawang putih ke Indonesia untuk bulan Oktober 2012, November 2012, Desember 2012, Januari 2013, Februari 2013 dan Maret 2013.<sup>18</sup> Menanggapi alasan Terlapor II tidak mampu melakukan importasi dikarenakan keterbatasan waktu untuk melakukan importasi tidak bisa diterima, dikarenakan Kementerian Perdagangan memberikan perpanjangan relaksasi impor sampai dengan akhir Januari 2013 dan diperkuat dengan Surat Menteri Perdagangan No. 1286/2012 dan Surat Menteri Perdagangan No. 1287/2012.<sup>19</sup> Adanya perpanjangan relaksasi impor sampai dengan akhir Januari 2013

---

<sup>18</sup> *Idem*, hlm. 119.

<sup>19</sup> Ringkasan Laporan Tim Investigator Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

seharusnya dapat digunakan importir untuk memasukan bawang putih sebagai kouta tahun 2012 dengan menggunakan RIPH yang diterbitkan pada tanggal 22 Desember 2012.

Maka dari itu, unsur mengatur produksi dan atau pemasaran dalam pasal ini terpenuhi.

6. Unsur barang dan atau jasa

Barang menurut Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha. Bahwa yang di maksud dengan unsur barang dalam perkara ini adalah komoditas bawang putih bersiung (berumbi) jamak.

Maka dari itu, unsur barang dan atau jasa dalam pasal ini terpenuhi.

7. Unsur dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli

Praktik monopoli menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Pada ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan mengenai pemusatan kekuatan ekonomi :

“Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.”

Pembuktian dalam pemenuhan unsur menyebabkan terjadinya praktik monopoli digunakan pendekatan dengan cara pendekatan *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan untuk mengevaluasi akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.<sup>20</sup> Pendekatan ini menggunakan analisis pasar serta dampaknya terhadap persaingan, sebelum dinyatakan sebagai melanggar undang-undang.<sup>21</sup>

Melihat hubungan kesamaan pihak dalam pengurusan SPI dan hubungan kekeluargaan, terdapat tiga kelompok usaha yang di duga terafiliasi melakukan persekongkolan dalam menetapkan pasokan dan harga pada periode November 2012 hingga Februari 2013, yaitu .<sup>22</sup>

- a. Kelompok usaha pertama, terdapat 13 importir dalam kelompok ini yaitu, CV Bintang (Terlapor I), CV Karya Pratama (Terlapor II), CV Mahkota

---

<sup>20</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Penerapan Pendekatan Rule Of Reason dan Per Ser Illegal Dalam Hukum Persaingan*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 24, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2005.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Putusan KPPU, *Opcit*, hlm. 28.

Baru (Terlapor III), CV Mekar Jaya (Terlapor IV), PT Dakai Impex (Terlapor V), PT Dwi Tunggal Buana (Terlapor VI), PT Global Sarana Perkasa (Terlapor VII), PT Lika Dayatama (Terlapor VIII), PT Mulya Agung Dirgantara (Terlapor IX), PT Sumber Alam Jaya Perkasa (Terlapor X), PT Sumber Roso Agromakmur (Terlapor XI), PT Tritunggal Sukses (Terlapor XII) dan PT Tunas Sumber Rezeki (XIII). Kelompok ini menguasai 56,68 persen pangsa pasar importir bawang putih dengan jumlah impor barang sebesar 23.518.018 kilogram.

- b. Kelompok usaha kedua, terdapat 3 importir dalam kelompok ini yaitu, CV Agro Nusa Permai (Terlapor XIV), CV Kuda Mas (Terlapor XV), CV Mulia Agro Lestari (Terlapor XVI). Kelompok ini menguasai 14,03 persen pangsa pasar importir bawang putih dengan jumlah impor barang sebesar 5.515.000 kilogram.
- c. Kelompok usaha ketiga, terdapat 3 importir dalam kelompok ini yaitu, PT Lintas Buana Unggul (Terlapor XVII), PT Prima Nusa Lentera Agung (Terlapor XVIII) dan PT Tunas Utama Sari Perkasa (Terlapor XIX). Kelompok ini menguasai 10,67 persen pangsa pasar importir bawang putih dengan jumlah impor barang sebesar 3.217.000 kilogram.

Walaupun terdapat 19 entitas perusahaan yang berbeda, dengan adanya kesamaan hubungan kekeluargaan dan pengurusan perusahaan membuat berkurangnya persaingan menjadi 3 kelompok besar dan berpotensi menimbulkan pasar monopoli. Hal ini dikarenakan 3 kelompok besar di atas mendapatkan jumlah kuota paling besar di dibandingkan dengan importir lainnya. Akibat dari adanya pengelompokan di atas menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi kepada 3 kelompok di atas sehingga dapat berpotensi untuk menetapkan pemasaran dan harga.

Maka dari itu, unsur dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli dalam pasal ini terpenuhi.

8. Unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat

Pengertian persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Pembuktian unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, telah terbukti bahwa beberapa terlapor tidak melakukan kewajiban untuk mengimpor bawang putih sesuai dengan kuota yang diberikan dalam waktu yang ditentukan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

Adanya hubungan kekeluargaan dan kepengurusan antara pelaku usaha menyebabkan terhambatnya persaingan usaha yang sehat, dikarenakan terdapat beberapa kelompok pelaku usaha yang mempunyai kuota lebih banyak dibandingkan dengan pelaku usaha lainnya.

Kartel adalah suatu kolusi atau kolaborasi dari para pelaku usaha. Oleh karena itu segala manfaat kartel hanya diberikan untuk kepentingan anggota saja, sehingga tindakan-tindakan mereka ini dilakukan dengan secara tidak sehat dan merugikan baik pelaku usaha maupun konsumen.

Maka dari itu, unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dalam pasal ini terpenuhi.

Berdasarkan pembahasan mengenai analisis pelaksanaan jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir bawang putih di Indonesia dihubungkan dengan ketentuan kartel menurut hukum persaingan usaha, dapat dirumuskan bahwa adanya indikasi kartel dalam praktik jual beli bawang putih tersebut dikarenakan terlihat adanya karakteristik kartel dan telah terpenuhinya seluruh unsur yang terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## **B. Upaya Yang Dilakukan Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Untuk Menanggulangi Tindakan Yang Diindikasikan Sebagai Kartel Bawang Putih Dihubungkan Dengan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**

Berkaitan dengan upaya yang dilakukan oleh KPPU selaku otoritas pengawas persaingan usaha untuk menanggulangi praktik jual beli bawang putih, pada dasarnya membahas mengenai upaya yang telah dilakukan oleh KPPU dalam menanggulangi tindakan yang diindikasikan sebagai kartel bawang putih dihubungkan menurut hukum persaingan usaha di Indonesia.

Mengenai pendeteksian ini, KPPU telah diberikan tugas dan wewenang yang tercantum dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada saat melakukan investigasi KPPU telah banyak menemukan banyak bukti baik hukum dan ekonomi, namun pada saat memutuskan perkara KPPU dalam pertimbangannya tidak menggunakan bukti ekonomi yang telah diperoleh sehingga memutuskan bahwa terlapor tidak terbukti melakukan kartel. KPPU selaku otoritas pengawas persaingan usaha seharusnya sudah dapat mengidentifikasi bahwa adanya perilaku kartel diantara terlapor, hal ini dikarenakan menurut keterangan saksi di persidangan, harga di tingkat importir pada awal Januari 2013 harga berkisar Rp 11.000,-/kg, pada akhir Januari 2013 berkisar Rp 12.500,-/kg, pada tanggal 9 Maret 2013 berkisar Rp 35.000,-/kg dan pada tanggal 14 Maret 2014 harga mencapai Rp 40.000,-/kg, sedangkan harga pada saat persidangan berlangsung berkisar Rp 7.500,-/kg.

Pasal 42 (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan peluang bagi KPPU untuk menggunakan alat bukti petunjuk untuk membuktikan terjadinya kartel berdasarkan semua bukti keterangan saksi, ahli, dan keterangan para pelaku usaha yang mengarah kepada kesamaan tindakan dan kerja sama diantara mereka. Pasal ini memberikan legitimasi KPPU menggunakan pembuktian berdasarkan alat bukti tidak langsung berupa keadaan konsentrasi pasar dan adanya kesepakatan tidak tertulis berupa penyesuaian tindakan yang ditunjukkan dengan adanya kesamaan harga di tingkat importir. Pengaturan stok bawang, konsentrasi pasar, dan perilaku penyesuaian tindakan yang telah dijelaskan di atas dapat menjadi sumber petunjuk bagi KPPU untuk membuktikan adanya persaingan usaha tidak sehat.

Mengenai penindakan yang telah dilakukan KPPU dengan memberikan sanksi denda di bawah 1 Miliar rupiah dinilai tidak seimbang dibandingkan dengan dampak yang telah ditimbulkan oleh para terlapor.

#### **IV. PENUTUP**

##### **A. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan mengenai praktik jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir dalam analisis hukum persaingan usaha, dapat diperoleh simpulan sebagai berikut :

1. Pada pelaksanaan jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir bawang putih di Indonesia dihubungkan dengan ketentuan kartel menurut hukum persaingan usaha dapat disimpulkan adanya indikasi kartel

yang dilarang dalam praktik jual beli bawang putih tersebut dikarenakan terlihat adanya karakteristik kartel kuota dan telah terpenuhinya seluruh unsur yang terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Upaya yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menanggulangi tindakan yang diindikasikan sebagai kartel bawang putih yaitu KPPU telah melakukan pendeteksian dengan cara melakukan investigasi dengan menilai kondisi struktur pasar yang terkonsentrasi serta menganalisis perilaku para terlapor yang seharusnya bersaing, kemudian dengan melakukan penindakan dengan cara memberikan sanksi bagi terlapor yang diindikasikan melakukan pelanggaran.

## **B. Saran**

Berdasarkan pembahasan mengenai praktik jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir dalam analisis hukum persaingan usaha, dapat diberikan saran sebagai berikut :

1. Pada putusan KPPU mengenai praktik jual beli bawang putih ini di putuskan bahwa para terlapor tidak terbukti melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal ini dikarenakan KPPU tidak dapat membuktikan salah satu unsur dari pasal tersebut yaitu unsur perjanjian. Pada Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dijelaskan bahwa yang dimaksud

perjanjian dalam Undang-Undang ini adalah perjanjian tertulis maupun tidak tertulis. Saat melakukan proses investigasi, seharusnya KPPU selaku otoritas pengawas persaingan usaha di Indonesia dapat melakukan investigasi secara menyeluruh baik dari aspek hukum mengenai perilaku yang dilakukan oleh para terlapor maupun melakukan investigasi seperti data harga pasar di negara yang melakukan ekspor bawang putih, kemudian harga penjualan beberapa importir yang diindikasikan melakukan kartel yang dapat dianalisis dalam aspek ekonomi. Hal ini dikarenakan perilaku kartel dalam jual beli bawang putih yang dilakukan oleh beberapa importir menggunakan kolusi diam-diam yang sangat sulit dilakukan pembuktian mengenai telah terjadinya perjanjian kartel yang dilarang. Alat bukti ekonomi dapat dijadikan salah satu alat bukti petunjuk yang dapat menunjukkan adanya persaingan semu dan kesepakatan diantara pelaku usaha.

2. Mengenai upaya yang dilakukan oleh KPPU dalam menanggulangi kartel bawang putih ini pada dasarnya dalam pendeteksian secara dini sudah dilakukan dengan tepat, hanya saja pada saat penyelidikan dan penyidikan oleh KPPU kurang mendalam sehingga tidak dapat memperoleh bukti yang cukup kuat untuk menunjukkan adanya kartel yang dilakukan oleh beberapa importir. Dalam hal penindakan agar tidak terjadi kembali praktik kartel bawang putih, KPPU tidak memberikan sanksi yang

cukup berat bagi masing-masing terlapor, seharusnya agar dapat memberikan efek jera bagi terlapor yang melakukan pelanggaran dan mencegah agar tidak terjadi kembali, KPPU seharusnya memberikan sanksi yang cukup berat.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Man S. Sastrawidjaja, S.H.,S.U, sebagai ketua komisi pembimbing;
2. Dr. Nyulistiowati Suryanti, S.H.,M.H.,C.N, sebagai anggota komisi pembimbing;
3. Komisi pengawas persaingan usaha.

## DAFTAR PUSTAKA

Anna Maria Tri Anggraini, "*Penerapan Pendekatan Rule Of Reason dan Per Ser Illegal Dalam Hukum Persaingan*", Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 24, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2005.

Gunadarma, [http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pemasaran/Bab\\_7.pdf](http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pemasaran/Bab_7.pdf) di akses tanggal 15 April 2014.

Investor, <http://www.investor.co.id/agribusiness/19-importir-bawang-putih-terindikasi-kartel/65463> di akses tanggal 3 Februari 2014

KPPU, [http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) di akses tanggal 3 Februari 2014.

[http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft\\_pedoman\\_kartel.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf) di akses tanggal 22 Maret 2014.

<http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draf%20pedoman%20pasal%2005.010611.pdf> di akses tanggal 15 April 2014.

Putusan Perkara Nomor 05/KPPU-I/2013

Ringkasan Laporan Tim Investigator Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Motta, Massimo, "*Cartels in the European Union: Economics, Law, Practice*", European University Institute, Italia, 2007.

M, Yahya Harahap, "*Hukum Acara Perdata*", Sinar Grafika, Jakarta, 2008.