

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORITIS TENTANG INTEGRASI VERTIKAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

#### **A. Perseroan Terbatas Sebagai Bentuk Badan Usaha Yang Berbadan Hukum Dalam Perspektif Persaingan Usaha**

##### **1. Pengertian Perseroan Terbatas**

Menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya. Perseroan Terbatas menitikberatkan pada akumulasi modal, yang memiliki harta kekayaan terpisah dari harta kekayaan pribadi para sekutunya.<sup>53</sup>

##### **2. Organ Perusahaan**

Sebuah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas wajib menentukan pembagian tugas, fungsi, kewajiban, dan tanggungjawab dari masing-masing organ yang saling berkoordinasi. Organ yang dimaksud adalah lembaga tersendiri atas orang-orang yang memiliki

---

<sup>53</sup> Tuti Rastuti, *Seluk Beluk Perusahaan Dan Hukum Perusahaan*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 37.

kedudukan yang terpisah antara menjalankan usaha dan sebagai pemegang saham. Organ perusahaan dalam perseroan terbatas, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris.<sup>54</sup>

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Direksi adalah organ perseroan terbatas yang memiliki tanggungjawab penuh atas pengurusan kepentingan dan tujuan perseroan, serta memiliki kewenangan mewakili perseroan didalam maupun diluar pengadilan sesuai ketentuan Undang-Undang dan ketentuan Anggaran Dasar. Pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan mengharuskan RUPS menghormati kemandirian direksi dalam menjalankan pengurusan perseroan. Namun, bukan berarti kewenangan direksi sebagai pengurus tidak mengenal pembatasan. Perbuatan hukum direksi yang berdampak pada kelangsungan perseroan sebagai badan usaha wajar dibatasi. Sebagai badan hukum, perseroan yang akan melakukan hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya memerlukan orang perseorangan dalam hal ini adalah manusia sebagai *natuurlijk person* sebagai wakilnya. Tugas mewakili perseroan diluar pengadilan seperti mewakili dalam hal melakukan transaksi bisnis dengan pihak ketiga, menandatangani kontrak-kontrak menghadap pejabat negara, dan lain sebagainya. Sedangkan tugas direksi mewakili perseroan didalam pengadilan seperti mewakili perseroan sebagai tersangka atau terdakwa dalam perkara kejahatan korporasi, mewakili perseroan sebagai

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm.179

tergugat atau penggugat dalam perkara perdata, hingga mewakili perseroan jika terlibat sengketa persaingan usaha atau bisnis. Tugas dan kewajiban direksi bersumber pada perjanjian, kepatutan/kewajaran, anggaran dasar, dan peraturan perundang-undangan.

### 3. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*Good Corporate Governance*)

*The Principle of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations* telah mengatur prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (yang pada penulisan ini akan disingkat menjadi GCG), yang isi dari produk bertujuan untuk:<sup>55</sup>

- a. Membangun landasan kerja yang kuat bagi manajemen perusahaan dan *board of directors*;
- b. Menyusun struktur organisasi *the board of directors* yang dapat menjamin efektifitas kerja dan meningkatkan nilai perusahaan;
- c. Mengembangkan kebiasaan mengambil keputusan yang etis dan dapat dipertanggungjawabkan;
- d. Menjaga integritas laporan keuangan;
- e. Mengungkapkan semua informasi tentang kondisi dan perkembangan perusahaan kepada pemegang secara tepat waktu dan seimbang;
- f. Menghormati hak dan kepentingan para pemegang saham;
- g. Menyadari adanya resiko bisnis dan mengelolanya secara profesional;
- h. Mendorong peningkatan kinerja *board of directors* dan manajemen perusahaan;

---

<sup>55</sup> Tuti Rastuti, Gandhi Pharmacist, dan Tisni Santika, *Aspek Hukum Pengelolaan Perusahaan*, ed. Rachmi, PT. Refika Aditama, Bandung, 2018, hlm. 63.

- i. Menjamin pemberian balas jasa pemimpin dan karyawan perusahaan yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan, dan;
- j. Memahami hak dan kepentingan *stakeholder* yang sah.

Teori *corporate governance* yang paling terkenal adalah *agency theory* dan *stewardship theory*. Kedua teori ini merupakan turunan dari *entity theory* yaitu pemisahan antara kepentingan pribadi pemilik ekuitas dan entitas bisnisnya. *Agency theory* dan *stewardship theory* menjadi landasan moral teoritis yang paling berpengaruh terhadap struktur *corporate governance* berbagai perusahaan.<sup>56</sup>

*Stewardship theory* dibangun diatas asumsi filosofis mengenai sifat manusia, yakni manusia pada hakikatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggungjawab, memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Teori ini memandang manajemen dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya, maupun pemegang saham pada khususnya.

*Agency theory* memberikan pandangan bahwa para pendiri perseroan dapat membuat perjanjian yang seimbang antara *principal* (pemegang saham) dengan *agent* (direktur). Teori ini menekankan pentingnya pemilik perusahaan (pemegang saham) menyerahkan pengelolaan perusahaan kepada tenaga-tenaga profesional (disebut *agents*) yang lebih mengerti dalam menjalankan bisnis sehari-hari. *Agency theory* merupakan teori yang menjelaskan tentang hubungan

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

kontraktual antara pihak yang mendelegasikan pengambilan keputusan tertentu (*principal*) dengan pihak yang menerima pendelegasian tersebut (*agent*). *Agency theory* menyatakan bahwa agen harus bertindak secara rasional untuk kepentingan prinsipal-nya.

Dalam GCG juga dikenal dengan *Stakeholders theory* yang dikembangkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1960 sebagai reaksi pemahaman lama mengenai pengurusan perusahaan yang semata-mata demi kepentingan pemegang saham. *Stakeholders* dapat diidentifikasi sebagai pihak yang memiliki kepentingan terhadap perseroan, terlepas dari adanya keterkaitan fungsional antara perseroan dengan *stakeholders*.

#### **4. Aspek Kerjasama Antar Perseroan Terbatas**

Dalam hal persaingan usaha yang melibatkan perseroan terbatas sering kali menimbulkan suatu perjanjian kerjasama antar perseroan terbatas yang memiliki tujuan untuk memperluas pangsa pasar. Terdapat beberapa bentuk perseroan terbatas, salah satunya adalah perusahaan terbatas tertutup. Perusahaan terbatas tertutup adalah badan hukum yang menjadi persekutuan modal, dimana modalnya berasal dari pemegang saham keluarga atau yang memiliki afiliasi. Perusahaan bentuk ini didirikan berdasarkan perjanjian diantara mereka yang memiliki

kekerabatan atau hubungan personal kepentingan kolega dalam menjalankan usaha sebagaimana perseroan terbatas pada umumnya.<sup>57</sup>

Pada hakikatnya kerjasama dalam perspektif hukum persaingan usaha seringkali termuat dalam sebuah perjanjian antar pelaku usaha yang berisi mengenai hal-hal yang harus dilakukan dan/atau yang dilarang dilakukan oleh para pihak. Perjanjian tersebut dapat bersifat tertulis maupun tidak tertulis yang harus memperhatikan Pasal 1320 KUH Perdata dan Pasal 1340 KUH Perdata, yaitu: "...suatu perjanjian tidak dapat membawa rugi kepada pihak-pihak ketiga; tak dapat pihak-pihak ketiga mendapatkan manfaat karenanya, selain dalam hal yang diatur dalam Pasal 1317 KUH Perdata." sebagai *lex generalis* lalu sebagaimana yang dipertegas dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang bersifat *lex specialis* yaitu:<sup>58</sup>

“perjanjian adalah suatu perbuatan dari satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun baik tertulis maupun tidak tertulis”.

Hubungan kerjasama antar kedua perusahaan tersebut didasari oleh perjanjian antara pelaku usaha yang berada di lini usaha yang sama, salah satunya adalah kegiatan usaha dalam bidang transportasi. Hubungan antara perusahaan dalam suatu pasar merupakan hubungan yang kompleks. Suatu perusahaan tergantung pada perusahaan lain untuk

---

<sup>57</sup> Tuti Rastuti, *Seluk Beluk Perusahaan Dan Hukum Perusahaan*, *op.cit*, hlm. 132.

<sup>58</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

memasok bahan baku, di lain sisi perusahaan tersebut juga tergantung kepada perusahaan distribusi yang menjual produk-produknya di pasar. Hal tersebut akan menimbulkan inefisiensi terhadap stabilisasi pemasokan bahan baku. Untuk meminimalisir masalah tersebut, biasanya perusahaan akan melakukan kerjasama atau penggabungan dengan perusahaan lain untuk menempuh kelanjutan produksi.

Dalam perkembangannya, suatu hubungan kerjasama antar perusahaan tidak selalu memiliki hubungan yang kuat antara terjadinya penggabungan dengan tingkat keuntungan yang diperoleh.

Badan usaha dalam perspektif hukum persaingan berposisi sebagai pelaku usaha. Ketika menjalankan kegiatan usaha pelaku usaha tersebut tunduk untuk mematuhi ketentuan hukum persaingan dan hukum perusahaan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat , serta mematuhi ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selain, juga harus mematuhi undang-Undang terkait didalamnya.

## **B. Integrasi Vertikal Sebagai Perjanjian yang Dilarang Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Secara umum dijelaskan bahwa hukum persaingan usaha merupakan hukum yang memuat aturan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan persaingan usaha. Istilah-istilah yang dapat digunakan dalam pengertian hukum persaingan usaha yakni hukum antimonopoli (*antimonopoly law*) dan hukum *antitrust* (*antitrust law*).<sup>59</sup>

Dalam kamus lengkap ekonomi karya Crishtoper Pass dan Bryan Lowes yang dikutip oleh Hermansyah, yang dimaksud dengan *Competition Law* adalah bagian dari Undang-Undang yang mengatur tentang monopoli, penggabungan dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktik anti persaingan.<sup>60</sup>

Pada hakikatnya, keberadaan hukum persaingan usaha mengupayakan secara optimal terwujudnya persaingan usaha yang sehat dan efektif pada suatu pasar tertentu, yang mendorong agar pelaku usaha melakukan efisiensi persaingan dengan semestinya. Dalam konsideran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dilatar belakangi 3 (tiga) aspek, yaitu aspek filosofi, aspek sosiologis dan aspek yuridis yang termuat dalam konsideran, sebagai berikut:

---

<sup>59</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.1.

<sup>60</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 3.

1. Bahwa pembangunan ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
3. Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang berasaskan demokrasi ekonomi juga memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan masyarakat, sehingga Undang-Undang tersebut memiliki peranan yang penting dalam mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat.<sup>61</sup>

Hukum persaingan secara umum mendeskripsikan hubungan antara pelaku pasar berdasarkan struktur horizontal dan vertikal. Hubungan horizontal tersebut merupakan hubungan antara pelaku usaha dengan pesaingnya. Pada konteks persaingan yang sempurna, maka pesaing merupakan pelaku pasar potensial lainnya yang berkompetisi untuk menguasai pasar.<sup>62</sup> Banyak cara yang digunakan para pelaku pasar untuk

---

<sup>61</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 4.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 115.

mengakomodasi tindakan mereka, baik secara eksplisit maupun diam-diam (*tacit collusion*). Persaingan tersebut umumnya melalui perjanjian baik tertulis maupun tidak tertulis dengan tujuan membatasi *output* dan mengeliminasi persaingan diantara mereka dengan melakukan perjanjian penetapan harga (*price fixing*), pembagian wilayah (*market allocation*), menentukan pemenang tender (*bid rigging* atau *collusive tendering*), perjanjian integrasi vertikal, dan perjanjian lainnya.<sup>63</sup> Namun, hal tersebut bukan berarti seluruh perjanjian akan bertentangan dengan undang-undang. Masalah tersebut terfokus pada pertanyaan apakah perjanjian itu berupa suatu perjanjian yang bertujuan untuk menentang hukum persaingan, sehingga dapat mengakibatkan hambatan. Dengan demikian, yang menjadi permasalahan adalah adanya hambatan terhadap proses persaingan itu sendiri.<sup>64</sup> Sedangkan perjanjian vertikal merupakan perjanjian yang dilakukan baik secara lisan maupun tertulis antara pelaku usaha dalam tingkat perdagangan yang berbeda, misalnya pabrikan (*manufacture*) dan agen/distributor, atau antara distributor dan grosir, atau antara grosir dan pengecer. Bentuk perjanjian vertikal seperti perjanjian untuk menetapkan sifat dan kualitas produk yang dijual, harga penjual kembali, kuantitas produk, pasar geografik atau pelanggan yang akan atau tidak akan dilayani,

---

<sup>63</sup> Susanti Adi Nugroho, *loc. cit.*

<sup>64</sup> Thomas E. Sullivan and Herbert Hovenkamp, *Antitrust Law Policy and Procedure, Cases, Material, Problem*, Lexis Law Publishing, Charlottesville, Virginia 1999, hlm. 187.

dan menetapkan keuntungan total secara kolektif dengan batasan-batasan eksternal.<sup>65</sup>

Dalam konteks persaingan, maka pelaku usaha akan berupaya meningkatkan keuntungan maksimum sesuai dengan pilihan konsumen dengan menggunakan sumber daya yang ada. Jika pelaku usaha secara bersama-sama setuju untuk menentukan harga dan *output* maka kelompok tersebut akan bertindak sebagai seorang monopolis.

Perjanjian yang dilarang diatur dalam Pasal 4 s/d Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur 11 (sebelas) macam perjanjian yang dilarang yang dianggap sebagai praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Jika perjanjian-perjanjian tersebut tetap dilakukan, maka akan berakibat hukum bagi para pelaku dan dapat diancam perjanjian tersebut batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada, karena objek perjanjian bukan merupakan klausa yang halal. Salah satu perjanjian yang dilarang adalah Integrasi Vertikal.

### **1. Pengertian Integrasi Vertikal**

Integrasi vertikal adalah perjanjian antara para pelaku usaha yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu, yang mana

---

<sup>65</sup> Anna Maria Tri Anggraini, Kajian Yuridis Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Wordpress.Com*, <https://sekartrisakti.wordpress.com/2011/06/08/kajian-yuridis-terhadap-perjanjian-penetapan-harga-berdasarkan-Undang-Undang-no-5-tahun1999-tentang-larangan-praktek-monopoli-dan-persaingan-usaha-tidak-sehat>, Tahun 2011, diunduh pada Rabu 21 Oktober 2020, Pukul 13.49 WIB.

setiap rangkaian kegiatan produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung.<sup>66</sup>

Integrasi vertikal merupakan perjanjian yang memiliki tujuan untuk menguasai beberapa unit usaha yang merupakan rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu. Integrasi vertikal dapat dilakukan dengan strategi penguasaan unit produksi dari hulu ke hilir, hingga distribusi barang dan jasa hingga ke konsumen akhir.<sup>67</sup> Integrasi vertikal memiliki dampak positif yang dihasilkan dari efisiensi proses produksi sehingga pelaku usaha melakukan perjanjian integrasi vertikal. Alasan pelaku usaha melakukan integrasi vertikal, yaitu:<sup>68</sup>

a. Mencapai efisiensi

Tujuan pelaku usaha melakukan efisiensi melalui integrasi vertikal adalah untuk mencapai harga yang dapat bersaing dari produk atau jasa yang dipasarkan. Efisiensi tersebut dicapai melalui pengurangan penggunaan suatu proses/peralatan teknis (*technical efficiency*), penghematan biaya transaksi (*transaction cost*), dan pengurangan marjin ganda (*double marginalization*) atau secara keseluruhan meniadakan biaya yang tidak perlu yang sebenarnya

---

<sup>66</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 205.

<sup>67</sup> Hanifa Prasetyowati, Paramita Prananingtyas, dan Hendro Saptono, *Analisa Yuridis Larangan Perjanjian Integrasi Vertikal Sebagai Upaya Pencegahan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; Diponegoro Law Journal; 2017.

<sup>68</sup> Peraturan KPPU No. 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

dapat dihindari. Keunggulan teknis dapat dicapai melalui perbaikan atau peningkatan teknologi sehingga proses manufaktur atau proses operasi berjalan lebih efisien dan/atau lebih produktif.

Efisiensi lain yang dihasilkan dari integrasi vertikal adalah berkurangnya biaya transaksi yang muncul akibat dari aktivitas transaksi antar tingkatan produksi dan/atau distribusi yang berbeda. Dengan integrasi vertikal biaya transaksi antara lain muncul dari penghematan biaya ekonomi dalam mencari pasokan bahan baku, melakukan negosiasi, kontrak, dan pengawasan terhadap pemasok atau distributor.

Efisiensi juga dapat muncul dari pengurangan marjin ganda yang dilakukan oleh pelaku-pelaku usaha yang berada pada tingkatan produksi dan/atau distribusi yang saling terkait. Melalui integrasi vertikal, marjin ganda dapat dihilangkan. Dimana, marjin hanya diterapkan oleh satu unit bisnis yang telah melakukan integrasi vertikal.

- b. Kepastian Ketersediaan Bahan Baku dalam Hal Produk dan Sumber Daya Manusia dalam Hal Penyediaan Jasa dan Peningkatan Akses Konsumen

Integrasi vertikal adalah upaya mengurangi ketidakpastian pasokan bahan baku dan ketersediaan jasa yang dapat terjadi. Pelaku usaha melakukan integrasi vertikal ke hulu dengan maksud untuk

mengontrol kepastian bahan baku. Sedangkan keputusan untuk melakukan integrasi ke hilir diarahkan untuk meningkatkan *control* atas jejaring distribusi agar akses kepada konsumen meningkat.

c. Pelaku Usaha Dapat Melakukan *Transfer Pricing*

Pelaku usaha dapat melakukan subsidi silang antara perusahaannya melalui integrasi vertikal. Subsidi silang memberikan manfaat untuk pelaku usaha yang terintegrasi membebaskan *transfer pricing* kepada anak perusahaannya yang berbeda dengan lebih mudah dibanding dengan biaya yang dibebankan kepada pelaku usaha yang berada diluar jaringannya.<sup>69</sup> Pelaku usaha yang tidak terintegrasi dengan perusahaan tersebut akan menderita kerugian (riil maupun potensial) akibat adanya subsidi silang yang dilakukan oleh perusahaan pesaing yang terintegrasi tersebut.

d. Mengurangi atau Menghilangkan Pesaing di Pasar

Dalam perspektif persaingan, perusahaan yang melakukan integrasi vertikal akan lebih mudah memperoleh kekuatan pasar (*market power*) karena lebih efisien serta dapat menjadikan harga barang/jasa lebih murah dan adanya jaminan distribusi. Pelaku usaha yang terintegrasi tersebut secara vertikal akan memiliki kemampuan

---

<sup>69</sup> Hanifa Prasetyowati (*et.al*), *op.cit*, hlm. 5.

lebih besar untuk menciptakan hambatan bagi pesaingnya untuk masuk pasar.

Adanya penggabungan akan ada bagian perhitungan ongkos yang hilang atau menurun, misalnya dalam hal ongkos transaksi, iklan, pemanfaatan informasi bersama, dan administrasi.<sup>70</sup>

Suatu perusahaan telah menguasai satu atau lebih tahapan vertikal, maka integrasi vertikal dapat membawa dampak anti persaingan. Integrasi ke depan dapat menjamin suatu pasar tetapi juga menutup pasar tersebut terhadap para pesaing, dengan hal yang sama, integrasi ke belakang dapat menjamin sumber-sumber penawaran, namun juga dapat digunakan untuk mencegah pesaing-pesaing memperoleh jalan masuk ke sumber-sumber tersebut.<sup>71</sup>

Dengan demikian integrasi vertikal adalah suatu penguasaan serangkaian produksi atas barang dan/atau jasa tertentu mulai dari hulu sampai hilir. Praktik tersebut dilarang oleh Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, sepanjang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Nurimansjah, *Ekonomi Industri: Persaingan, Monopoli, Dan Regulasi*, Cet.1, LP3ES, Jakarta, 1993, hlm. 92.

<sup>71</sup> Hermansyah, *op,cit*, hlm. 36.

<sup>72</sup> Lihat Memori Penjelasan Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Yang dimaksud dengan menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi atau yang lazim disebut integrasi vertikal adalah penguasaan serangkaian proses produksi atas barang tertentu mula dari hulu sampai hilir atau proses yang berlanjut atas suatu layanan jasa tertentu oleh pelaku usaha tertentu. praktik integrasi vertikal dapat menghasilkan barang dan jasa dengan harga murah, tetapi dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat yang merusak sendi-sendi perekonomian masyarakat. praktik seperti ini dilarang sepanjang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, bahwa kaidah yang digunakan untuk menganalisis Pasal ini adalah diperlukannya bukti-bukti yang menunjukkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat. Integrasi vertikal mengandung efek *precompetitive* dan *anti-competitive* sehingga hanya integrasi vertikal yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau monopoli yang akan dilarang.<sup>73</sup>

Penjabaran unsur-unsur dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah sebagai berikut:<sup>74</sup>

a. Pelaku usaha

Pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 adalah:

“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, menyelenggaraan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

b. Perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1 angka 7 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.”

---

<sup>73</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 207.

<sup>74</sup> [www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id). Diakses pada 22 Oktober 2020.

c. Pelaku usaha lain

Pelaku usaha lain adalah pelaku usaha yang berada dalam satu rangkaian produksi atau operasi baik di hulu maupun hilir.

d. Menguasai produksi

Penguasaan bahan baku, produksi dan pangsa pasar yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha dalam suatu rangkaian produksi.

e. Barang

Barang menurut Pasal 1 angka 16 adalah:

“setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.”

f. Jasa

Jasa menurut Pasal 1 angka 17 adalah:

“setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.”

g. Persaingan usaha tidak sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

h. Merugikan masyarakat

Merugikan masyarakat adalah suatu kondisi dimana masyarakat harus menanggung biaya akibat terjadinya persaingan tidak sehat, seperti harga yang tidak wajar, kualitas barang atau jasa yang terendah, pilihan yang terbatas dan turunnya kesejahteraan (*welfare loss*).

Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 diartikan bahwa selama suatu pemusatan kekuatan ekonomi tidak menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, maka itu tidak dapat dilarang. Pemusatan kekuatan pasar yang terjadi karena kemampuan sendiri, prediksi atau kejelian bisnis yang tinggi tidak dilarang.

## 2. Strategi Integrasi Vertikal

Strategi integrasi vertikal (*vertical integration strategies*) merupakan strategi yang menghendaki perusahaan melakukan penguasaan yang lebih atas distributor, pemasok dan/atau para pesaing baik melalui merger, akuisisi, atau membuat perusahaan sendiri. Strategi integrasi dibedakan menjadi tiga, yaitu:<sup>75</sup>

- a. Integrasi ke depan (*forward integration*) merupakan strategi untuk memperoleh kepemilikan atau meningkatkan kendali atas distributor atau pengecer.
- b. Integrasi ke belakang (*backward integration*) merupakan strategis mencari kepemilikan atau meningkatkan kendali perusahaan pemasok.
- c. Integrasi horizontal (*horizontal integration*) merupakan strategi untuk mengendalikan para pesaing.

---

<sup>75</sup> Susanti Adi Nugroho, *loc. cit.*

Penguasaan pasar dapat dilakukan dengan menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi atau lazim disebut integrasi vertikal. Penguasaan usaha secara vertikal dilakukan dengan cara menguasai jalur usaha dari hulu sampai ke hilir yang bertujuan menutup peluang pelaku usaha lain memasuki bidang usaha tersebut. Integrasi vertikal dibedakan menjadi tiga, yaitu integrasi vertikal hulu, integrasi vertikal hilir, dan integrasi vertikal hulu ke hilir:<sup>76</sup>

- a. Sebuah perusahaan dikatakan melakukan integrasi vertikal hulu, saat mereka dapat memiliki lebih dari satu anak usaha yang memproduksi bahan-bahan pendukung untuk dapat memproduksi produk utama.
- b. Sebuah perusahaan dikatakan melakukan integrasi vertikal hilir, ketika mereka dapat menguasai berbagai distribusi dan penjualan.
- c. Sebuah perusahaan dikatakan melakukan integrasi vertikal dari hulu ke hilir, ketika pelaku usaha menguasai seluruh tahap dalam rantai suplai, baik tahap produksi maupun tahap distribusi.

Hal tersebut menyebabkan praktik usaha yang tidak sehat yang mengarah pada timbulnya distorsi ekonomi. Permasalahannya adalah ketika integrasi vertikal menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

### **3. Dampak Integrasi Vertikal Terhadap Persaingan Usaha**

Dalam sudut pandang perusahaan, integrasi vertikal dapat memberi manfaat, karena integrasi vertikal dapat mengurangi biaya produksi dan distribusi dengan cara mengintegrasikan kegiatan-kegiatan

---

<sup>76</sup> ST Nurjannah, *Penguasaan Produksi Melalui Integrasi Vertikal (Ditinjau Dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; *Jurisprudentie*; 2017, hlm. 149.

yang berurutan. Manfaat yang dapat diperoleh perusahaan dari integrasi vertikal dari hulu ke hilir, yaitu:

a. Manfaat ekonomi dengan karakter teknologi

Integrasi antar pelaku usaha dapat dikaitkan dengan pengurangan risiko bisnis. Dengan adanya integrasi vertikal ke bagian hulu, maka risiko kekurangan bahan baku akan menurun dan dari segi pengelolaan, jika sebelumnya dikelola secara terpisah maka setelah integrasi dapat menjadi manajemen tunggal. Maka, pengembangan pemasaran dapat dilakukan dengan efisien yang memiliki produk dengan daya saing yang tinggi.

b. Manfaat ekonomi karena adanya kepastian kontrak

Integrasi vertikal dapat menjadi strategi pelaku usaha untuk menghindari perilaku perusahaan pemasok yang tidak menaati kontrak.

c. Manfaat ekonomi karena pengurangan biaya transaksi

Untuk mengurangi biaya transaksi yang mungkin timbul dalam situasi tidak pasti, seringkali transaksi-transaksi tersebut perlu dilakukan dibawah satu atap perusahaan yang terintegrasi.

d. Manfaat ekonomi karena dapat melakukan *transfer pricing*

*Transfer pricing* adalah pemberian harga oleh pelaku usaha yang lebih rendah kepada perusahaan yang terintegrasi dibawahnya yang bertujuan membuat biaya produksi lebih rendah sehingga mengakibatkan harga jual yang lebih rendah dibandingkan

pesaingnya, karena biaya produksi yang lebih rendah. melalui integrasi vertikal, pelaku usaha dapat melakukan subsidi silang antara pelaku usaha yang terintegrasi. Manfaat subsidi silang adalah ketika pelaku usaha yang terintegrasi membebankan *transfer pricing* kepada anak perusahaannya yang berbeda (lebih murah) dibanding dengan biaya yang dibebankan kepada pelaku usaha yang berada diluar jaringannya. Sementara pelaku usaha yang tidak terintegrasi menderita kerugian riil maupun potensial.

Integrasi vertikal karena alasan tersebut pada dasarnya merupakan integrasi vertikal yang wajar dan akan menguntungkan konsumen dan tidak menghambat persaingan. Namun, apabila suatu perusahaan telah menguasai satu atau lebih tahapan vertikal, maka hal tersebut dapat mengakibatkan anti-persaingan, karena menutup pasar terhadap para pesaingnya. Motivasi integrasi vertikal yang berdampak negatif bagi persaingan antarpelaku usaha, yaitu:<sup>77</sup>

a. Diskriminasi harga

Diskriminasi harga dilakukan dengan menjual suatu produk dengan harga berbeda tergantung elastisitas harga produk tersebut. Strategi ini dapat gagal jika terdapat kemungkinan akan *resale* (pembeli yang memperoleh harga rendah menjual kembali ke pembeli yang bersedia membayar dengan harga yang lebih tinggi).

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 210.

b. Integrasi vertikal untuk memonopoli industri

Suatu perusahaan memonopoli *input* penting bagi perusahaan-perusahaan di hilir dan produk tersebut tidak ada penggantinya. Perusahaan yang memonopoli *input* tersebut tidak perlu melakukan integrasi vertikal karena perusahaan dapat menerapkan kekuatan monopolinya secara penuh. Dengan melakukan integrasi vertikal maka perusahaan tersebut memiliki keunggulan di banding perusahaan lain, perusahaan tersebut dapat memilih kombinasi *input* (*input* yang diproduksi sendiri dan *input* substitusi) yang paling efisien.

c. Integrasi vertikal untuk menghindari monopoli ganda

Monopoli ganda akan sangat merugikan ekonomi karena jumlah yang diproduksi akan jauh lebih sedikit baik di hilir maupun di hulu. Dalam hal ini, lebih baik jika industri hilir dan hulu tersebut dikuasai satu perusahaan.

d. Integrasi vertikal untuk menutup pasar

Penutupan pasar diartikan sebagai perilaku bisnis (termasuk strategis integrasi vertikal) yang membatasi akses pembeli ke penjual atau membatasi akses penjual ke pembeli.

Dampak integrasi vertikal bagi persaingan tidak memberikan efisiensi yang jelas. Di satu sisi terdapat alasan-alasan penghematan biaya yang dapat diperoleh dari integrasi vertikal. Di sisi lain, integrasi

vertikal dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menghambat persaingan atau meningkatkan laba monopoli. Dampak negatif dari integrasi vertikal semakin jelas jika terdapat masalah monopoli di hilir atau di hulu.<sup>78</sup>

#### 4. Analisa Pelanggaran Integrasi Vertikal

Analisa terhadap dampak anti persaingan yang ditimbulkan oleh perjanjian integrasi vertikal harus dilakukan dengan hati-hati. Untuk membuktikan dugaan pelanggaran terhadap Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, terdapat beberapa pengujian yang telah ditetapkan oleh KPPU yang tertuang dalam Peraturan Komisi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu:<sup>79</sup>

- a. Prinsip analisis kemampuan;
- b. Prinsip analisis insentif;
- c. Prinsip analisis dampak konsumen.

Langkah pertama adalah menganalisis apakah perusahaan yang melakukan integrasi vertikal memiliki kemampuan (*ability*) untuk memanfaatkan *market power* baik di pasar hulu ataupun di pasar hilir, dengan cara menutup akses bagi perusahaan pesaing sehingga biaya

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 212.

<sup>79</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Dokumen Peraturan KPPU No. 5 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 Tentang Integrasi Vertikal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, 2010, hlm. 19.

pesaing menjadi lebih tinggi, yakni pada gilirannya berdampak pada penurunan kesejahteraan konsumen.

Langkah kedua, meskipun diketahui bahwa perusahaan memiliki kemampuan untuk memanfaatkan *market power*, namun dalam langkah selanjutnya perlu pula dilihat apakah perusahaan memiliki insentif untuk melakukan tindakan yang bersifat persaingan. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis mendalam pada beberapa elemen sebagai berikut:

- a. Tingkat keuntungan dari tindakan penutupan akses;
- b. Perhitungan biaya dan keuntungan dari tindakan penutupan akses, misalnya untuk kasus penutupan akses terhadap *input*, biaya yang muncul adalah hilangnya keuntungan dari pasar hulu (*upstream market*) karena membatasi *input*, dan keuntungan dari terjadinya adalah peningkatan penjualan di pasar hilir (*downstream market*) karena peningkatan harga.

Langkah ketiga adalah melihat apakah tindakan anti persaingan tersebut berdampak negatif bagi konsumen. Perjanjian integrasi vertikal yang dilarang adalah integrasi vertikal yang bertujuan untuk menguasai produksi dari sejumlah produk yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Dalam menganalisis pelanggaran integrasi vertikal, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan KPPU, yaitu:

a. Analisis Struktur

Untuk dapat melakukan asesmen terhadap dampak integrasi vertikal, komisi persaingan usaha akan memulai analisis yang menitikberatkan pada struktur pasar dan aspek pasar lainnya yang berkaitan dengan perolehan dan pengelolaan *market power*. Unsur-unsur pasar yang menjadi pokok analisa adalah sebagai berikut.<sup>80</sup>

1) Pangsa Pasar

Pangsa pasar diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999:

“Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun tertentu.”

Pasar bersangkutan menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999:

“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.”

Besarnya *market power* yang dimiliki oleh suatu perusahaan dapat dilihat dari besarnya penguasaan pasar oleh perusahaan tersebut. Indikator penguasaan pasar adalah besarnya pangsa pasar perusahaan di pasar bersangkutan. Oleh karena itu, untuk

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

dapat seberapa besar tingkat dominasi yang dimiliki oleh perusahaan yang terintegrasi vertikal diperlukan pendefinisian pasar bersangkutan yang tepat.

## 2) Tingkat Hambatan Masuk

Selain dari pangsa pasar yang menunjukkan batasan dominasi yang dimiliki oleh perusahaan terhadap pesaing yang telah ada di pasar saat ini, *market power* yang dimiliki oleh perusahaan juga dapat dinilai dari tingkat hambatan masuk ke dalam pasar, jika perusahaan potensial dapat masuk ke dalam pasar tanpa kesulitan yang berarti maka perusahaan potensial dapat menjadi pesaing potensial perusahaan dominan yang ada di pasar, yang berarti akan dapat membatasi penyalahgunaan dominan di pasar tersebut.

## 3) Karakteristik Produk dan Biaya

Analisis terhadap struktur pasar juga mencakup analisis mengenai karakteristik produk dan tingkat biaya yang termasuk dalam rangkaian produk terkait. Unsur yang menjadi pokok analisis misalnya *input* yang terintegrasi merupakan *input* yang sangat penting, apakah biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh *input* tersebut mendominasi penentuan harga pokok penjualan, dan apakah terdapat alternatif lain untuk mendapatkan *input* tersebut.

b. Analisis Biaya-Manfaat

Ada dua jenis analisis biaya manfaat yang digunakan dalam asesmen terhadap dampak integrasi vertikal yaitu biaya manfaat yang difokuskan pada biaya yang diperoleh perusahaan dan analisis biaya dan manfaat yang diperoleh oleh masyarakat. Analisis tersebut dinilai apakah tindakan integrasi vertikal memiliki dampak anti persaingan yang lebih besar dibanding dampak positif yang muncul dari tujuan efisiensi.

**5. Pasal Lain dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang Relevan dengan Perjanjian Integrasi Vertikal**

Pengaturan mengenai integrasi vertikal dapat juga ditemukan pada berbagai pasal lain dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu:

a. Pasal 15 mengenai perjanjian tertutup

Memuat ketentuan bahwa pihak yang menerima barang dibatasi dalam hal mendistribusikan barang dan/atau diwajibkan membeli barang tertentu.

b. Pasal 19 mengenai penguasaan pasar

Penguasaan produk dengan menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan kegiatan yang sama di pasar bersangkutan, menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk

melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya, membatasi peredaran barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan dan melakukan peredaran barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan dan melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

c. Pasal 25 ayat (2) mengenai posisi dominan

Posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu

d. Pasal 26 mengenai rangkap jabatan

Integrasi vertikal dapat dilakukan melalui rangkap jabatan (menjadi direktur atau komisaris) antara dua atau lebih perusahaan yang berada dalam satu rangkaian produksi secara vertikal.

e. Pasal 28 dan 29 mengenai rekonstruksi perusahaan

Rekonstruksi perusahaan dapat dilakukan melalui merger, konsolidasi, dan akuisisi.

### C. Pendekatan *Rule Of Reason* Terhadap Integrasi Vertikal

Rumusan *rule of reason* pertama kali diciptakan oleh *Justice White* dalam memutuskan perkara *Standard Oil and Co.v. United States*, yaitu “*only reasonable resstraints of trade and inreasonable attempts to monopolize violate The Sherman Act.*”<sup>81</sup>

*Rule of reason* merupakan sebuah pendekatan dalam rangka upaya pengawasan dan penetapan suatu persaingan usaha yang dapat dikategorikan sebagai praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. *Rule of reason* menyatakan bahwa perbuatan yang dituduhkan dalam melanggar hukum persaingan harus mempertimbangkan keadaan keseluruhan sebuah kasus untuk menentukan apakah perbuatan tersebut membatasi persaingan secara tidak patut. Untuk itu diisyaratkan bahwa otoritas pemeriksa uang dapat menunjukkan akibat-akibat anti-kompetitif atau menimbulkan kerugian terhadap persaingan usaha yang sehat.

Perkembangan mekanisme perdagangan dan pengetahuan, pengutamaan kepastian hukum mengalami tantangan keadilan. dalam penegakan kebijakan persaingan usaha adalah untuk menjaga keseimbangan antara pemenuhan prinsip keadilan disatu sisi, dan prinsip kepastian hukum disisi lain. Kondisi pasar dan industri yang bersangkutan, dan konteks satu perbuatan menemukan dampak terhadap pasar, terutama iklim persaingan usaha. Dibutuhkan analisis yang cukup untuk dapat menarik kesimpulan

---

<sup>81</sup> Elyata Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis Dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 28.

suatu persaingan usaha dianggap legal atau ilegal.<sup>82</sup> Oleh karena itu, dibutuhkan suatu pendekatan untuk membuat terang suatu perkara persaingan usaha, yaitu melalui pendekatan *Rule of reason*.

### 1. Pengertian Pendekatan Rule of Reason

Menurut Arie Siswanto, pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang tidak dapat secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat tindakan tersebut terhadap kondisi persaingan. Majelis Komisi akan mempertimbangan faktor-faktor antara lain latar belakang dilakukannya tindakan, alasan bisnis dibalik tindakan tersebut, dan posisi si pelaku tindakan dalam industri tertentu. Dalam mempertimbangan faktor-faktor tersebut maka dapat ditentukan apakah suatu tindakan bersifat ilegal atau tidak.<sup>83</sup>

Pendekatan *rule of reason* merupakan pendekatan yang digunakan pula oleh lembaga otoritas persaingan usaha dalam hal ini adalah KPPU untuk membuat evaluasi tentang akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, dengan menilai suatu kegiatan tersebut menghambat persaingan atau tidak.<sup>84</sup>

Menurut Syamsul Maarif dan BC Rikrik Rizkiyana konsep *rule of reason*” beberapa perilaku persaingan usaha dapat dianggap salah apabila telah terbukti adanya akibat dari tindakan tersebut yang

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm.695.

<sup>83</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 65.

<sup>84</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 697.

merugikan pelaku usaha lain atau perekonomian nasional secara umum.<sup>85</sup> Pendekatan *rule of reason* dibenarkan adanya suatu tindakan usaha yang meskipun anti persaingan, akan tetapi menghasilkan suatu efisiensi yang menguntungkan konsumen atau perekonomian nasional pada umumnya. Suatu tindakan dianggap salah apabila ditujukan untuk efisiensi tetapi kenyataan dalam praktiknya mengarah pada penyalahgunaan posisi dominan yang merugikan pelaku usaha, konsumen dan perekonomian nasional, seperti tindakan integrasi vertikal disertai dengan tindakan restriktif (*barriers to entry*). Pendekatan *rule of reason* dilakukan dengan pendekatan terhadap unsur material dari perbuatan. Tindakan restriktif yang tidak rasional menjadi sasaran pengendalian dan penentuan salah tidaknya digantungkan kepada akibat tindakan usaha (persaingan) terkait terhadap pelaku usaha lain. Oleh karena itu, tindakan-tindakan tersebut dalam substansi pengaturannya dibutuhkan klausul kausalitas seperti di atas.

Pendekatan *rule of reason* diterapkan karena memiliki faktor-faktor yang dapat dijadikan pertimbangan untuk menentukan suatu tindakan bersifat melawan hukum atau tidak, melalui faktor-faktor antara lain:<sup>86</sup>

- a. Latar belakang dilakukannya tindakan;

---

<sup>85</sup> Ida Bagus Kade Benol Permadi and A.A Ketut Sukranatha, *Konsep Rule Of Reason Untuk Mengetahui Praktek Monopoli*, Hukum Bisnis Fakultas Hukum UNUD, hlm. 4.

<sup>86</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 66.

- b. Alasan bisnis dibalik tindakan tersebut;
- c. Posisi pelaku tindakan dalam industri tersebut.

*Rule of reason* dipergunakan untuk mengakomodasi tindakan-tindakan yang berada dalam *grey area* antara legalitas dan ilegalitas. Menggunakan analisis *rule of reason*, tindakan dalam *grey area* ternyata berpengaruh positif terhadap persaingan, dan menjadi berpeluang untuk diperbolehkan.<sup>87</sup>

Penerapan *rule of reason* merupakan pilihan yang dapat dilakukan dalam tindakan penyelidikan. Analisis diperlukan untuk menentukan praktik tertentu yang menghambat atau mendorong persaingan atau apabila terdapat tendensi keduanya, maka pengadilan akan mengambil langkah yang efisien bagi masyarakat luas.<sup>88</sup>

Penerapan pendekatan *rule of reason* harus melalui prosedur pembuktian yang dimulai dari menentukan definisi *relevant market*. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan tentang implikasi persaingan diakibatkan karena perilaku ataupun ukuran pangsa pasar dan bentuk pasar terkait (*the relevant market*). Dalam suatu kasus yang menyangkut penyalahgunaan posisi dominan, jika pasar yang didefinisikan adalah kecil dan perusahaan yang berada dalam pengawasan memiliki pangsa pasar yang lebih besar pada pangsa pasar

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm. 69.

<sup>88</sup> A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Per Se Illegal Atau Rule of Reason*, Tesis: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 399.

tersebut, maka perusahaan dianggap dominan.<sup>89</sup> Terlepas dari hal tersebut, hukum dalam masyarakat tetap dibutuhkan, antara lain untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bersinggungan satu sama lain. Hal tersebut diperlukan suatu teori yang dapat menyeimbangkan aspek hukum dan aspek ekonomi dalam persaingan usaha tidak sehat.<sup>90</sup>

Salah satu teori yang menyeimbangkan aspek hukum dan aspek ekonomi dalam pendekatan *rule of reason* adalah teori efisiensi ekonomi. Teori efisiensi ekonomi sejalan dengan tujuan Undang-Undang Persaingan Usaha yang berupaya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

## **2. Perbuatan yang Dilarang dengan Prinsip *Rule Of Reason***

Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menganalisis indikasi pelanggaran terhadap Undang-Undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akan menggunakan melalui aspek hukum dan ekonomi.

Substansi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menggunakan pendekatan *rule of reason* terlihat dalam konteks kalimat yang membuka

---

<sup>89</sup> Dewi Meryanti, *Praktek Monopoli Dalam Industri Air Bersih Di Pulau Batam Di Tinjau Dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU-I/2008 Tentang Praktek Monopoli Oleh PT. Adhy Tirta Batam)*, Tesis: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm 52.

<sup>90</sup> Revina Aprilia Dewantari, *Penerapan Teori Efisiensi Dalam Pendekatan Rule Of Reason Pada Pembuktian Kasus Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; Privat Law VI; 2018, hlm. 278.

alternatif interpretasi bahwa tindakan tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu unsur-unsur yang ada didalam Pasal 14, kemudian dianalisis dari aspek hukum dan aspek ekonomi secara komprehensif untuk melihat akibat persaingan secara keseluruhan, sehingga dapat ditentukan telah mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Penggunaan *rule of reason* dalam substansi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terlihat dari konteks kalimat yang membuktikan *alternative interpretasi* bahwa tindakan tersebut perlu dibuktikan dahulu akibat secara keseluruhan dengan memenuhi unsur-unsur yang ditentukan dalam undang-undang apakah telah mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pendekatan *rule of reason* dapat dilihat melalui ketentuan pasal-pasal dengan adanya klausul "...yang dapat mengakibatkan..." atau "...patut diduga...". Kata-kata tersebut mengharuskan perlunya penelitian secara lebih luas, apakah suatu tindakan dapat menimbulkan praktik monopoli yang bersifat persaingan.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Ahmad Fajar Heriani dan Awaliani Kharisma Septiana, *Penggunaan Pendekatan Perse Illegal Dan Rule Of Reason Dalam Penyelesaian Kasus Praktek Monopoli Dalam Pelayanan Regulated Agent Pada PT Angkasa Pura Logistik Di Bandara Udara Sultan Hasanuddin*, Journal article; Supremasi Hukum; 2019, hlm. 72.

Untuk mengetahui ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam pasalnya menganut pendekatan *rule of reason* pada umumnya mengandung frase “yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat; yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, atau; yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat”. Konsep ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal Oligopoli (Pasal 4), Pasal Pembagian Wilayah (Pasal 9) Pasal Kartel (Pasal 11), Pasal Trust (Pasal 12), Pasal Oligopsoni (Pasal 13), Pasal Integrasi Vertikal (Pasal 14), Pasal Perjanjian Pihak Luar Negeri (Pasal 16), Praktik Monopoli (Pasal 17), Praktik Monopsoni (Pasal 18), Penguasaan Pasar (Pasal 19), Persekongkolan (Pasal 22), Jabatan Rangkap (Pasal 26), Pemilikan Saham (Pasal 27), dan Restrukturisasi (Pasal 28).<sup>92</sup>

Hampir seluruh strategi usaha tersebut, dapat mengakibatkan pemusatan ekonomi dengan penguasaan pasar nyata melalui integrasi vertikal. Strategi menjalankan kegiatan usaha tidak lagi mengikuti hukum ekonomi dan hukum permintaan dan penawaran, namun semata-mata ditentukan oleh satu atau lebih pelaku ekonomi yang menguasai

---

<sup>92</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

pasar tersebut. Oleh karena itu, integrasi vertikal dapat menyebabkan praktik monopoli.<sup>93</sup>

### 3. Larangan Yang Bersifat *Rule Of Reason*

Tindakan yang dinyatakan bersifat anti-persaingan (*anti competitive behavior*), dan akibat yang ditimbulkan pada proses diharuskan melewati suatu ukuran yang telah ditetapkan. Ukuran dari akibat anti-persaingan harus bersifat nyata dan substansial. Ukuran yang digunakan dalam hukum persaingan yaitu melalui pembuktian yang sifatnya nyata anti-persaingan (*naked restraint*), seperti penetapan harga, dengan melihat akibat yang ditimbulkannya pada persaingan, dan dengan melihat tindakan atau hambatan yang dilakukan, apakah akan berakibat pelaku dapat menggunakan kekuatan pasarnya (*market power*) untuk menghambat persaingan.<sup>94</sup>

*Rule of reason* merupakan doktrin yang didirikan berdasarkan penafsiran atas ketentuan *Sherman Antitrust* oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. *Rule of reason* adalah suatu pendekatan yang menentukan suatu perbuatan yang telah memenuhi unsur dalam Pasal yang termuat dalam undang-undang, maka perbuatan tersebut bukan merupakan suatu pelanggaran. Penerapan hukum pada Pasal yang menganut pendekatan *rule of reason*, tergantung pada akibat yang ditimbulkan. Penerapan hukum tersebut mempertimbangkan alasan-

---

<sup>93</sup> ST Nurjannah, *op.cit*, hlm. 151.

<sup>94</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 700

alasan mengapa dilakukannya suatu tindakan atau suatu perbuatan oleh pelaku usaha.<sup>95</sup>

Penerapan prinsip *rule of reason*, tidak hanya memerlukan pengetahuan ilmu hukum, namun penguasaan terhadap ilmu ekonomi. Dalam pendekatan *rule of reason*, jika suatu perbuatan melanggar hukum persaingan, maka pencari fakta harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut mengakibatkan persaingan usaha yang sehat, dan apakah perbuatan tersebut tidak adil atau mempunyai pertimbangan lain. *Rule of reason* fokus terhadap akibat yang ditimbulkan dari suatu perbuatan persaingan usaha yang dilakukan. Hukum ekonomi dan persaingan usaha memiliki karakter unik dengan memfokuskan dengan pendekatan ekonomi dalam penyelesaian sengketa.

Dalam teori *rule of reason*, suatu tindakan yang dilarang perlu dibuktikan terlebih dahulu hingga terbukti mengakibatkan anti-persaingan yang berakibat pada pengebirian persaingan pasar yang sehat. Dimana, tindakan *rule of reason* tidak otomatis dilarang, meskipun perbuatan tersebut yang dituduhkan tidak terbukti telah dilakukan.<sup>96</sup>

Berdasarkan pendekatan prinsip *rule of reason* akan dibenturkan antara:

---

<sup>95</sup>Susanti Adi Nugroho, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Puslitbang Diklat Mahkamah Agung, 2002, hlm. 28-29.

<sup>96</sup>Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 12.

**a. Keunggulan dan Hambatan dalam Penerapan Rule Of Reason<sup>97</sup>**

Konsep kewajaran (*reasonableness*) secara umum dapat mempengaruhi persaingan, yaitu apakah praktik tersebut merugikan atau mendukung persaingan. Dengan pendekatan *rule of reason* dikaji keunggulan dan hambatan untuk menentukan tindakan pelaku usaha yang diduga melanggar Undang-Undang Anti-monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hambatan berdasarkan penerapan *rule of reason* dibuktikan dengan adanya beban biaya yang mahal yang harus ditanggung oleh pihak pelaku usaha yang anti persaingan. Para penegak hukum disyaratkan memiliki pengetahuan teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks, serta mengharuskan mereka memiliki pengalaman mengenai kekuatan pasar.

Selain itu, *rule of reason* memiliki keunggulan dalam penerapannya menggunakan analisis ekonomi untuk menentukan efisiensi guna mengetahui dengan pasti apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan.<sup>98</sup> Keakuratan dari sudut efisiensi menetapkan suatu tindakan pelaku usaha menghambat persaingan merupakan keunggulan *rule of reason*. Namun, penilaian yang akurat tersebut dapat mengakibatkan

---

<sup>97</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 66.

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm. 126

perbedaan hasil analisis yang menimbulkan ketidakpastian. Kesulitan *rule of reason* antara lain, penyelidikan akan memakan waktu yang lama, dan memerlukan pengetahuan ekonomi. Untuk menerapkan prinsip *rule of reason* yang diperlukan tidak hanya bertumpu pada ilmu hukum, namun juga penguasaan ilmu ekonomi dan dampaknya terhadap pasar.

Kekurangan dalam memahami data dan teori ekonomi, mengakibatkan serangkaian keputusan kurang tepat dan tidak konsisten. Sebagai contoh, dalam suatu proses pembuktian, terkadang data yang diperoleh dari perhitungan pangsa pasar (*market share*) tidak selalu akurat, karena terdapat berbagai bentuk pendekatan yang digunakan untuk mengukur pangsa pasar, yaitu kinerja (*performance*), persaingan (*rivalry*), dan struktur (*structure*). Dalam kasus monopoli, langkah pertama adalah menentukan pasar produk dan pasar geografis, yang kemudian dilanjutkan dengan persentase penjualan tergugat yang diperbandingkan dengan penjualan para pesaingnya.<sup>99</sup> *Market share* tersebut digunakan untuk perhitungan kasar dari penguasaan pasar pihak tergugat, bersamaan dengan kemudahan untuk masuk, tersedianya barang substitusi, dan adanya faktor yang mengindikasikan apakah tergugat memiliki kemampuan untuk meningkatkan harga dan mengurangi produk.

---

<sup>99</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 714.

Penerapan *rule of reason* merupakan perangkat peradilan yang meliputi proses litigasi yang membutuhkan biaya yang sangat besar. Philip E. Areeda menyatakan bahwa “...*The court reluctant to pay credence to non economic justifications for particular activities...*” selain itu, pandangan yang menyatakan bahwa “... *The information necessary to defeat a reasonableness defense usually is very difficult to obtain, it’s expensive to obtain, and generally there is enough of a basis on which to show some business rationale that the plaintiff has a very hard and lengthy fight...*”<sup>100</sup>

#### 4. Pendekatan Rule of Reason dalam Menentukan Pasar

Dalam penyusunan Undang-Undang Persaingan Usaha secara garis besar terbagi menjadi dua pendekatan yaitu pendekatan struktur pasar dan pendekatan perilaku.

- a. Struktur pasar (*market structure*), terindikasi melanggar hukum persaingan apabila dengan indikator perusahaan memiliki pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh per serratus) untuk 1 (satu) pelaku usaha atau 75% (tujuh puluh lima per serratus) untuk 2 (dua) pelaku usaha atau lebih; dan
- b. Perilaku (*behaviour*), misalnya melalui tindakan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha yang seharusnya bersaing, namun praktiknya mereka tidak bersaing, malah berkonspirasi.

---

<sup>100</sup> Albert A Foer, *The Political-Ekconomic Nature of Antitrust*, St. Louis University Law Journal 27, page. 331.

Pendekatan struktur pasar menentukan pelanggaran hukum persaingan usaha.<sup>101</sup> Pelaku usaha tidak dilarang menjadi “besar” sepanjang tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat atau pendekatan *rule of reason*.

Secara struktural pendekatan *rule of reason*, menggunakan cara menganalisis persaingan dengan terlebih dahulu menetapkan definisi pasar. Semua perhitungan, penilaian, dan keputusan tentang implikasi sebagai akibat perilaku pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan (*relevant market*). Menganalisis relevan market dilihat dari pasar produk dan jangkauan geografis. Kunci penyelidikan ada pada proses pencarian pesaing potensial yang dapat menjamin terpeliharanya persaingan.<sup>102</sup>

### 1) Produk Pasar

Pasar produk menguraikan barang atau yang diperjualkan. Produk meliputi semua substitusi barang atau sesuatu yang mendekati produk dilihat dari fungsinya. Menentukan definisi pasar produk dilakukan di tempat penjual beroperasi menentukan semua barang pengganti meliputi produk lain yang dapat bersaing dengan produk penjual.

---

<sup>101</sup> *Per se* berasal dari bahasa latin yang dalam bahasa Inggris berarti *by itself; in itself; taken alone; by means of itself*. Hambatan perdagangan dianggap *illegal per se* jika secara inheren bersifat anti-persaingan, tidak ada keuntungan yang dapat diperoleh darinya, dan tidak ada maksud lain selain menghambat atau melumpuhkan proses persaingan. *Encarta Encyclopedia*, 2007, [www.encyarta.msn.com/perse/html](http://www.encyarta.msn.com/perse/html).

<sup>102</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 717.

Jika produk pengganti tersedia, maka produk pengganti itu termasuk dalam pasar produk. Ditempat penjual beroperasi adalah suatu upaya untuk menentukan substansi yang tersedia bagi para pembeli produk tersebut.

## 2) Pasar Geografis

Pasar geografis 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.<sup>103</sup> Pasar geografis didefinisikan menurut pandangan pembeli yang berkenan dengan ketersediaan produk substitusi yang dibuat maupun dijual diberbagai lokasi. Jika pembeli suatu produk yang dijual di lokasi tertentu harus beralih untuk membeli produk suatu sumber di lokasi lain, sebagai reaksi terhadap peningkatan harga yang kecil namun signifikan dan nontransisi, maka kedua lokasi tersebut berada di pasar geografis yang sama. Namun, jika tidak, maka kedua lokasi itu berada di pasar geografis yang berbeda.<sup>104</sup>

Batas pasar geografis pada formilnya tidak jarang ditentukan oleh faktor seperti biaya transportasi, jangka waktu transportasi, tarif-tarif, dan peraturan. Hambatan pada bidang transportasi

---

<sup>103</sup> Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>104</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 718.

merupakan prinsip dasar untuk memisahkan pasar geografis. Tarif dan hambatan perdagangan lain dapat juga menyebabkan hal yang sama. Apabila produsen asing harus membayar suatu tarif, peningkatan biaya produk yang mengakibatkan terhalangnya konsumen domestik untuk membeli produk tersebut.

Pasar geografis menurut perspektif konsumen domestik tidak akan menjangkau ke luar pasar tersebut, atas dasar pertimbangan biaya. Misalnya biaya transportasi untuk menjangkau pasar tersebut. Akibat kenaikan tarif akan dipertimbangkan terhadap aspek definisi pasar yang dinamis dan berorientasi kedepan. Misalnya, suatu tarif bea masuk dengan jelas membatasi partisipasi pelaku usaha dari luar negeri, bahkan mungkin tidak menghalangi pelaku usaha luar negeri, jika produsen domestik hanya meningkatkan harga produk mereka dalam jumlah yang kecil namun signifikan.<sup>105</sup>

##### **5. Analisis Dalam Menentukan Suatu Tindakan *Rule of Reason***

Hukum persaingan mengenal dua kriteria pendekatan dalam menentukan hambatan dalam suatu pasar, yaitu pendekatan *per se illegal* dan pendekatan *rule of reason*. Kedua pendekatan tersebut sulit untuk diterapkan karena perbedaan persepsi terhadap pengertian yang menyatakan suatu tindakan dinyatakan mutlak melanggar persaingan

---

<sup>105</sup> *Ibid*, hlm. 719.

usaha atau dapat diputuskan setelah melihat argumentasi dan alasan rasional tindakannya.

Suatu tindakan yang dinyatakan bersifat anti-persaingan (*anti competitive behavior*) dan akibat yang ditimbulkan oleh proses persaingan harus melewati beberapa acuan. Ukuran dari akibat anti-persaingan haruslah bersifat nyata dan substansial. Dalam hal tersebut terdapat parameter yang digunakan dalam hukum persaingan, yaitu melalui pembuktian yang bersifat nyata anti-persaingan (*naked restraint*), misalnya seperti penetapan harga dengan melihat hal yang ditimbulkan pada persaingan dan dengan melihat tindakan atau hambatan yang dilakukan apakah akan mengakibatkan pelaku usaha dapat menggunakan kekuatan pasarnya (*market power*) untuk menghambat kegiatan pasar.<sup>106</sup> Hukum persaingan juga menggunakan *dichotomy model*. Dimana, hal tersebut menerapkan pembatasan terhadap tindakan yang dilakukan dengan batasan yang jelas antara *per se illegal* dan *rule of reason* dan hasilnya dianalisis dengan membandingkan alasan dan konsekuensi yang ditimbulkan.

Pada umumnya, bila faktor ekonomi sedikit dirugikan dan keuntungan lebih banyak bagi masyarakat atau hambatannya cukup beralasan, maka *rule of reason* dapat diberlakukan. Bila hambatan tersebut ilegal, maka akan dikategorikan sebagai vertikal dan non harga.

---

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 728.

Jika ilegal, maka akan lebih sering dikategorikan sebagai horizontal dan berhubungan dengan harga.<sup>107</sup>

Melihat pengadilan Amerika Serikat melalui *The Sherman Act* mengenalkan analisis yang sifatnya menyeluruh dalam pendekatan *rule of reason* dengan mempertimbangkan faktor akibat secara komprehensif. Dalam hal ini pihak yang diduga melakukan pelanggaran akan diminta untuk membuktikan bahwa hambatan yang dilakukan tidak bersifat anti-persaingan.<sup>108</sup>

*Rule of Reason* very Hakim Old White-Brandeis dengan pendekatan konsekuensi yang menyatakan bahwa setiap hambatan harus mendapat evaluasi untuk setiap pertimbangan yang diberikan dengan melihat keseluruhan biaya sosial yang ditimbulkan. Dengan melihat perbandingan biaya dan keuntungan, maka otoritas persaingan atau peradilan dapat mengukur beralasan atau tidak hambatan tersebut. Apabila biaya dan keuntungan positif, maka hambatan dianggap beralasan, nilai tidak maka dikategorikan sebagai tidak beralasan.

Selain itu, dikenal pendekatan *Rule of Reason* versi Hakim Taft. Hakim Taft dengan mempertanyakan apakah setiap hambatan memiliki hambatan terhadap fungsinya. Jika ya, maka otoritas persaingan atau

---

<sup>107</sup> Robert Bork, *The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division*, Journal article; Yale Law Journal 75;1966, hlm. 804.

<sup>108</sup> Association American Bar, Section of Antitrust Law, Monograph 23, *The Rule of Reason*, 1999, hlm. 104. hal yang perlu diperhatikan ketika mengukur faktor reasonableness dalam suatu kasus adalah dengan melihat pada faktor (1) akibat yang ditimbulkan dalam pasar dan persaingan. (2) pertimbangan bisnis yang mendasari tindakan tersebut (3) kekuatan pangsa pasar (*market power*) dan (4) alternatif yang tersedia (*less restrictive*) (5) dan tujuan (*intent*).

peradilan harus menggunakan evaluasi penuh untuk *rule of reason* demi menentukan apakah hambatan itu memang benar ada atau tidak. Jika hambatan tambahan tidak memenuhi syarat evaluasi *rule of reason*, maka digunakan pendekatan *per se illegal*. Hakim Taft menggunakan pendekatan keduanya sekaligus tanpa membedakan formatannya yang vertikal, horizontal, harga, non harga atau boikot.<sup>109</sup>

Pendekatan yang lain adalah penentuan berdasarkan analisis *presumptive*. Analisis ini berasal dari deskripsi fakta berdasarkan:<sup>110</sup>

- a. Fungsi ekonomi dari hambatan;
- b. Keberadaan hambatan yang bersifat internal atau eksternal;
- c. Kedudukan para pihak yang *relative independent*, dependen yang berhubungan dengan subjek hambatan; dan
- d. Bila memang sifatnya mutlak, apakah ada pengecualian yang diizinkan oleh Undang-Undang.

Sama halnya pendekatan Hakim Taft, maka seluruh hambatan akan diberlakukan dengan pendekatan analisis untuk memutuskan apakah sifat hambatan tersebut mutlak atau tambahan. Hasil dari analisis ini adalah dibandingkan dengan menyelesaikan apakah suatu hambatan sifatnya tambahan (dengan alasan sesuai pendapat Hakim Taft) atau tidak, jika merupakan jenis hambatan tambahan akan berhadapan dengan kemungkinan legal atau ilegal. Hal tersebut akan mengurangi beban dimana suatu kasus perlu dievaluasi secara keseluruhan dengan

---

<sup>109</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm 731.

<sup>110</sup> *Ibid*.

mempertimbangkan faktor seperti ekonomi, sosial, dan politik. Pendekatan ini masuk kedalam kriteria *rule of reason*.

Mengenai penggunaan *rule of reason* dalam perkara *Standard Oil* terdapat tiga pengujian, yaitu:<sup>111</sup>

- a. Adanya konsep *per se rule*;
- b. Maksud para pihak;
- c. Akibat suatu perjanjian.

Secara luas, hanya terdapat satu pengujian yaitu dengan melihat dampak dari suatu perjanjian. Namun, sering kali pengadilan menentukan bahwa suatu perjanjian tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan secara *per se illegal*, diputus menggunakan *rule of reason*. seperti jenis perjanjian *tying arrangement* dan *group boycotts*, dapat diputuskan berdasarkan *per se illegal* maupun *rule of reason*, tergantung kepada pemeriksaan awal dari suatu perjanjian.<sup>112</sup> Meskipun suatu perjanjian pada awalnya ditentukan secara *per se illegal*, namun jika penggugat dapat menetapkan alasan pembenar yang bersifat pro-kompetitif atas perilakunya, maka perjanjian tersebut akan diputuskan berdasarkan *rule of reason*.<sup>113</sup>

Dalam substansi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mayoritas penerapan terhadap kasus menggunakan pendekatan *rule of reason*.

---

<sup>111</sup> Robert H Bork, *The Rule of Reason And The Per Se Concept: Price Fixing and Market Division*, Journal article; The Yale Law Journal 75; 1965, hlm. 804.

<sup>112</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit*, hlm. 734.

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm. 735.

Substansi pasal-pasal nya menggunakan *rule of reason* terdeskripsi dalam konteks kalimat yang membuka alternatif interpretasi bahwa suatu tindakan harus dibuktikan terlebih dahulu akibatnya secara keseluruhan dengan memenuhi unsur-unsur yang ditentukan dalam undang-undang. Dengan demikian suatu standarisasi pendekatan dengan melihat peradilan negara lain patut dipertimbangkan sebagai wacana. Ini menjadi pekerjaan yang tidak mudah bagi KPPU dan peran Pengadilan.

Kemampuan hakim dalam mengidentifikasi pasar manakah yang rentan terdistorsi. Pasar yang terdistorsi karena kolusi akan secara signifikan mempengaruhi kemampuan mereka untuk mengevaluasi pertukaran informasi yang tidak substansial memfasilitasi perjanjian atau mencegah kecurangan. Faktor yang mempertimbangkan suatu pasar rentan kolusi dalam pertimbangan ekonomis penerapan *rule of reason*, yaitu:<sup>114</sup>

- a. Adanya sedikit penjual dan banyak pembeli;
- b. Konsumen tidak sensitif terhadap harga pada suatu tingkat persaingan tertentu;
- c. Untuk memasuki pasar diperlukan waktu yang lama;
- d. Barang-barang dibeli dan dijual dalam standard dan terpola;
- e. Biaya manufaktur yang sama;
- f. Produk distandarisasi;
- g. Derajat yang sama dari integrasi vertikal;
- h. Hampir semua persaingan berdasarkan harga;
- i. Permintaan statis atau menurun.

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hlm. 741.

## **D. Akibat Hukum Dari Perjanjian Integrasi Vertikal Bagi Para**

### **Pihak**

Akibat hukum dari adanya perjanjian integrasi vertikal bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah dijatuhkannya sanksi terhadap pelaku usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu sanksi administratif, pidana pokok dan pidana tambahan, apabila integrasi vertikal tersebut mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat antar pelaku usaha, tidak tersedianya akses bagi pelaku usaha pesaing masuk ke dalam pasar, penurunan kualitas barang/produk, terjadinya pemborosan bagi perusahaan, dan tidak adanya pilihan lain bagi konsumen untuk membeli barang/produk. Ketentuan mengenai penjatuhan sanksi tersebut diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

## **E. Pengawasan Terhadap Integrasi Vertikal Dalam Rangka**

### **Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur mengenai perjanjian-perjanjian yang dilarang. Salah satunya adalah integrasi vertikal. Dalam pengawasannya integrasi vertikal dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang merupakan *state auxiliary* yang dibentuk pemerintah yang bersifat independen. Pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

mendapat dukungan berbagai pihak, pasca ditandatanganinya *Letter of Intent* (LOI) antara Pemerintah RI dengan IMF pada tanggal 29 Juli 1998.<sup>115</sup>

Pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 diawasi dan dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.<sup>116</sup> KPPU adalah komisi yang didirikan untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha untuk menghindari praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. penguraian tugas dan wewenang yang bersifat umum memerlukan adanya suatu penelusuran lebih jauh sehingga peran dari KPPU menjadi lebih jelas.

### 1. Kewenangan KPPU

Menurut Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 bahwa Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) meliputi:<sup>117</sup>

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha yang mengakibatkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap dugaan monopoli persaingan usaha tidak sehat, menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau pihak terlapor yang tidak mau hadir;
- d. Meminta keterangan dari Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang anti monopoli;

---

<sup>115</sup> Rosdalina Bukindo and Laila F Bamatraf, *Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah 15; 2017, hlm. 57.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- e. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat dokumen, atau alat-alat bukti lain guna penyelidikan atau pemeriksaan;
- f. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- g. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha;
- h. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administrasi kepada pelaku usaha yang melanggar Undang-Undang anti monopoli.

Selain tugas dan wewenang yang dimiliki KPPU, Komisi mempunyai fungsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas persaingan Usaha yang melakukan:

- a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan;
- b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan; dan
- c. Pelaksanaan administratif.

Penegakan hukum persaingan usaha di tingkat pertama sebenarnya bisa dilakukan oleh kepolisian, kejaksaan, hingga pengadilan, namun negara membentuk sebuah institusi atau badan lain yang diberikan atribusi untuk melakukan penegakan hukum dalam bidang persaingan usaha dengan alasan, karena hukum persaingan usaha membutuhkan alat (orang) spesialis yang memiliki latar belakang dan/atau mengerti seluk beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> I Ketut Karmi Nurjaya, *Peranan KPPU Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; *Dinamika Hukum* 9; 2009, hlm. 84.

KPPU diberi wewenang pula untuk membentuk dan menentukan hukum acara dalam proses penanganan perkara pelanggaran anti-monopoli. KPPU menerbitkan Keputusan KPPU No. 05/IX/2000, Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kemudian tanggal 18 April 2006 KPPU menetapkan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pegawai Persaingan Usaha.<sup>119</sup>

## 2. Tugas dan Fungsi KPPU

KPPU adalah penegak hukum sekaligus lembaga yang sangat tepat untuk menyelesaikan permasalahan persaingan usaha yang memiliki peran *multi-functions* yang dapat menyelesaikan dan mempercepat penanganan perkara persaingan usaha.<sup>120</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 35, tugas Komisi meliputi:

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku pasar yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, termasuk di dalamnya rumusan ketentuan Pasal 29 ayat (1);
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenangnya;

---

<sup>119</sup> Rosdalina Bukindo dan Laila F. Bamatraf, *op. cit*, hlm. 61.

<sup>120</sup> Arie Siswanto, *op. cit*, hlm. 12.

- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap Komisi kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan DPR.

KPPU sebagai lembaga negara komplementer memiliki tugas yang kompleks dalam mengawasi praktik persaingan usaha tidak sehat oleh para pelaku usaha. Hal tersebut dikarenakan, semakin massif kegiatan bisnis dalam berbagai bidang dengan kodifikasi strategi pemenangan persaingan antar kompetitor. Disinilah KPPU memerankan perannya sebagai penjaga (*watchdog*) dan pengawas pasar (*market surveillance*).<sup>121</sup>

### 3. Pengawasan dan Penanganan Integrasi Vertikal Oleh KPPU

Jenis perjanjian dan perbuatan yang menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat semakin berkembang, karena dipengaruhi oleh dunia usaha yang semakin berkembang dan kompleks. Oleh karena itu, peran komisi dalam memberikan pengawasan dan penanganan persaingan usaha juga memerlukan perkembangan dan perluasan. Pendekatan hukum persaingan usaha terhadap perjanjian integrasi vertikal oleh KPPU didasarkan pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara

---

<sup>121</sup> Dudung Mulyadi and Ibnu Rusydi, *Efektivitas Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha Tidak Sehat*, 2017, hlm. 6.

Penanganan Perkara oleh KPPU.<sup>122</sup> Yang diatur dalam Pasal 58, sebagai berikut:

“Komisi melakukan Musyawarah Majelis Komisi untuk menilai, menganalisa, menyimpulkan, dan memutuskan perkara berdasarkan alat bukti yang cukup tentang telah terjadinya atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang yang terungkap dalam Sidang Majelis Komisi...”

Dan diatur dalam Pasal 59, sebagai berikut:

- a. Penentuan putusan Komisi dilakukan melalui musyawarah mufakat;
- b. Musyawarah mufakat Majelis Komisi dilakukan secara tertutup dan rahasia;
- c. Apabila musyawarah Majelis Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencapai mufakat, putusan komisi ditentukan dengan suara terbanyak.

Dalam menganalisis perkara persaingan usaha khususnya pada perjanjian integrasi vertikal diatur juga dalam Peraturan KPPU No. 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu menggunakan penilaian berdasarkan:<sup>123</sup>

- a. Pendekatan Struktur Pasar;
- b. Pendekatan Pelaku Pasar; dan

---

<sup>122</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 797.

<sup>123</sup> Devy K. G Sondakh and Mercy M. M Setlight, *Analisis Perjanjian Integrasi Vertikal Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Journal article; *Lex Et Societatis* VI; 2018, hlm. 10.

c. Pendekatan *Rule of Reason*.

Terkait dengan praktik atas perjanjian integrasi vertikal, KPPU melakukan pengawasan melalui ada atau tidaknya posisi dominan dan pengendalian harga atau (*supply and demand*), guna untuk mengetahui terjadi perjanjian integrasi vertikal yang menghambat persaingan usaha tidak sehat atau tidak.

KPPU berwenang mengeluarkan perintah penghentian integrasi vertikal yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat, yang diperintahkan untuk:<sup>124</sup>

- a. Membatalkan perjanjian;
- b. Mengalihkan sebagian perusahaan kepada pelaku usaha lain;
- c. Perubahan bentuk rangkaian produksi.

Pada dasarnya, integrasi vertikal tidak dilarang dalam perspektif persaingan usaha, karena dimungkinkan memberikan dampak yang positif dalam hal efisiensi ekonomi dan mengurangi biaya transaksi. Namun, integrasi vertikal dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau menimbulkan kerugian masyarakat.

---

<sup>124</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit*, hlm. 564.