

# PENGGUNAAN BUKTI EKONOMI DALAM KARTEL BERDASARKAN HUKUM PESAINGAN USAHA

Anna Maria Tri Angraini<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Kartel merupakan tindakan anti persaingan yang membawa dampak paling signifikan, baik terhadap pesaing maupun konsumen. Di beberapa negara, kartel dianggap sebagai tindakan kriminal disertai denda pidana dan/atau kurungan. Mengingat dampak atas kartel terhadap konsumen berupa kerugian, maupun terhadap pesaingnya berujud hambatan masuk (entry barrier) ke pasar bersangkutan, maka terdapat sistem pembuktian kartel dengan penggunaan bukti ekonomi. Hal ini dilakukan guna mengatasi kesulitan mengungkap kartel, karena hampir semua kartel tidak dilakukan dengan perjanjian tertulis. Tulisan ini menggunakan data sekunder berupa putusan-putusan KPPU di bidang industri minyak goreng dan fuel surcharge di industri penerbangan. Bukti ekonomi sangat diperlukan guna mendukung bukti langsung (direct evidence) yang biasanya sulit ditemukan dalam kartel. Bukti ekonomi tersebut berupa analisis atas harga yang sifatnya paralel dan terkoordinasi dengan cara mendata harga yang ditetapkan para pelaku dalam industri sejenis, dalam kurun waktu tertentu, dengan tingkat harga yang sangat tinggi. Bukti ekonomi ini merupakan implementasi pendekatan rule of reason di mana KPPU harus membuktikan dampak atas kartel baik terhadap pesaing maupun konsumen. Pembuktian unsur merupakan tindakan yang harus dilakukan untuk memenuhi syarat formil, sedangkan bukti ekonomi diperlukan untuk memenuhi syarat material dalam suatu pembuktian. Sebaiknya, bukti ekonomi harus disertai bukti lain yang saling melengkapi (circumstantial evidence), sehingga dapat meyakinkan semua pihak dalam menerima sistem pembuktian yang spesifik yang dikenal dalam Hukum Persaingan.*

Key Words : Larangan Kartel, Bukti Ekonomi

## A. PENDAHULUAN

Perjanjian yang bersifat membatasi (*restrictive agreements*) adalah terlarang jika dilakukan antara pelaku usaha swasta maupun publik. Artinya bahwa perjanjian tersebut disepakati oleh individu atau rekanan perusahaan yang melakukan kegiatan usaha tertentu untuk menjual

barang atau jasa perdagangan. Namun demikian, perjanjian di antara pelaku usaha pengawas (*controlling*) dan yang diawasi (*controlled*), misalnya antara perusahaan induk (*parent companies*) dan anak perusahaan (*subsidiary companies*), atau antara perusahaan-perusahaan yang

---

<sup>1</sup> Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti, angraini1601@gmail.com

terafiliasi bukan termasuk dalam jenis perjanjian ini, karena perjanjian tersebut termasuk kesepakatan antara dua pelaku usaha yang berbeda tingkatannya, atau disebut juga dengan perjanjian vertikal.

Adapun yang dimaksud dengan perjanjian vertikal adalah kesepakatan perdagangan yang dilakukan oleh para pelaku usaha dari tingkat yang berbeda dalam rangkaian produksi dan distribusi.<sup>2</sup> Secara umum, perjanjian yang bersifat menghambat secara vertikal adalah ditetapkan oleh pabrikan (*manufacture*) atau distributor atas kegiatan usaha dari pengecer.<sup>3</sup> Analisis atas hambatan vertikal terdiri atas dua kategori, *pertama*, adalah perjanjian yang dilakukan oleh penjual untuk mengontrol faktor-faktor yang berkaitan dengan produk yang akan dijual kembali. Sebagai contoh, misalnya pabrikan hanya mau menjual kepada pengecer yang menyetujui untuk menjual kembali produknya dengan harga tertentu. Dalam hal ini, pabrikan kadangkala juga menentukan kepada jenis pelanggan mana barang tersebut dapat dijual, bahkan menetapkan lokasi penjualan produknya. Akibat langsung dari kategori hambatan ini adalah persaingan antara para penjual dalam produk sejenis atau disebut juga *intra-brand competition*. Kategori yang *kedua*, adalah meliputi usaha-usaha penjual untuk membatasi pembelian yang dilakukan oleh pembeli atas penjualan produk

pesaingnya. Contoh jenis hambatan ini terlihat dari tindakan *tying arrangement*, di mana seorang penjual hanya akan menjual suatu jenis produk jika pembeli bersedia membeli jenis produk lainnya dari penjual yang sama. Kemungkinan yang lain adalah penjual hanya menjual produknya dengan suatu persyaratan, bahwa pembeli harus membeli seluruh komponen yang dibutuhkan kepada penjual tersebut. Pembatasan seperti ini mengakibatkan persaingan antar *brands* atau *interbrand competition*.<sup>4</sup>

Salah satu jenis Perjanjian yang Dilarang dalam UU No. 5/1999 adalah kartel. Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti “*cartel*” dalam bahasa Inggris dan kartel dalam bahasa Belanda. Kartel adalah yaitu suatu kesepakatan antara beberapa perusahaan produsen untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan dan meraih keuntungan. Kartel kadangkala diartikan secara sempit, namun di sisi lain juga diartikan secara luas. Dalam arti sempit, kartel adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing, tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk menetapkan harga guna meraih keuntungan monopolistik. Sedangkan dalam pengertian luas, kartel meliputi perjanjian antara para

<sup>2</sup> Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust* (Saint Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1977), hlm. 657.

<sup>3</sup> E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Under Standing Antitrust and its Economic Implementation* (New York: Matthew Bender, co) 1994, h. 149.

<sup>4</sup> Ibid.

pesaing untuk membagi pasar, mengalkasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Jenis kartel yang paling umum terjadi di kalangan penjual adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian pembagian wilayah pasar atau pelanggan, dan perjanjian pembatasan kuota produksi. Sedangkan yang paling sering terjadi di kalangan pembeli adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian alokasi wilayah dan *big rigging*. Para pengusaha sejenis dapat mengadakan kesepakatan untuk menyatukan perilakunya sedemikian rupa, sehingga mereka terhadap konsumen berhadapan sebagai satu kesatuan, yang dampaknya adalah seperti memegang monopoli. Hal yang demikian disebut “kartel ofensif”. Pengaturan persaingan juga bisa diadakan untuk menghindarkan diri dari cara-cara bersaing yang sudah menjurus pada penghancuran diri sendiri, karena sudah menjurus pada perang harga dengan harga yang lebih rendah daripada harga pokoknya. Persaingan sudah terjerumus pada “*cut throat competition*”. Dalam keadaan yang demikian, semua perusahaan akan merugi, dan akhirnya bangkrut. Kalau pengaturan persaingan di antara perusahaan sejenis dimaksudkan untuk menghindarkan diri dari keadaan yang demikian, namanya adalah “kartel defensif”. Kalau kartelnya defensif, pemerintah justru memberikan kekuatan hukum kepada kartel defensif tersebut, sehingga yang tidak ikut di dalam kesepakatan dipaksa oleh kekuatan undang-undang untuk ikut mematuhi

kesepakatan mereka.

Larangan kartel secara eksplisit merujuk pada Pasal 11 UU No. 5/1999, yang secara umum diartikan sebagai perjanjian di antara pelaku usaha yang bertujuan menghambat persaingan dengan cara menaikkan harga dan keuntungan. Adapun yang mendorong pendirian kartel adalah persaingan ketat di pasar sejenis. Untuk menghindari persaingan fatal ini, anggota kartel setuju menentukan harga bersama, mengatur produksi, bahkan menentukan secara bersama potongan harga, promosi, dan syarat-syarat penjualan lain. Biasanya harga yang dipasang kartel lebih tinggi dari harga yang terjadi kalau tidak ada kartel. Adanya kartel juga bisa melindungi perusahaan yang tidak efisien, yang bisa hancur bila tidak masuk kartel. Dengan demikian, ada beberapa persyaratan untuk mendirikan kartel. *Pertama*, semua produsen besar dalam satu industri masuk menjadi anggota. Ini supaya terdapat kepastian bahwa kartel benar-benar kuat. *Kedua*, semua anggota taat melakukan apa yang diputuskan bersama. *Ketiga*, jumlah permintaan terhadap produk mereka terus meningkat. Kalau permintaan turun, kartel kurang efektif, karena makin sulit mempertahankan tingkat harga yang berlaku. *Keempat*, sulit bagi pendatang baru untuk masuk.

Kartel merupakan perilaku bisnis yang mudah dilakukan oleh para pelaku usaha, sekaligus dapat mendatangkan keuntungan signifikan bagi para anggotanya dalam

jangka waktu tertentu dan di pasar produk dan/atau geografis yang tertentu. Mengingat dampak kartel yang sangat signifikan terhadap masyarakat maupun pesaing baru serta sulitnya membuktikan perjanjian tersebut, maka penulis mengangkat judul “Penggunaan Bukti Ekonomi dalam Membuktikan Perkara-perkara Kartel (Studi Terhadap Putusan-putusan KPPU Tahun 2005 sampai 2010)”. Tulisan ini mengemukakan dua permasalahan, yakni bagaimana KPPU membuktikan adanya pelanggaran kartel berdasarkan UU No. 5/1999; dan bagaimana KPPU menggunakan bukti ekonomi dalam membuktikan kartel berdasarkan UU No. 5/1999).

## B. PEMBAHASAN

Kartel dapat di definisikan secara sempit namun disisi lain diartikan secara luas. Definisi kartel secara sempit adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing, tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk menetapkan harga guna meraih keuntungan monopolis.<sup>5</sup> Sedangkan dalam pengertian luas, kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga.<sup>6</sup> Contoh kartel yang paling umum yang dilakukan oleh penjual adalah perjanjian penetapan harga,

persekongkolan tender (*bid rigging*), perjanjian pembagian wilayah atau pelanggan dan perjanjian pembatasan *output*. Sedangkan di kalangan pembeli adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian alokasi dan *bid rigging*.<sup>7</sup> Berdasarkan pengertian kartel dalam arti luas dan sempit tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian kartel dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun termasuk dalam pengertian luas.

Sebuah kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik, yaitu:

1. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha;
2. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan;
3. Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka;
4. Melakukan *price fixing* atau penetapan harga. Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi.
5. Adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian. Apabila tidak ada sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih

<sup>5</sup> Herbert Hovenkamp, *Unitrust*, (St.Paul, Minn: West Publishing Co., 1993), hlm. 71.

<sup>6</sup> "A cartel is formal agreement among firm in an oligopolistic industry. Cartel members may agree on such matters as prices, total industry output, market shares, allocation of customers, allocation of territories, bid rigging, establishment of common sales agencies, an the division of profits or combination of these". R.S Khemani and D.M. Shapiro, *Glossary of industrial Organization Economics and Competition Law* (Paris: OECD, 1996), hlm. 7.

<sup>7</sup> R. Shyam Khemani, et al., *A Frame for The design and Implementation of Competition Law and Policy*, (Washington, D.C-Parish: The World Bank-OECD, 1999), hlm. 20.

- besar daripada anggota kartel lainnya;
6. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel;<sup>8</sup>

Terdapat beberapa persyaratan agar suatu kartel dapat berjalan efektif, diantaranya:

1. Jumlah pelaku usaha, semakin banyak pelaku usaha di pasar, semakin sulit untuk terbentuknya suatu kartel. Kartel akan mudah dibentuk dan berjalan lebih efektif apabila jumlah pelaku usaha sedikit atau pasar terkonsentrasi;
2. Produk di pasar bersifat homogen, karena produk homogen, maka lebih mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga;
3. Elastisitas terhadap permintaan barang, permintaan akan produk tersebut tidak berfluktuasi. Apabila permintaan sangat fluktuatif, maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan baik mengenai jumlah produksi maupun harga;
4. Pencegahan masuknya pelaku usaha baru ke pasar;
5. Tindakan-tindakan anggota kartel mudah untuk diamati, seperti telah dijelaskan, bahwa dalam suatu kartel terdapat kecenderungan bagi

anggotanya untuk melakukan kecurangan. Apabila jumlah pelaku usaha tidak terlalu banyak, maka mudah untuk diawasi;

6. Penyesuaian terhadap perubahan pasar dapat segera dilakukan. Kartel membutuhkan komitmen dari anggota-anggotanya untuk menjalankan kesepakatan kartel sesuai dengan permintaan dan penawaran di pasar. Kartel akan semakin efektif jika dapat dengan cepat merespon kondisi pasar dan membuat kesepakatan kartel baru jika diperlukan;<sup>9</sup>

Kartel sering menjadi pilihan pelaku usaha untuk mengambil keuntungan dari konsumen, maka kartel menjadi perilaku yang menguntungkan dan menarik bagi pelaku usaha. Hal tersebut, dikarenakan bila dalam jangka panjang terdapat masalah untuk mendapatkan modal, sehingga pesaing baru akan sulit membentuk usaha masuk ke pasar tersebut, teknologi yang dimiliki anggota kartel sulit untuk didapatkan, kesulitan untuk mendapatkan bahan mentah atau sumber daya, lamanya pesaing untuk mengetahui cara masuk ke pasar.

Perjanjian kartel yang diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 sebenarnya dikuatkan dengan oleh beberapa pasal yang terkait dengan kartel yaitu Pasal 4 mengenai oligopoli, Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 mengenai Penetapan

<sup>8</sup> Indonesia, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm. 4

<sup>9</sup> Indonesia, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm.4

harga, Pasal 9 mengenai Pembagian wilayah dan yang paling membahayakan apabila kartel melakukan pemboikotan, diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 5 Tahun 1999.<sup>10</sup> Maka dapat disimpulkan, bahwa kartel sebenarnya merupakan gabungan dari beberapa perilaku dan perjanjian yang diatur dalam pasal-pasal tersebut. Karena itulah kartel dianggap perilaku yang sangat membahayakan perekonomian negara karena berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sangatlah besar. Hal-hal apa saja yang perlu diungkap untuk membuktikan adanya kartel, di bawah ini akan diuraikan tentang unsur-unsur kartel.

### **1. Pembuktian Unsur-unsur Kartel Dalam Hukum Pesaingan**

Setidaknya terdapat dua perkara kartel yang menjadi *benchmark* dan dinyatakan melanggar ketentuan tentang kartel oleh KPPU, yakni minyak goreng dan *fuel surcharge* pesawat terbang. Metode pembuktian atas kedua perkara tersebut adalah menjabarkan unsur-unsur kartel serta menerapkan bukti ekonomi.

#### **a. Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng**

Pembuktian adanya dugaan kartel adalah pemenuhan unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 11 UU

No. 5/1999, sesuai dengan dugaan yang dibebankan oleh KPPU. Pada hakekatnya harus mengikuti prosedur struktur, perilaku, dan dampak. Pembuktian Unsur-unsur Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU No. 5/1999, terdiri dari: Pelaku usaha, Perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, Praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, dan unsur 2 atau 3 pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pada putusan perkara kartel minyak goreng, terbuktinya unsur pelaku usaha mengacu kepada pengertian pelaku usaha pada Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999. Majelis Komisi menyatakan, bahwa 21 pelaku usaha minyak goreng merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, yang memiliki kegiatan usaha yang berbeda-beda yaitu PT Multimas Nabati Asahan, PT Sinar Alami Permai, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Smart, Tbk, dan PT Salim Ivomas Pratama melakukan kegiatan produksi dan penjualan minyak goreng curah dan kemasan (bermerek), PT Bina Karya Prima melakukan kegiatan produksi dan penjualan minyak goreng kemasan (bermerek),

---

<sup>10</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999* Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Pesaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 10.

sedangkan PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Agrindo Indah Persada, PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Megasurya Mas, PT Agro Makmur Raya, PT Mikie Oleo Nabati Industri, PT Indo Karya Internusa, PT Berlian Eka Sakti Tangguh, dan PT Asia Agro Agung Jaya melakukan kegiatan produksi dan penjualan minyak goreng curah.

Dalam unsur “perjanjian” dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, Majelis Komisi merujuk pada pengertian Perjanjian Pasal 1 ayat (7) UU No. 5/1999. Majelis Komisi KPPU berpendapat adanya fakta perjanjian yang dilakukan secara tidak tertulis. Dalam pembuktiannya penguasaan produksi atau pemasaran Majelis Komisi menggunakan *indirect evidence* yaitu dua (2) tipe bukti ekonomi, bukti *pertama*, adalah bukti yang terkait dengan struktur pada intinya menjelaskan mengenai adanya struktur pasar minyak goreng curah yang sangat terkonsentrasi. Perusahaan besar menguasai pangsa pasar dan memiliki kekuatan untuk menentukan tingkat harga,

adanya produk minyak goreng yang relatif homogen, dan tingkat hambatan masuk di dalam pasar minyak goreng kemasan relatif tinggi, permintaan minyak goreng memiliki karakteristik inelastis, serta adanya transparansi dan pertukaran informasi harga minyak goreng.

Bukti *kedua* yang terkait dengan struktur yaitu adanya *price parallelism*. Majelis Komisi dalam membuktikan adanya atau tidaknya *price parallelism* menggunakan *Uji Homogeneity of Varians*, yang hasilnya menunjukkan fakta adanya *price parallelism* pada pasar minyak goreng curah dan kemasan (bermerek), karena nilai probabilitas hasil uji tersebut lebih besar dari 5%. Selain itu, adanya fakta *facilitating practices* yang dilakukan melalui *price signaling* dalam melakukan kegiatan promosi pada waktu yang tidak bersamaan serta pertemuan-pertemuan atau komunikasi antar pesaing melalui asosiasi.

Selanjutnya apabila dipisahkan antara produsen minyak goreng curah dengan minyak goreng kemasan (bermerek) maka dapat digambarkan sebagai berikut:

Produsen Minyak Goreng Curah	Produsen Minyak Goreng Kemasan (Bermerek)
	Wilmar Group Musim Mas Group
Permata Hijau Group	
	Sinar Mas Group/PT Smart, Tbk
	Salim Group/PT Salim Ivomas Pratama PT Bina Karya Prima
	Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung, Tbk
Best Group PT Pacific Palmindo Industri	
	PT Asian Agro Agung Jaya

Pembagian pasar antara minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan (bermerek) tersebut dibandingkan dengan total konsumsi nasional, maka dapat diketahui pangsa pasar masing-masing produk yaitu:

1) Minyak Goreng curah;

No	Pelaku usaha	2007	2008
1.	Wilmar Group	25,03%	39,01%
2.	Musim Mas Group	20,80%	29,91%
3.	Sinar Mas Group/PT Smart, Tbk	6,90%	6,69%
4.	PT Asian Agro Agung Jaya	6,43%	1,24%
5.	Permata Hijau Group	2,43%	1,71%
6.	Best Group	1,57%	2,52%
7.	Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung, Tbk	1,98%	1,96%
8.	PT Pacific Palmindo Industri	-	1,96%

2) Minyak Goreng Kemasan (bermerek);

No	Pelaku usaha	2007	2008
1.	Salim Group	58,19%	60,97%
2.	Wilmar Group	17,35%	13,00%
3.	SinarMas Group/PT Smart, Tbk	13,34%	15,79%
4.	PT Bina Karya Prima	9,20%	6,96%
5.	Musim Mas Group	1,28%	2,45%
6.	PT Asian Agro Agung Jaya	0,60%	0,72%
7.	Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung, Tbk	0,04%	0,11%

Berdasarkan penilaian tersebut, Majelis Komisi berpendapat bahwa struktur pasar minyak goreng curah dan kemasan adalah oligopoly, karena hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha, yaitu: untuk minyak goreng curah dikuasai oleh Wilmar Group, Musim Mas Group, PT Smart, Tbk dan PT Asian Agro Agung Jaya (2007) atau PT Berlian Eka Sakti Tangguh (2008). Sedangkan untuk minyak goreng kemasan (bermerek) adalah PT Salim Ivomas

Pratama, Wilmar Group, PT Smart, Tbk, dan PT Bina Karya Prima. Majelis Komisi (KPPU) menyimpulkan terpenuhinya unsur perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan pemasaran barang dan jasa.

Terhadap unsur “dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”, Majelis Komisi merujuk pada pengertian Praktek Monopoli yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pasal 1 angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1999. Bahwa tindakan para pelaku usaha minyak goreng kemasan dan curah telah melakukan “kesepakatan tidak langsung” guna menguasai dan mempertahankan penguasaan dan konsentrasi pasar minyak goreng di Indonesia merupakan tindakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh beberapa pelaku usaha. Dampak dari penguasaan pasar tersebut menyebabkan terjadinya koordinasi dalam menghadapi penurunan harga CPO periode bulan april 2008 hingga bulan Desember 2008 yang tidak direspons secara proporsional oleh pelaku usaha minyak goreng untuk menetapkan kembali harga minyak goreng curah dan kemasan. Akibatnya, konsumen mengalami kerugian untuk memperoleh harga minyak goreng yang lebih rendah. Majelis Komisi melakukan perhitungan kerugian konsumen dengan cara menghitung selisih rata-rata penjualan minyak goreng

dengan rata-rata harga perolehan CPO masing-masing para pelaku usaha minyak goreng. Kemudian Majelis Komisi membandingkan selisih harga rata-rata tersebut pada periode bulan Januari 2007 hingga bulan Maret 2008 dengan periode bulan April 2008 hingga Desember 2008, sehingga jumlah kerugiannya sebesar kurang lebih Rp. 1.270.263.632.175,00,- untuk minyak goreng kemasan dan Rp. 374.298.034.526,00,- untuk minyak goreng curah.

Unsur berikutnya, yakni “dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu” dinyatakan oleh Majelis Komisi yang menilai, bahwa terdapat dua jenis oligopoli dalam Pasar Bersangkutan minyak goreng yaitu *pertama*, oligopoli *sempit*, di mana dalam struktur pasar ini hanya melibatkan sejumlah kecil pelaku usaha yaitu 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha yang menguasai lebih dari 75% pangsa, dan *kedua*, oligopoli *luas*, di mana dalam struktur pasar ini dapat melibatkan jumlah pelaku usaha yang lebih banyak, sehingga jika dilandasi dengan adanya suatu perjanjian menjadi berada dalam ruang lingkup ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999.

Selain itu, dikenakan Pasal 5 UU No. 5/1999, yang unsurnya meliputi unsur pelaku usaha dan perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus

dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Dalam hal ini, Majelis Komisi menilai berdasarkan fakta-fakta terkait dengan *struktur* dan *perilaku*. Secara struktural, pasar minyak goreng merupakan bentuk pasar oligopoli yang makin terkonsentrasi. Sedangkan perilaku para pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai *price parallelism* dan/atau *facilitating practices* yang dilakukan melalui *price signaling*. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, Majelis Komisi menilai komunikasi dan/atau koordinasi dengan didukung bukti ekonomi tersebut dapat dikategorikan sebagai perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menetapkan harga minyak goreng yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada Pasar Bersangkutan yang sama.

Di samping Pasal 4 dan Pasal 5 UU No. 5/1999, juga terdapat pelanggaran terhadap Pasal 11 UU No. 5/1999, yang unsurnya adalah unsur: a) pelaku usaha, b) perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, c) yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, dan d) unsur yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Majelis Komisi menentukan unsur pelaku usaha dalam perkara ini adalah PT Multimas Nabati Asahan, PT Sinar Alami

Perma, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Mikie Oleo Nabati Industri, PT Smart, Tbk, PT Salim Ivomas Pratama, PT Bina Karya Prima, PT Tunas Baru Lampung dan PT Asia Agro Agung Jaya. Para pelaku usaha melakukan kegiatan produksi dan/atau pemasaran minyak goreng kemasan (bermerek) sebagaimana telah diuraikan dalam pembuktian unsur Pasal 4 di atas.

Bahwa unsur perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya ini dibuktikan oleh Majelis Komisi, bahwa para pelaku usaha tersebut di atas adalah pesaing di industri minyak goreng. Sedangkan unsur “yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa” dibuktikan oleh Majelis Komisi dengan penemuan bukti adanya pengaturan dalam pemasaran produk minyak goreng kemasan (bermerek). Pengaturan tersebut dilakukan PT Multimas Nabati Asahan, PT Sinar Alami Perma, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Mikie Oleo Nabati Industri, PT Smart, Tbk, PT Salim Ivomas Pratama, PT Bina Karya Prima, PT Tunas Baru Lampung dan PT Asia Agro Agung Jaya melalui perilaku *facilitating practice* dalam kegiatan pemasaran.

Pembuktian unsur “yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat” dilakukan Majelis Komisi dengan cara menilai dampak perilaku pemasaran para pelaku usaha mengakibatkan tidak

adanya persaingan dari sisi harga. Selain itu, ditemukan perilaku pengaturan dalam pemasaran produk yang dilakukan para pelaku usaha minyak goreng, sehingga mengakibatkan kerugian konsumen. Kerugian tersebut dapat dikategorikan sebagai kerugian terhadap kepentingan umum, mengingat produk minyak goreng merupakan kebutuhan pokok atau kebutuhan strategis masyarakat.

KPPU dalam membuktikan terjadinya perilaku kartel dalam perkara ini menggunakan unsur perjanjian antara pelaku usaha dengan pesaingnya merujuk pada pengertian perjanjian pada Pasal 1 ayat 7 UU Nomor 5 Tahun 1999. Perjanjian yang digunakan dalam perkara kartel minyak goreng adalah perjanjian tidak tertulis. KPPU menduga telah terjadi kolusi secara diam-diam yang dilakukan oleh para pelaku usaha minyak goreng untuk melakukan konspirasi yaitu dengan melakukan koordinasi untuk tidak menurunkan harga minyak goreng pada saat harga CPO dunia turun, bahkan sebaliknya, harga tetap tidak mengalami penurunan. Perjanjian secara tidak tertulis atau kolusi secara diam-diam juga dilakukan oleh pelaku usaha minyak goreng dengan difasilitasi asosiasi GIMNI dengan mengadakan pertemuan tanggal 9 Februari 2009 untuk menetapkan harga minyak goreng di pasar sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dalam program MINYAKITA tentang harga minyak kemasan sederhana dengan harga yang

terjangkau masyarakat yaitu Rp.8000,-/ltr.

Penentuan alat bukti pertemuan pada tanggal 9 Februari 2009 seharusnya dapat dimasukkan ke dalam *direct evidence* karena terdapat risalah pertemuan yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi dan struktur biaya produksi. Risalah pertemuan tersebut dapat di jadikan bukti telah terjadinya kolusi secara tidak langsung untuk melakukan kartel. Namun sebaliknya KPPU menempatkannya dalam bukti komunikasi sehingga kedudukannya sebagai *indirect evidence*.

Namun dalam pembuktian menggunakan *facilitating practice* KPPU tidak menjelaskan secara terperinci mengenai perilaku *facilitating practice*. Dalam hal untuk membedakan suatu perilaku dilakukan dengan perjanjian tertulis maupun lisan merupakan interdependensi dalam pasar oligopoli, karenanya dibutuhkan penilaian motivasi para pelaku usaha untuk melakukan suatu tindakan secara bersama-sama. Maka *facilitating practice* dapat dipergunakan untuk menentukan alasan-alasan pelaku usaha melakukan perilaku tertentu. *Facilitating practices* meliputi antara lain pertukaran informasi termasuk yang berisi informasi tentang harga saat ini, biaya, rencana bisnis, pemanfaatan kapasitas, atau non-publik, informasi bisnis sensitif, pengumuman harga (*price signal*), pengumuman mengenai rencana bisnis akan datang yang memberikan kesempatan kepada peserta

lain untuk mengadakan adaptasi, diseminasi atau penyebarluasan data diantara para pesaing mengenai kegiatan ekonomi mereka, alat dan cara untuk mengobservasi dan mendeteksi penurunan atau pemotongan harga melalui klausula dalam kontrak dan standardisasi dalam perdagangan.

**b. Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik;**

Untuk membuktikan ada tidaknya pelanggaran terhadap Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999, Majelis Komisi membuktikan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut: Pelaku Usaha, Perjanjian, Penetapan Harga, dan Pasar Bersangkutan. Unsur ini mengacu kepada pengertian Pelaku Usaha pada Pasal 1 angka 5 UU No. 5/1999. Majelis Komisi menyatakan, bahwa PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Services, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia dan PT Kartika Airlines (sembilan pelaku usaha maskapai penerbangan) merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik In-

donesia. Dalam hal ini kecuali PT Trigana Air Service tidak memenuhi Unsur Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 karena secara *de facto* sudah dicabut seluruh Ijin Operasinya oleh Departemen Perhubungan dan sudah tidak menjalankan kegiatan usaha di bidang Angkutan Udara Niaga Berjadwal. Sedangkan unsur pelaku usaha pesaingnya yang dimaksud adalah dua belas pelaku usaha maskapai penerbangan.

Majelis Komisi menyimpulkan unsur Perjanjian dalam perkara ini merujuk pada pengertian Perjanjian Pasal 1 ayat 7 UU Nomor 5 Tahun 1999, bahwa perjanjian adalah “suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.” Dalam perkara ini Majelis Komisi berdasarkan fakta menemukan perjanjian tertulis terkait dengan penetapan *fuel surcharge* pada tanggal 4 Mei 2006 yaitu berdasarkan Berita Acara Persetujuan Pelaksanaan *Fuel Surcharge* (Ref. Berita Acara Nomor 9100/53/V/2006) yang ditandatangani oleh Ketua Dewan INACA, Sekretaris Jenderal INACA dan 9 (sembilan) perusahaan angkutan udara niaga yaitu PT Mandala Airlines, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Dirgantara Air Service, PT Sriwijaya Air, PT Pelita Air Service, PT Lion Mentari Air, PT Batavia Air, PT Indonesia Air Transport, PT Garuda Indonesia (Persero), yang

menyepakati pelaksanaan *fuel surcharge* mulai diterapkan pada tanggal 10 Mei 2006 dengan besaran yang diberlakukan pada setiap penerbangan dikenakan rata-rata Rp 20.000,- (duapuluh ribu rupiah) per penumpang. Perjanjian ini untuk menetapkan besaran *fuel surcharge* secara bersama-sama; pada Periode I (Mei 2006 s/d Maret 2008) untuk zona penerbangan dengan waktu tempuh 0 s/d 1 jam, 1 s/d 2 jam dan 2 s/d 3 jam.

Perjanjian tersebut secara formal dibatalkan dengan terbitnya Notulen Rapat INACA No. 9100/57/V/2006 pada tanggal 30 Mei 2006, yang pada intinya menyimpulkan penerapan dan besaran *fuel surcharge* diserahkan kembali kepada masing-masing perusahaan penerbangan nasional Anggota INACA. Meskipun ada kesepakatan membatalkan perjanjian sejak tanggal 30 Mei 2006, namun Majelis Komisi menilai perjanjian tersebut masih tetap dilaksanakan oleh masing-masing maskapai penerbangan.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan, bahwa perjanjian dalam perkara ini adalah perjanjian tidak tertulis untuk menetapkan besaran *fuel surcharge* secara bersama-sama yang dilakukan oleh para pelaku usaha yaitu Pelaku usaha I, PT Garuda Indonesia (Persero); Pelaku usaha II, PT Sriwijaya Air; Pelaku usaha III, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), Pelaku usaha IV, PT Mandala Airlines; Pelaku usaha VI, PT Travel

*Express Aviation Service*; Pelaku usaha VII, PT Lion Mentari *Airlines*; Pelaku usaha VIII, PT Wings Abadi *Airlines*; Pelaku usaha IX, PT Metro Batavia; Pelaku usaha X, PT Kartika *Airlines*; pada Periode I (Mei 2006 s/d Maret 2008) untuk zona penerbangan dengan waktu tempuh 0 s/d 1 jam, 1 s/d 2 jam dan 2 s/d 3 jam.

Unsur penetapan harga dinilai Majelis Komisi berdasarkan fakta mengenai formula perhitungan *fuel surcharge*, asumsi harga avtur, asumsi konsumsi avtur dan asumsi *load factor* yang dibuat oleh masing-masing Pelaku usaha berbeda-beda. Majelis Komisi menilai seharusnya *fuel surcharge* yang ditetapkan oleh masing-masing pelaku usaha juga berbeda-beda berdasarkan pertimbangan masing-masing perusahaan.

## 2. Penggunaan Bukti Ekonomi Dalam Perkara Kartel;

Majelis Komisi membuktikan terjadinya kartel dengan menggunakan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*), berupa:

- a. Bukti komunikasi, berupa adanya pertemuan dan komunikasi antar pesaing pada tanggal 29 Februari 2008 meskipun tidak terdapat substansi dari pertemuan tersebut. Dan pertemuan tanggal 9 Februari 2009 yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi, dan struktur biaya produksi.
- b. Bukti ekonomi, terdapat dua bukti ekonomi yaitu struktur dan perilaku.

Dalam perkara ini industri minyak goreng baik curah maupun kemasan memiliki struktur pasar yang terkonsentrasi pada beberapa pelaku usaha atau disebut oligopoli. Bukti perilaku terlihat dari adanya *price parallelism*.

- c. *Facilitating practice* yang dilakukan melalui *price signaling* dalam kegiatan promosi dalam waktu yang tidak bersamaan serta pertemuan-pertemuan atau komunikasi antar pesaing melalui asosiasi.<sup>11</sup>

Setidaknya, dua perkara kartel di bawah ini yang menggunakan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*).

### a. Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng;

Majelis Komisi menentukan definisi pasar bersangkutan dalam perkara kartel minyak goreng merujuk pada Pasal 1 angka 10 UU No. 5/1999 yang menyatakan bahwa "Pasar Bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut". Penentuan pasar bersangkutan tersebut, dibagi menjadi dua kategori yaitu pasar produk dan pasar geografis. Dalam menentukan pasar produk didasarkan pada, *pertama*, fungsi atau kegunaan, secara umum fungsi minyak goreng curah dan kemasan memiliki fungsi yang sama sebagai pendukung dalam

<sup>11</sup> Perkom Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999, hal. 17.

pembuatan makanan.

*Kedua*, karakteristik minyak goreng curah dan kemasan memiliki perbedaan dilihat dari sisi bentuk pengemasan dalam memasarkan produk, kualitas, tingkat kejernihan, serta sistem pemasarannya. Minyak goreng curah biasanya dipasarkan oleh produsen secara jual putus dalam bentuk *bulk*/drum/tangki, karena produsen hanya melayani pembelian dalam jumlah/volume yang besar. Kualitas minyak curah ini relatif cukup rendah, karena dihasilkan dari CPO dengan komposisi 75%, sehingga memiliki kualitas rendah, dan apabila dilihat dari sisi kejernihan produk, maka relatif tidak sejernih minyak goreng kemasan (bermerek). Selain itu, ketahanan waktu penyimpanan minyak curah ini tidak terlalu lama yaitu sekitar 1 (satu) minggu, sehingga sebagian besar hanya melayani penjualan digudang milik produsen.

Selanjutnya, untuk minyak kemasan biasanya dipasarkan melalui distributor yang ditunjuk oleh produsen dengan sistem komisi yang besarnya berkisar 5%. Secara umum, produsen mendistribusikan atau memasarkan dalam bentuk kemasan khusus dengan kantong plastik 1 liter, 2 liter atau dengan jerigen. Kualitas minyak goreng kemasan ini lebih tinggi dibandingkan minyak goreng curah, karena dihasilkan dari CPO dengan komposisi 45% hingga 65% setelah melalui beberapa kali proses penyaringan, sehingga menghasilkan minyak goreng yang lebih jernih dan kadar olein yang tinggi. Oleh karena itu, minyak goreng

kemasan ini memiliki ketahanan waktu simpan yang cukup lama yaitu sekitar 1 hingga 2 bulan.

*Ketiga*, terdapat perbedaan tingkat harga yang ditetapkan produsen minyak goreng sawit, dengan perbedaan harga yang cukup signifikan, di mana harga minyak goreng curah jauh lebih rendah dibandingkan harga minyak goreng kemasan. Perbedaan tingkat harga yang ditetapkan oleh produsen karena perbedaan struktur biaya produksi berupa proses penyaringan yang berulang. Selain itu, para pelaku usaha menyatakan, bahwa perbedaan tingkat harga minyak goreng kemasan dilakukan dalam rangka menjaga citra produk (*brand image*). Segmentasi pasar untuk masing-masing produk tersebut juga berbeda, di mana minyak goreng curah ditujukan untuk segmen menengah ke bawah (*middle to low*), sedangkan minyak goreng kemasan ditujukan untuk segmen menengah ke atas (*middle to up*).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa meskipun memiliki fungsi atau kegunaan yang sama namun minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan memiliki karakteristik dan tingkat harga yang berbeda, sehingga tidak dalam pasar bersangkutan yang sama. Pasar geografis kedua jenis produk minyak goreng ini adalah seluruh wilayah Indonesia tanpa adanya hambatan regulasi.

KPPU menggunakan pendekatan untuk menentukan pasar bersangkutan, dengan tiga parameter pendekatan

berdasarkan Perkom Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasal 1 huruf 10 UU No. 5/1999, yaitu harga, karakter, dan kegunaan (fungsi produk). Walaupun terdapat pendekatan lainnya, yaitu pendekatan elastisitas permintaan dan penawaran dengan metode uji *SSNIP-Test (Small but Significant Non Transitory)*, namun karena metode tersebut membutuhkan data, informasi dari konsumen, dan waktu serta pendanaan yang cukup besar, maka metode ini tidak dilakukan KPPU. Sedangkan proses pemeriksaan di KPPU sudah ditentukan tahapan dan jangka waktu yang ketat dan mengikat. Karena itu, KPPU menggunakan ketiga parameter tersebut, sehingga dapat memberikan informasi valid dan komprehensif mengenai sifat substitusi suatu produk.

Majelis Komisi dalam menilai struktur pasar menggunakan pendekatan faktor struktural, yaitu:<sup>12</sup>

- 1) Struktur pasar minyak goreng curah di Indonesia sangat terkonsentrasi, sedikitnya jumlah pelaku usaha yang ada dalam suatu pasar akan meningkatkan konsentrasinya pada pasar tersebut. Hal ini bisa dilihat dari perkembangan rasio konsentrasi 4 perusahaan terbesar yang relatif stabil dengan interval 86,46% - 97,57% secara umum dikuasai oleh Musim Mas Group dan Wilmar Group yang merupakan perusahaan dengan pangsa pasar terbesar di pasar minyak goreng curah. Selanjutnya diikuti oleh PT Smart, Tbk, dan Permata Hijau Group.

Sedangkan untuk minyak goreng kemasan perkembangan rasio konsentrasi 4 perusahaan terbesar dari bulan Januari tahun 2007 sampai dengan bulan Agustus 2009 relatif stabil berada di interval 94,08% - 98,67% adalah PT Salim Ivomas, Wilmar Group, PT Smart, Tbk dan PT Bina Karya Prima merupakan perusahaan dengan pangsa pasar terbesar di pasar minyak goreng kemasan. Beberapa perusahaan yang mempunyai pangsa pasar yang besar mempunyai kekuatan pasar sehingga dapat menentukan tingkat harga yang terjadi di pasar (*price maker*). Sedang perusahaan yang pangsa pasarnya kecil cenderung untuk mengikuti harga yang ditetapkan oleh perusahaan yang mempunyai kekuatan pasar (*price follower*). Hal ini didukung dari keterangan perusahaan *follower* yang menyatakan bahwa kebijakan harga akan selalu mengikuti kebijakan harga perusahaan *market leader*.

- 2) Ukuran perusahaan produsen minyak goreng sawit. Untuk melihat ukuran perusahaan dalam suatu pasar bersangkutan dapat dilakukan dengan membandingkan kapasitas produksi masing-masing perusahaan yang merupakan pesaing.

No. Pelaku Usaha	Kapasitas (Ton/Th)
1. Wilmar Group	2.819.400
2. Musim Mas Group	2.109.000
3. Permata Hijau Group	932.400
4. Sinar Mas Group/PT Smart, Tbk	713.027
5. Salim Group/PT Salim Ivomas Pratama	654.900
6. PT Bina Karya Prima	370.000
7. Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung	355.940
8. BEST Group	314.500
9. PT Pasific Palmindo Industri	310.800
10. PT Asia Agro Agung Jaya	307.396

<sup>12</sup> Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng.

Dalam kapasitas produksi pada segmen minyak goreng curah rata-rata pertahun Musim Mas group dan Wilmar Group selaku *market leader* relatif sama dan produknya tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan pada segmen minyak goreng kemasan, kapasitas produksi rata-rata pertahun PT Salim Ivomas Pratama, Wilmar Group, PT Smart, Tbk dan PT Bina Karya Prima selaku *market leader* relatif sama. Hal ini didukung dari keterangan perusahaan *follower* yang menyatakan bahwa kebijakan harga akan selalu mengikuti kebijakan harga perusahaan *market leader*.

- 3) Homogenitas Produk, artinya bahwa secara umum produk minyak goreng relatif homogen. Perbedaan yang dilakukan hanya terjadi pada produk kemasan dalam bentuk *brand* (merek). Hal ini menyebabkan persaingan harga merupakan variabel persaingan yang paling efektif dalam memperebutkan konsumen. Kenaikan harga pada salah satu produk yang tidak diikuti oleh produk lainnya akan menyebabkan terjadinya perpindahan konsumen kepada produk pesaing. Dengan relatif homogenya suatu produk maka koordinasi di antara perusahaan yang ada di dalam pasar semakin mudah dilakukan.
- 4) Kemudahan masuk pasar, artinya tingkat hambatan masuk di dalam pasar minyak goreng kemasan relatif tinggi. Hal ini dikarenakan untuk dapat bersaing maka perusahaan membutuhkan modal yang besar agar dapat mencapai skala ekonomi, sehingga dapat bersaing di dalam pasar. Selain itu di dalam memasarkan minyak goreng kemasan, perusahaan harus

mempunyai jalur distribusi untuk memasarkan produknya dan membutuhkan biaya promosi yang tinggi agar dapat dikenal oleh masyarakat. Tingkat hambatan masuk yang tinggi memperkuat keberadaan kartel, karena peluang pendatang baru untuk masuk ke dalam pasar dan merebut pangsa pasar yang disebabkan penetapan harga yang tinggi.

- 5) Karakteristik permintaan, artinya bahwa permintaan minyak goreng memiliki karakteristik in-elastis. Hal ini bisa dilihat dari jumlah penjualan pada saat terjadi perubahan harga. Ketika terjadi kenaikan harga, jumlah penjualan minyak goreng tidak mengalami penurunan yang signifikan, dimana persentase kenaikan harga lebih besar dibandingkan dengan persentase perubahan penjualan. Permintaan yang berkarakteristik in-elastis akan memudahkan terjadinya kartel, dimana ketika terjadi kenaikan harga jumlah penjualan hanya mengalami sedikit penurunan sehingga keuntungan yang akan diperoleh menjadi lebih besar.
- 6) Transparansi dan pertukaran informasi harga minyak goreng, bahwa dalam melakukan transaksi CPO untuk minyak goreng di Indonesia, para pelaku usaha menggunakan referensi harga yang digunakan di beberapa institusi (Rotterdam, Malaysia, Tender KPB, dan Tender PT Astra Agro Lestari). Transparansi harga bahan baku minyak goreng dan didukung oleh transparansi harga jual minyak goreng terutama minyak goreng curah di pasar sangat memudahkan bagi perusahaan *market leader* untuk melakukan koordinasi harga jual. Pergerakan harga CPO dan fluktuasi harga minyak

goreng yang ada di pasar digunakan oleh para perusahaan baik yang memiliki posisi *market leader* maupun *follower* sebagai sinyal harga (*price signaling*).

Majelis Komisi menilai terjadinya kartel dengan menggunakan perilaku *price parallelism*, karena dengan adanya kekuatan pasar yang terkonsentrasi pada beberapa pelaku usaha dan *price signaling* yang menyebabkan adanya *price parallelism* yang memudahkan para pelaku usaha untuk menetapkan harga dari *market leader*; kemudian diikuti oleh *follower*; sehingga tidak ada persaingan diantara para pelaku usaha minyak goreng baik curah maupun kemasan. Majelis Komisi menggunakan *Uji Homogeneity of Varians*<sup>13</sup> untuk mengetahui terjadinya *price parallelism*, yang hasilnya dapat dilihat dari probabilitas<sup>14</sup>. Hasil uji untuk kedua minyak goreng curah dan kemasan ditemukan adanya perubahan harga sama.

Dalam menentukan *price parallel*, seharusnya KPPU menggunakan faktor “plus” yang berguna untuk mendukung adanya bukti konspirasi atau kolusi. Faktor “plus” tersebut meliputi:

- 1) Tindakan bertentangan dengan kepentingan pribadi masing-masing pelaku usaha, misalnya penetapan harga yang dilakukan oleh para pelaku

usaha dilakukan karena keharusan sebagai komitmen menjadi anggota kartel. Di sisi lain, pelaku usaha tidak menginginkan persamaan harga dengan pelaku usaha lainnya. Maka pelaku usaha dalam hal ini tidak bisa memberikan alasan perhitungan secara ekonomi terhadap penetapan harga tersebut.

- 2) Berkomunikasi langsung dengan pesaing, hal ini berkaitan dengan adanya bukti telah terjadi komunikasi antara pelaku usaha dalam pasar bersangkutan untuk melakukan kolusi, baik secara langsung ataupun diam-diam.
- 3) Secara serentak membuat perubahan perilaku yang sama atau identik atau setuju menentukan prinsip-prinsip, misalnya standarisasi produk yang dapat mengakibatkan keseragaman harga, tindakan yang dilakukan bersama dimana-mana, harga yang ditentukan berlawanan dengan perhitungan ekonomi, keuntungan luar biasa tinggi, output dibatasi, dan adanya kecenderungan sering melakukan tindakan yang anti persaingan<sup>15</sup>

Pembuktian adanya faktor perilaku *price parallelism* bukan merupakan bukti telah terjadinya kartel. Terjadinya harga yang sama pada kasus minyak goreng dikarenakan bahan bakunya sama yaitu CPO dan input lain misalnya, tenaga kerja, teknologi, ukuran perusahaan, sistem dan saluran distribusi. Karena karakteristik

<sup>13</sup> Uji *Homogeneity of Varians* merupakan uji statistik yang dilakukan untuk mengetahui bagaimana perubahan varians dari harga minyak goreng, sehingga bisa mengetahui pergerakan harga setiap perusahaan akan sama, dan uji ini bisa untuk membuktikan *price parallelism* yang dilakukan oleh perusahaan minyak goreng

<sup>14</sup> Jika nilai probabilitas dibawah 5%, maka  $H_0$  ditolak dan tidak ada *price parallelism*, dan sebaliknya jika nilai probabilitas lebih besar dari 5% maka perubahan variasi harga antar perusahaan sama atau adanya *price parallelism*.

<sup>15</sup> Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng.

industri sama maka banyak kemungkinan mengalami persamaan harga di antara para pelaku usaha minyak goreng. Hal yang utama menentukan terjadinya kartel adalah adanya kolusi untuk membuat konsensus dalam bentuk kartel di antara pelaku usaha, bukan adanya *price parallelism*. *Price parallelism* baru dapat dikatakan kartel apabila para pelaku usaha tidak dapat memberikan penjelasan yang rasional terhadap terjadinya *price parallelism*. Oleh karenanya KPPU harus menggunakan faktor plus dan dapat membuktikan terjadinya kolusi baik dilakukan dengan perjanjian secara tertulis maupun lisan.

**b. Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik;**

Pasar Bersangkutan dalam perkara ini didefinisikan berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU No 5 Tahun 1999, yaitu “pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.” Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasar Bersangkutan KPPU menyatakan, bahwa cakupan pengertian pasar bersangkutan dapat dikategorikan dalam dua perspektif, yaitu pasar berdasarkan produk dan pasar berdasarkan geografis. Untuk melakukan analisis ini maka suatu produk harus ditinjau

dari beberapa aspek, yaitu: kegunaan, karakteristik, dan harga;

Aspek kegunaan, penerbangan adalah jasa transportasi untuk menghubungkan antara titik keberangkatan dengan titik tujuan. Kegunaan tersebut dapat dipenuhi tidak hanya oleh layanan penerbangan, namun juga dapat disubstitusi oleh layanan lainnya, misalnya moda transportasi darat maupun moda transportasi laut.

Aspek karakteristik, penerbangan memiliki kegunaan yang sama dengan moda transportasi lainnya, terdapat karakteristik yang berbeda secara signifikan antara layanan penerbangan dengan moda transportasi lainnya. Perbedaan paling utama adalah dalam hal kecepatan yang dapat ditempuh oleh pesawat udara dibanding dengan moda transportasi lainnya baik moda transportasi darat maupun moda transportasi laut. Oleh karena itu, dari aspek kecepatan, layanan penerbangan udara merupakan pasar yang terpisah dibanding dengan layanan yang disediakan oleh moda transportasi darat seperti bis dan kereta api, maupun moda transportasi laut seperti kapal laut.

Penerbangan memberikan jasa transportasi dari satu kota keberangkatan menuju kota kedatangan (rute penerbangan). Setiap rute penerbangan membentuk satu pasar tersendiri yang tidak dapat disubstitusi oleh rute penerbangan lainnya. Kemungkinan substitusi pada suatu

rute terletak pada moda transportasi lainnya, namun sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, aspek kecepatan menyebabkan moda transportasi lain tidak menjadi substitusi dari layanan penerbangan.

Penerbangan berjadwal juga memberikan karakteristik tersendiri yang membedakannya dari penerbangan tidak berjadwal. Konsumen yang bertujuan untuk menggunakan penerbangan berjadwal harus mengikuti jadwal keberangkatan yang telah ditentukan oleh pihak maskapai. Berbeda dengan penerbangan tidak berjadwal yang dapat digunakan setiap saat oleh konsumen. Sedangkan penerbangan kargo juga memiliki karakteristik yang berbeda tidak menerbangkan orang melainkan barang.

Aspek harga, secara umum harga jasa penerbangan berjadwal lebih mahal dibanding dengan moda transportasi lainnya meskipun di waktu tertentu dan pada rute tertentu harga jasa penerbangan bisa sangat mendekati moda transportasi kereta api. Dengan demikian, dari sisi harga, penerbangan berjadwal merupakan pasar tersendiri yang terpisah dibanding dengan moda transportasi lainnya. Maka dapat disimpulkan berdasarkan aspek kegunaan, karakteristik dan harga, pasar produk dalam perkara ini adalah layanan jasa penerbangan penumpang berjadwal dari satu titik keberangkatan ke titik kedatangan.

Pasar geografis, bahwa dalam

menentukan pasar ini dengan memperhatikan rute-rute penerbangan yang dimiliki oleh masing-masing Pelaku usaha. Sebagai ilustrasi, untuk suatu rute tertentu, maskapai penerbangan A bersaing dengan maskapai penerbangan B, namun untuk rute lainnya, maskapai penerbangan A tersebut tidak bersaing dengan maskapai penerbangan B, namun bersaing dengan maskapai penerbangan C. Bahwa di setiap titik keberangkatan atau titik kedatangan, maskapai penerbangan melayani penumpang yang berlokasi di wilayah sekitar titik keberangkatan ataupun titik kedatangan. Dengan demikian pasar geografis setiap rute tersebar di wilayah sekitar bandar udara berada. Secara umum, bandar udara terletak di ibu kota provinsi untuk meliputi seluruh penumpang yang berada pada provinsi tersebut (*catchment area*.) Dalam hal terdapat dua bandar udara yang relatif berdekatan, konsumen memiliki dua pilihan dalam rangka menentukan bandar udara mana yang akan digunakannya, sehingga dalam kondisi tersebut pasar geografis suatu rute bisa mencakup rute lainnya yang berada pada bandar udara terdekat (*overlapping catchment area*). Meskipun demikian, pertimbangan jarak tempuh, biaya, dan rute yang tersedia akan sangat mempengaruhi bandar udara mana yang akan dipilih oleh konsumen. Kondisi *overlapping catchment area* jarang terjadi sehingga secara umum pasar geografis untuk setiap rute

mencakup wilayah *catchment area* masing-masing bandar udara. Maka dengan demikian pasar geografis pada perkara ini adalah *catchment area* pada setiap bandar udara.

Berdasarkan analisis pasar produk dan pasar geografis, maka Pasar Bersangkutan dalam perkara *a quo* adalah layanan jasa penerbangan penumpang berjadwal dari satu titik keberangkatan ke titik kedatangan di *catchment area* pada setiap bandar udara.

Pangsa pasar dalam industri penerbangan hanya di kuasai oleh beberapa

pelaku usaha yang dominan, sehingga berdasarkan kekuatan pangsa pasar tersebut dapat memudahkan pelaku usaha untuk menetapkan harga yang selalu diikuti oleh pesaingnya. Dalam hal ini pelaku usaha yang memiliki posisi dominan melakukan komunikasi secara tidak langsung dengan pesaingnya dengan cara *price signaling*, di mana pelaku usaha pada posisi dominan ini sebagai *price leader* karena memiliki pangsa pasar yang besar, sedangkan pelaku usaha lainnya yang memiliki pangsa pasar lebih kecil bertindak sebagai *price follower*.

**Tabel: Pangsa Pasar di antara Pelaku Usaha Tahun 2004-2008<sup>16</sup>**

Maskapai Penerbangan	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PT Garuda Indonesia (Persero)	34.00%	29.26%	24.15%	22.63%	20.68%	19.16%
PT Sniwijaya Air	3.73%	9.82%	10.90%	10.98%	11.53%	12.76%
PT Merpati Nusantara Airlines (Persero)	13.56%	7.72%	5.91%	8.15%	6.68%	6.24%
PT Mandala Airlines	11.81%	9.94%	5.83%	5.32%	9.31%	6.83%
PT Riau Airlines	0.00%	0.00%	0.34%	0.56%	0.63%	0.73%
PT Travel Express	1.43%	1.36%	0.70%	0.79%	0.72%	0.58%
PT Lion Mentari Airlines	26.61%	22.81%	23.05%	20.07%	24.69%	22.53%
PT Wings Abadi Airlines	0.64%	7.47%	7.02%	7.22%	6.28%	7.71%
PT Metro Batavia	8.16%	8.27%	13.79%	16.32%	12.88%	15.50%
PT Kartika Airlines	0.00%	0.41%	0.91%	0.27%	0.65%	0.56%
PT Trigana Air Service	0.00%	0.00%	2.18%	2.26%	1.90%	1.83%
PT Indonesia Air Asia	0.06%	2.94%	5.23%	5.43%	4.06%	5.55%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<sup>16</sup> Data pangsa pasar atau *market share* para pelaku usaha berdasarkan presentase jumlah penumpang, yaitu dari jumlah penumpang tahun 2004 sampai dengan 2008 diperoleh dari Departemen Perhubungan. Jumlah penumpang tahun 2009 diestimasi dari trend perkembangan jumlah penumpang tahun 2004 sampai dengan 2008.

Terhadap perilaku pelaku usaha tersebut, Majelis Komisi memperhitungkan kerugian yang dialami oleh konsumen penerbangan ketika membayar *fuel surcharge* sebagai akibat adanya penetapan harga yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Kerugian konsumen adalah sama dengan *excessive fuel surcharge* yang dinikmati oleh para pelaku usaha. Artinya kerugian tersebut timbul karena *fuel surcharge* yang diterapkan oleh maskapai secara bersama-sama telah melampaui *fuel surcharge* Acuan Estimasi dan Acuan Dephub. Dalam menghitung besarnya kerugian yang dialami konsumen Majelis Komisi menggunakan *fuel surcharge* sebesar Rp 20.000,- pada tingkat harga avtur Rp 5.921,- sebagai *fuel surcharge* Acuan Estimasi dalam menetapkan kerugian konsumen penerbangan. Perubahan-perubahan besaran *fuel surcharge* yang diterapkan oleh maskapai penerbangan karena itu diharapkan mengikuti perubahan harga avtur secara proporsional. Berdasarkan perhitungan ini, maka Majelis menemukan kelebihan (selisih antara *fuel surcharge* Aktual dengan *fuel surcharge* Acuan Estimasi) *fuel surcharge* sebesar Rp 13.843.165.835.099. Majelis Komisi menetapkan *fuel surcharge* menggunakan formula dari Departemen Perhubungan sebagai *fuel surcharge* Acuan Dephub dalam menetapkan kerugian konsumen penerbangan. Berdasarkan perhitungan ini,

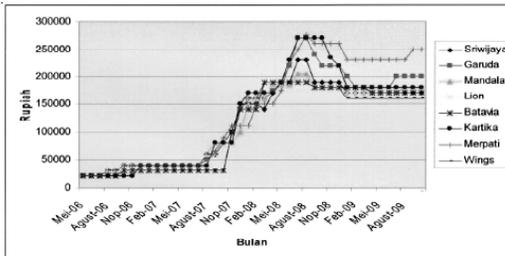
maka Majelis menemukan kelebihan *fuel surcharge* (selisih antara *fuel surcharge* Aktual dengan *fuel surcharge* Acuan Dephub) sebesar Rp 5.081.739.669.158,- Dengan demikian Majelis Komisi menilai adanya dampak terhadap kerugian konsumen setidaknya sebesar Rp 5.081.739.669.158 sampai dengan Rp 13.843.165.835.099,- selama periode 2006 s/d 2009.

Adapun pembuktian adanya “perjanjian”, dilakukan dengan cara membuktikan adanya perjanjian tidak tertulis, yang terlihat dari terciptanya harga paralel. Majelis Komisi menilai unsur penetapan harga didasarkan fakta mengenai formula perhitungan *fuel surcharge*, asumsi harga avtur, asumsi konsumsi avtur dan asumsi *load factor* yang dibuat oleh masing-masing Pelaku usaha berbeda-beda. Majelis Komisi menilai seharusnya *fuel surcharge* yang ditetapkan oleh masing-masing pelaku usaha juga berbeda-beda berdasarkan pertimbangan masing-masing perusahaan.

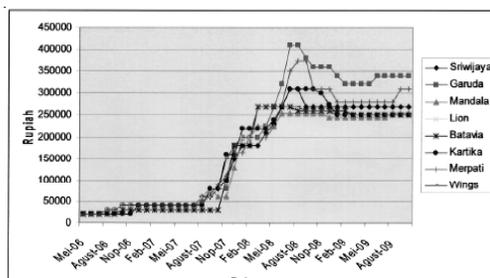
Meskipun sejak 30 Mei 2006, tidak ada kesepakatan tertulis di antara para Pelaku usaha dalam menetapkan *fuel surcharge*, namun pergerakan *fuel surcharge* di bawah ini menunjukkan adanya adanya *trend* yang sama, korelasi positif dan variasi yang sama di antara para Pelaku usaha dalam menetapkan besaran *fuel surcharge* untuk periode Mei 2006 s/d Maret 2008 untuk zona waktu tempuh 0 s/d 1 jam,

1 s/d 2 jam dan 2 s/d 3 jam.

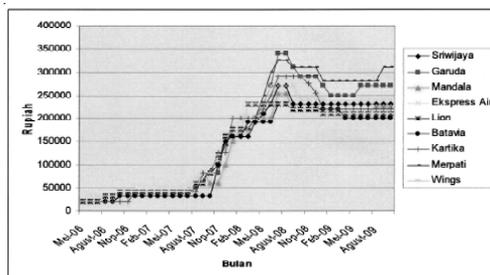
**Grafik 1**  
Pergerakan *Fuel Surcharge* 0 s/d 1 Jam  
Sriwijaya, Garuda, Mandala, Lion, Batavia,  
Kartika, Merpati dan Wings Air  
Mei 2006-Oktober 2009



**Grafik 2**  
Pergerakan *Fuel Surcharge* 1 s/d 2 Jam  
Sriwijaya, Garuda, Mandala, Lion, Batavia,  
Kartika, Merpati dan Wings Air  
Mei 2006-Oktober 2009



**Grafik 3**  
Pergerakan *Fuel Surcharge* 2 s/d 3 Jam  
Sriwijaya, Garuda, Mandala, Lion, Batavia,  
Kartika, Merpati dan Wings Air  
Mei 2006-Oktober 2009



Berdasarkan analisis pergerakan *fuel surcharge* yang dilakukan oleh Majelis Komisi serta perhitungan terhadap uji korelasi dan *homogeneity variance test*, menunjukkan adanya *trend* yang sama. Korelasi positif dan variasi yang sama dalam pergerakan *fuel surcharge* di antara sembilan pelaku usaha maskapai penerbangan. Maka hal tersebut membuktikan adanya penetapan harga *fuel*. Adanya *trend* yang sama, korelasi positif dan variasi yang sama dalam pergerakan *fuel surcharge* di antara para Pelaku usaha membuktikan adanya penetapan harga *fuel surcharge* didasarkan pada suatu perjanjian di antara para pelaku usaha.

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

- a. KPPU membuktikan adanya pelanggaran atas larangan kartel dengan cara membuktikan unsur-unsur ketentuan tentang kartel, bukan hanya Pasal 11 melainkan pasal-pasal terkait dengan kartel, seperti Pasal 4 tentang Oligopoli, Pasal 5 tentang Penetapan Harga, dan Pasal 9 tentang Pembagian Wilayah. Unsur-unsur tersebut setidaknya meliputi pelaku usaha, perjanjian dengan pesaingnya, adanya pengaturan harga dengan cara

membagi wilayah (pasar) dan membatasi kuota produksi, serta dampak terhadap persaingan, yakni dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pembuktian unsur “Perjanjian” seringkali menimbulkan kesulitan manakala perjanjian kartel dilakukan secara lisan. Pada umumnya kartel dilakukan secara diam-diam, sehingga tidak ditemukan dokumen yang secara eksplisit menunjukkan adanya perjanjian atau kolusi tersebut. Hal ini disebabkan KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyitaan dokumen maupun menggeledah, serta formalitas penggunaan alat bukti yang cenderung konvensional meliputi keterangan saksi, keterangan ahli, dokumen/surat, petunjuk dan keterangan pelaku usaha. Oleh karena itu, jaringan yang tergabung dalam lembaga-lembaga pengawas persaingan dunia menciptakan metode baru dalam mengungkap pelanggaran atas larangan kartel, yakni dengan menggunakan bukti tidak langsung (*in-direct evidence*) sebagai alternatif dari bukti langsung (*direct evidence*) yang konvensional. Bukti tidak langsung ini meliputi bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Selain itu diperlukan faktor “plus” untuk memperkuat bukti tidak langsung.

b. Bukti ekonomi untuk membuktikan

kartel digunakan sebagai pembuktian dua (2) instrumen persaingan, yakni struktur dan dampak terhadap pesaing dan konsumen. Bukti ekonomi yang pertama dilakukan oleh KPPU adalah mendefinisikan pasar bersangkutan, yang mencakup pasar produk dan pasar geografis. Penentuan pasar produk dan pasar geografik, yang biasanya menggunakan *SNIPP test*. Penggunaan bukti ekonomi dalam dalam kasus minyak goreng terlihat dalam *struktur* dan *dampak* dari kinerja industri. Terdapat struktur pasar yang oligopoly, karena pasar hanya dikuasai oleh empat pelaku usaha besar, baik pada industri minyak goreng curah ataupun minyak goreng kemasan. Penggunaan bukti ekonomi juga digunakan untuk membuktikan dampak yang terlihat adanya harga yang paralel dan eksekutif. Pembuktian harga yang eksekutif berada pada kerugian yang dialami oleh konsumen. Hal ini terjadi pada saat harga CPO minyak goreng turun, namun pelaku usaha bersama pesaingnya justru menaikkan harga minyak goreng. Oleh karena itu, konsumen tidak memperoleh harga minyak goreng yang wajar, yang lebih rendah daripada harga penetapan oleh anggota kartel. Sedangkan penggunaan bukti ekonomi dalam industri penerbangan, struktur pasar didominasi oleh dua pelaku usaha. Kedua perusahaan yang

dominan tersebut sebagai *price leader* melakukan *price signaling* untuk menentukan harga, sehingga diikuti oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki pangsa pasar kecil sebagai *price follower*. Selain itu, bukti ekonomi digunakan untuk menentukan besarnya ganti rugi. Penggunaan bukti ekonomi dalam mengungkap perkara-perkara kartel ini berguna untuk memperkuat sistem pembuktian dalam Hukum Persaingan yang bersifat dinamis dan progresif. Bukti ekonomi dibutuhkan dalam pembuktian atas pelanggaran persaingan usaha, karena karakter perilaku di dunia usaha berbeda jenis maupun bentuknya. Perilaku bisnis pelaku usaha secara alamiah cenderung bertujuan mengalahkan bahkan mematikan pesaingnya, yang pada akhirnya merugikan konsumen. Tujuan ini yang biasanya dilakukan melalui cara-cara yang *unfair* baik secara *unilateral* (sendiri) maupun terkoordinasi (*coordinated*).

## 2. Saran

Penggunaan bukti ekonomi sebaiknya disertai dengan yang berasal dari konsumen, sehingga putusan KPPU dapat diperkuat di tingkat banding maupun kasasi, dan memberi warna bagi perkembangan Hukum Persaingan di Indonesia. Di samping itu,

Hakim/Hakim Agung di tingkat Pengadilan Negeri dan Kasasi hendaknya tidak bersikap rigid dan legalistik dengan hanya menggunakan sistem pembuktian yang sifatnya konvensional. Namun sebaliknya, mulai mempertimbangkan penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*), terutama dalam membuktikan kartel.

Mengingat tidak ada kewenangan KPPU untuk menggeledah maupun menyita dokumen para terlapor terutama pelaku kartel, maka diperlukan pengubahan (amandemen) UU No. 5/1999 untuk memperkuat tugas dan kewenangan KPPU yang sifatnya mendorong penegakan hukum melalui penanganan perkara berdasarkan UU No. 5/1999 (Hik - Ny).

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Junaidi, "Pembuktian Kartel dalam UU No.5/1999", *Kompetisi*, edisi 11, 2008.
- A. M. Tri Anggraini, *Penggunaan Analisis Ekonomi Dalam Mendeteksi Kartel Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha*, dalam *Jurnal Persaingan Usaha*, cet.1, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha: Desember 2010.
- Campbell, Enid. et. al. *Legal Research, Materials and Methods*. Sydney: The Law Book Company Limited, 1988.
- Dworkin, Ronald. *Legal Research* (Daedalus: Spring, 1973.
- Heidenhain, Martin. et. al. *German Antitrust Law*. Frankfurt am Main: Verlap Fritz Knapp GmbH, 1999.

- Hovenkamp, Herbert. *Antitrust*. St.Paul, Minn: West Publising Co., 1993.
- Indonesia, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>17</sup>
- Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang LaranganPraktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Khemani, R. Syam and D.M. Shapiro, *Glossary of industrial Organisation Economics and Competition Law*, Paris: OECD, 1996.
- Khemani, R. Syam. et al., *A Frame for The design and Implementation of Competition Law and Policy*, Washington, D.C-Parish: The World Bank-OECD, 1999, hlm. 20.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Prosecution Cartel Without Direct Evidence*.
- Peraturan KPPU Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan.
- Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 5 tentang Penetapan Harga.
- Podhista, Chai. “Theoretical, Terminological, and Philosophical Issue in Qualitative Research”, dalam Attig, et. al. *A Field Manual on Selected Qualitative Research Methods*, Thailand: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 1991.
- Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng.
- Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik
- Purba, Hasim. *Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern*. (On-line) tersedia di <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> (14 September 2007).
- Silalahi, M. Udin. “Kondisi Pranata Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan Wacana Revisi UU No. 5/1999”, disampaikan pada Diskusi Panel tentang Competition Law & Practice, tanggal 20 Desember 2006 diselenggarakan oleh GTZ-ICL dengan CSIS, di Gedung CSIS Jakarta, (Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS Jakarta).
- Sullivan, E. Thomas dan Jeffrey L. Harrison. *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co., 1994.
- Sullivan, Lawrence Anthony. *Antitrust*. Saint Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1977.