

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG PENGATURAN PREDATORY PRICING  
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA**

**A. Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**

1. Latar belakang hukum persaingan usaha di Indonesia

Pada masa perkembangan ekonomi seperti sekarang ini, negara berkembang seperti Indonesia perlu melakukan pembangunan khususnya pada bidang ekonomi. Pembangunan di bidang ekonomi ini bertujuan untuk menciptakan pemerataan pendapatan masyarakat, hal tersebut didasarkan pada penerapan Pancasila yaitu sila ke lima yang berbunyi "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Pembangunan ekonomi yang seiring dengan timbulnya kecenderungan globalisasi perekonomian, maka bersamaan itu semakin banyak pula tantangan yang dihadapi dalam dunia usaha, antara lain persaingan usaha atau perdagangan yang menjurus kepada persaingan produk/komoditi dan tarif, sebab perekonomian sekarang merupakan perdagangan globalisasi antar negara (Fadhilah, 2019, hal: 3) Hermansyah menyatakan : Persaingan dalam dunia usaha merupakan hal yang biasa terjadi. Bahkan dapat dikatakan persaingan dalam dunia usaha itu merupakan *condition sine qua non* atau persyaratan mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Walaupun diakui bahwa

adakalanya persaingan usaha itu sehat (*fair competition*), dan dapat juga tidak sehat (*unfair competition*). (Hermansyah, 2008, hal : 9)

Persaingan usaha yang sehat akan memberikan akibat positif bagi para pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi atau rangsangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkannya. Selain menguntungkan bagi para pelaku usaha, tentu saja konsumen memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat itu, yaitu adanya penurunan harga, banyak pilihan, dan peningkatan kualitas produk. Sebaliknya apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat antara para pelaku usaha tertentu berakibat negatif tidak saja bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga memberikan pengaruh negatif bagi perekonomian nasional. (Erlin Karim, 2016, hal: 2)

Secara umum dapat dikatakan bahwa hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan persaingan usaha, adapun istilah-istilah yang digunakan dalam bidang hukum ini selain istilah hukum persaingan usaha (*competition law*), yakni hukum antimonopoli (*antimonopoly law*), dan hukum *antitrust* (*antitrust law*). (Susanti Adi Nugroho, 2012, hal: 1) Di Indonesia istilah yang sering digunakan adalah hukum persaingan atau anti monopoli. (Wafiya, 2014, hal: 2)

Hukum persaingan usaha diciptakan dalam rangka mendukung terbentuknya sistem ekonomi pasar, agar persaingan antar pelaku usaha dapat tetap hidup dan berlangsung secara sehat, sehingga konsumen dapat

terlindungi dari ajang eksploitasi bisnis. Meskipun persaingan usaha sebenarnya merupakan urusan antar pelaku usaha, maka pemerintah perlu ikut campur tangan untuk melindungi konsumen. Karena bila hal ini tidak dilakukan maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi persekongkolan (kolusi) antar pelaku bisnis yang akan menjadikan inefisiensi ekonomi, yang pada akhirnya konsumenlah yang akan menanggung beban yaitu membeli barang atau jasa dengan harga dan kualitas yang kurang memadai. (Wafiya, 2014, hal: 4)

Dita Wiradiputra, selaku salah satu perumus Naskah Akademik RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatakan bahwa Indonesia telah memasuki masyarakat pasar bebas, sehingga cakupan praktik pasar dan perekonomian pasti melibatkan masyarakat regional maupun internasional. Hal ini menyebabkan kebutuhan atas instrumen pengaturan yang bisa mengakomodir kebutuhan tersebut. Ekstrateritorialitas penegakan hukum persaingan usaha merupakan keniscayaan dari kondisi perekonomian Indonesia yang makin terintegrasi dengan ekonomi internasional. (Fadhilah, 2019, hal. 3)

## 2. Pengertian Persaingan Usaha di Indonesia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, persaingan adalah usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perseorangan (perusahaan, negara) pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan, dan sebagainya. (Persaingan, *Kamus Besar Bhs. Indones.*, n.d. dikutip dari <https://kbbi.web.id/saing>, diakses pada hari Rabu 2 Maret

2022) Persaingan antar dunia bisnis dan ekonomi adalah sebuah keharusan, dengan adanya persaingan dalam mekanisme pasar akan memacu pelaku usaha berinovasi untuk menghasilkan produk yang bervariasi dengan harga bersaing dan akan dapat menguntungkan produsen maupun konsumen.(Hayati, 2021, hal: 1), sehingga terciptalah efisiensi ekonomi, yang berarti pelaku usaha dapat menjual barang dengan harga yang wajar.(Susanto et al., 2019, hal: 3) terdapat berbagai istilah yang dikenal dan sering digunakan untuk menunjuk instrumen hukum yang mengatur persaingan usaha, yakni sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Anti Monopoli, memberi arti kepada monopoli sebagai suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha, dan istilah praktek monopoli sebagai tindakan monopoli yang dilarang
- b. hukum persaingan usaha (Competition Law) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang mekanisme persaingan harus dilakukan. Hukum persaingan secara khusus menekan pada bagian aspek “persaingan” sehingga pelaku usaha tidak melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat(Arina Novizas, 2017, hal: 3)
- c. Hukum Praktik-Praktik Perdagangan Curang (*Unfair Trade Practices Law*) dimana Istilah ini secara khusus memberi Penekanan pada persaingan di bidang perdagangan.

d. Hukum Persaingan Sehat (*Fair Competition Law*), merupakan Istilah yang memiliki Pengertian yang sama dengan Competition Law. Perbedaannya adalah secara istilah ini menegaskan bahwa yang ingin dijamin adalah persaingan yang sehat. (Hermansyah, 2008, hal: 30)

Dengan demikian, istilah-istilah yang telah di jelaskan sebelumnya pada dasarnya membahas tentang pencegahan atau peniadaan praktek monopoli, lalu membahas mengenai terjadinya persaingan sehat serta larangan praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat, Istilah yang lebih sering digunakan adalah “hukum persaingan usaha” yang mencakup ketentuan-ketentuan anti monopoli maupun ketentuan persaingan dalam bidang usaha

Menurut Arie Siswanto, dalam bukunya yang berjudul ”Hukum Persaingan Usaha” yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana hukum itu harus dilakukan. Sedangkan menurut Kamus Lengkap Ekonomi yang ditulis oleh Cristopher Pass dan Bryan Lowes, yang dimaksud dengan *Competition laws* adalah bagian dari perundang-undangan yang mengatur tentang monopoli, penggabungan dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktik anti persaingan (Arina Novizas, 2017, hal: 3)

Sesungguhnya banyak istilah yang digunakan untuk bidang hukum ini selain istilah hukum persaingan usaha (*competition law*), yaitu hukum anti

monopoli (*antimonopoly law*) dan hukum *antitrust*. Istilah hukum persaingan usaha dipandang paling tepat, dan memang sesuai dengan substansi ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mencakup pengaturan anti monopoli dan persaingan usaha dengan segala aspeknya yang terkait. (Fadhilah, 2019, hal. 5)

3. Sejarah dan Tujuan Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berawal dari keadaan Persaingan usaha pada masa sebelum reformasi yang mana perekonomian didominasi oleh struktur yang terkonsentrasi. Pelaku usaha yang memiliki akses terhadap kekuasaan dapat menguasai dengan skala besar perekonomian Indonesia. Struktur monopoli dan oligopoli sangat mendominasi sektor-sektor ekonomi saat itu. Dalam perkembangannya, pelaku-pelaku usaha yang dominan bahkan berkembang menjadi konglomerasi dan menguasai dari hulu ke hilir di berbagai sektor. Disamping struktur yang terkonsentrasi, situasi perekonomian Indonesia ketika itu banyak diwarnai pula oleh berbagai bentuk perilaku anti persaingan, seperti perilaku yang berupaya memonopoli atau menguasai sektor menguasai sektor tertentu, melalui kartel, penyalahan posisi dominan, merger/take over, diskriminasi, dan sebagainya. (Wafiya, 2014, hal. 8), Sejak 1989, telah terjadi diskusi intensif di Indonesia mengenai

perlunya suatu Undang-Undang yang bertitik fokus pada persaingan usaha. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktik usaha yang kasar serta berusaha untuk memengaruhi semaksimal mungkin Penyusunan Undang-Undang serta Pasar keuangan. (Fadhilah, 2019, hal: 8)

Republik Indonesia (RI) mengalami krisis ekonomi, yang diikuti dengan krisis multidimensi. Salah satu cara usaha penyelesaian permasalahan yang diambil oleh pemerintah saat itu adalah dengan meminta bantuan dari International Monetary Fund (IMF). Bantuan dari IMF tersebut tidak dengan serta merta disetujui oleh badan keuangan internasional tersebut, walaupun RI merupakan salah satu dari anggotanya. Banyak hal yang harus dipenuhi oleh RI untuk mendapatkan persetujuan pemberian bantuan dari IMF. Pada awalnya permintaan bantuan dari RI dan tuntutan dari IMF dituangkan dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MOU) antara RI dan IMF, yang kemudian teruskan dalam bentuk *Letter of Intent* (LOI) sehingga mengikat bagi para pihak untuk memenuhinya (Armanda, 2009, hal. 2), perjanjian dilakukan antara *International Monetary Fund* (IMF) dengan Negara Indonesia, terjadi pada tanggal 15 Januari 1998.

Dengan perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menimbulkan beberapa bentuk tuntutan dari IMF yang harus dipenuhi oleh RI salah satunya adalah agar RI membuat kebijakan-kebijakan yang harus berlaku secara intern dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang implementasinya adalah dalam bentuk peraturan perundangundangan. (Fadhilah, 2019, hal: 8)

Hal tersebut dimaksudkan oleh IMF untuk mengamankan dana yang dipinjamkannya kepada RI. Salah satu peraturan perundang-undangan yang dituntutkan oleh IMF adalah dalam bidang persaingan usaha. Yang oleh karena itu, akhirnya pada tanggal 5 Maret 1999 diundangkanlah Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Antimonopoli), yang mulai berlaku efektif satu tahun setelah ditandatangani. Dalam waktu tidak terlalu lama, pada akhir 1999 bisa dilahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Armanda, 2009, hal: 2)

Dengan di berlakukannya Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diharapkan menjadi langkah awal bagi Indonesia untuk menegakan hukum persaingan usaha, serta menjaga iklim persaingan usaha yang sehat dan mengarah pada persaingan usaha yang



sehat dengan memegang prinsip-prinsip persaingan pasar secara sehat, hal tersebut sejalan dengan Tujuan dari dibentuk dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dapat kita lihat melalui konsideran menimbang yaitu :

- a. bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. 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;
- c. 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;
- d. bahwa untuk mewujudkan sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, atas usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat perlu disusun Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Maka dapat diartikan pada dasarnya tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah untuk mendorong terjadinya persaingan usaha yang sehat, memproteksi konsumen terhadap perilaku antipersaingan, dan menciptakan lingkungan pasar yang terbuka bagi adanya pelaku usaha yang mau masuk (*free market entry*) dan menciptakan efisiensi pada ekonomi pasar, Konsep dari efisiensi ekonomi yang dimaksud tersebut dapat disadari dalam beberapa bentuk, termasuk yaitu:

- a. *Productive efficiency*, Kondisi dimana perekonomian berupaya untuk mencapai batasan produksi maksimalnya (*Production Possibility Frontier*). Pencapaian tersebut dapat dilihat ketika produksi suatu barang dicapai pada tingkat biaya yang serendah mungkin, dengan kondisi tingkat produksi produk lainnya.
- b. *Allocative efficiency*, keadaan dimana sumber daya yang langka dialokasikan untuk memproduksi barang dan jasa yang paling diminati oleh konsumen;
- c. *Dynamic efficiency*, suatu kondisi efisiensi yang dapat disadari ketika tekanan yang tercipta dipasar dari adanya peningkatan iklim persaingan membawa pada inovasi dan perbaikan ekonomi yang cepat. (Daniel Agustino, 2009, hal: 3)

Maka pada prinsipnya tujuan pembentukan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki multi tujuan yaitu pada bidang ekonomi

dengan meningkatnya ekonomi nasional melalui terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat yang akan meningkatkan kualitas serta inovasi dari antar pelaku usaha yang berimbas kepada meningkatnya kualitas barang serta jasa yang diterima oleh konsumen sehingga akan sejalan dengan tercapainya kesejahteraan pada masyarakat.

## **B. Kegiatan Yang Dilarang Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

### **1. Monopoli**

Monopoli merupakan salah satu pokok permasalahan dalam Undang-Undang anti persaingan. Hal ini disebabkan karena monopoli merupakan kekuatan besar yang dapat digunakan untuk mengatur harga pasar. Monopoli dikecam karena menyebabkan terjadinya penentuan harga dan kecenderungan untuk menghasilkan pengalokasian sumber daya yang tidak efisien, monopoli biasanya menciptakan harga yang lebih tinggi dari harga yang semestinya. Hal ini akan membebani masyarakat untuk mengeluarkan biaya tinggi (Rifai, 2001, hal: 10), Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku. Contoh: Produksi mie instan yang dipasarkan di Indonesia, 50% berasal dari kelompok pelaku usaha A. Ini berarti pelaku usaha A sudah monopoli (tetapi belum tentu melakukan praktek monopoli) (Arina Novizas, 2017, hal: 6).

Menurut Pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, jika barang dan atau jasa yang dimaksud belum ada substitusinya, mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama, atau satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai pangsa pasar lebih dari 50 % terhadap satu jenis barang atau jasa tertentu. Monopoli dapat terjadi dengan dua cara, yaitu: Monopoli alamiah (*natural monopoly*) dan monopoli berdasarkan hukum (*monopoly by law*). Monopoli alamiah terjadi akibat kemampuan seseorang atau sekelompok pelaku usaha yang mempunyai satu kelebihan tertentu, sehingga membuat pelaku usaha lain kalah bersaing, sedangkan monopoli berdasarkan hukum (*monopoly by law*) adalah monopoli yang berasal dari pemberian negara seperti yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945, yang selanjutnya dilindungi oleh peraturan perundang-undangan, misalnya pada Perusahaan Listrik Negara, Pertamina, dan lain sebagainya. (Susanto et al., 2019, hal: 10)

## 2. Monopsoni

Kegiatan menguasai atas penerimaan pasokan barang/jasa dalam suatu pasar oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha tertentu. Contoh: Perusahaan mie A sendirian telah menyerap 50% produksi terigu yang ada di suatu pasar. (Arina Novizas, 2017, hal: 6) Kegiatan ini

dimaksudkan sebagai seorang atau suatu kelompok usaha yang menguasai pangsa pasar yang besar untuk membeli suatu produk. Dari ketentuan tersebut (Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ) kegiatan monopsoni harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut; (Rifai, 2001, hal: 11)

- pelaku usaha menguasai penerimaan pasokan, atau
- menjadi pembeli tunggal atas suatu produk di pasar;
- perbuatan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli; dan atau
- perbuatan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa penguasaan pasar dapat terjadi dengan dengan cara presumsi monopsoni. Artinya seorang pelaku usaha oleh hukum dianggap atau patut diduga (kecuali dapat dibuktikan sebaliknya), telah melakukan kegiatan monopsoni, jika: (Rifai, 2001, hal. 12)

- satu pelaku usaha, atau
- satu kelompok pelaku usaha;
- telah menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis produk tertentu.

### 3. Penguasaan pasar

Salah satu unsur yang diperlukan untuk membuktikan terjadinya monopolisasi ialah adanya kekuatan monopoli, yaitu penguasaan pangsa pasar. Kegiatan penguasaan pangsa pasar yang dilarang dapat dilihat dari beberapa bentuk anti persaingan usaha atau persaingan usaha tidak sehat, yaitu : (Rifai, 2001, hal: 12)

- penolakan pesaing;
- menghalangi konsumen untuk berhubungan dengan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya;
- pembatasan peredaran produk;
- Diskriminasi yaitu tindakan diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu (pesaing), tindakan ini tidak etis dan berbahaya bagi persaingan dan pasar yang sehat;
- Melakukan jual rugi;
- Penetapan biaya produksi dan biaya lainnya yang merupakan komponen produk, sehingga hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya suatu persaingan curang.

Penguasaan pasar secara khusus dapat dilihat pada Pasal 19 Undang-undang nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa kegiatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya penguasaan pasar yang merupakan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yaitu :

- menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan;
- menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya;
- membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan;
- melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Contoh: Pelaku usaha A menetapkan biaya produksi secara tidak jujur, sehingga harga jual produknya di bawah biaya produksi sebenarnya. (Arina Novizas, 2017, hal: 6)

#### 4. Jual Rugi (Predatory Pricing)

Jual rugi atau yang disebut "*Predatory Pricing*" adalah kegiatan menetapkan harga yang sangat rendah oleh pelaku usaha, untuk menyingkirkan atau mematikan pelaku usaha pesaing dalam upaya mempertahankan posisinya sebagai monopoli atau dominan (Diah Rumika Dewi & Made Suartha, 2017, hal: 1)., sehingga pesaingnya tersisih dari persaingan dan pesaing potensial takut untuk masuk ke bidang tersebut. Setelah pesaing tersisih, maka perusahaan tersebut dapat mendominasi pasar. Dalam sistem perdagangan tindakan tersebut dinamakan dumping. (Rifai, 2001, hal: 12)

Ketentuan mengenai *Predatory Pricing* diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada pasal tersebut menyatakan :

“Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”

Berdasarkan isi Pasal tersebut dapat disimpulkan, *Predatory Pricing* tidak serta merta dilarang, Tidak semua kegiatan predatory pricing dilakukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing dan berakibat pada terhambatnya persaingan usaha. Mungkin saja ada alasan-alasan yang wajar (reasonable) bagi pelaku usaha untuk menetapkan harga yang sangat rendah, misalnya:(Diah Rumika Dewi & Made Suartha, 2017, hal: 3)

- sebagai strategi promosi dalam upaya memperkenalkan produk;
- sebagai strategi menghabiskan persediaan barang karena mendekati tanggal kadaluarsa atau out of date;
- sebagai strategi mengurangi kerugian yang terjadi di masa lalu karena persediaan barang yang tidak terjual.

Adanya alasan-alasan wajar (reasonable) yang memperbolehkan kegiatan *Predatory Pricing*, mengakibatkan pengadilan perlu melakukan interpretasi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Interpretasi diperlukan untuk menentukan kualifikasi kegiatan *Predatory*



*Pricing* yang berpotensi mendukung perekonomian negara (legal), serta yang berpotensi mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (illegal).

Pada satu sisi, penetapan harga di bawah biaya marginal atau kegiatan *Predatory Pricing* akan menguntungkan konsumen dalam jangka pendek tetapi di pihak lain akan sangat merugikan pesaing (produsen lain). Strategi yang tidak sehat ini pada umumnya beralasan bahwa harga yang ditawarkan merupakan hasil kinerja peningkatan efisiensi perusahaan. Strategi ini akan menyebabkan produsen menyerap pangsa pasar yang lebih besar, yang dikarenakan berpindahannya konsumen pada penawaran harga yang lebih rendah. Pada jangka yang lebih panjang, produsen pelaku predatory pricing akan dapat bertindak sebagai monopoli. (Susanto et al., 2019, hal: 19)

#### 5. Penetapan Biaya Produksi dengan curang

Penetapan Biaya Produksi dengan curang diatur secara khusus pada pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan : “Pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

Lalu dapat kita lihat pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha

Tidak Sehat bahwa Penetapan Biaya Produksi dengan curang merupakan Kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya adalah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh biaya faktor-faktor produksi yang lebih rendah dari seharusnya.

#### 6. Persekongkolan

Persekongkolan adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol (pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat), dalam bentuk:

- persekongkolan untuk memenangkan tender;
- persekongkolan mencuri rahasia perusahaan saingan;
- persekongkolan merusak kualitas/citra produk saingan.

Contoh: pelaku usaha bersekongkol dengan pimpinan proyek agar dimenangkan dalam tender. Atau, pelaku usaha yang satu dibayar oleh pelaku usaha yang lain untuk sengaja mengalah dalam tender.(Arina Novizas, 2017, hal: 6)

### C. Pendekatan Yuridis Dalam Hukum Persaingan Usaha

#### 1. Per se Illegal

Kata '*per se*' dalam *per se illegal* berasal dari bahasa latin, artinya *by himself, in itself, taken alone, by means of it self, in isolation,, unconnected*

*with other matters* sebagainya, sebagaimana dinyatakan Henry Campbell Black. Kissane & Benerefo, mengatakan bahwa suatu perbuatan dalam pengaturan persaingan usaha dikatakan sebagai *illegal* secara *per se* (*per se illegal*) apabila: "...pengadilan telah memutuskan secara jelas adanya anti persaingan, di mana tidak diperlukan lagi analisis terhadap fakta-fakta tertentu dari masalah yang ada guna memutuskan, bahwa tindakan tersebut telah melanggar hukum." Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada kategori terhadap perbuatan yang oleh pengadilan dianggap secara konkrit bersifat anti persaingan ataupun menjurus pada praktek monopoli, sehingga analisis terhadap kenyataan yang ada di sekitar perbuatan tersebut telah melanggar hukum.

Yahya Harahap mengatakan bahwa *per se illegal* pun artinya "sejak semula tidak sah", oleh karenanya perbuatan tersebut merupakan suatu perbuatan yang "melanggar hukum". Sehingga perbuatan itu dengan sendirinya telah melanggar ketentuan yang sudah diatur, jika perbuatan tersebut telah memenuhi rumusan dalam Undang-Undang Persaingan Usaha tanpa ada suatu pembuktian, itulah yang disebut dengan *per se illegal*. Dibandingkan dengan pendekatan *rule of reason* lebih berorientasi pada prinsip efisiensi, yakni yang memperhitungkan akibat negatif (kerugian ekonomis) positif (keuntungan ekonomis) dari tindakan tertentu terhadap proses persaingan. Perjanjian-perjanjian monopoli maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat menghambat dilarang oleh UULPM perlu dijelaskan bahwa larangan terhadap tindakan monopoli atau persaingan

curang pada garis besarnya dilakukan dengan memakai salah satu dari dua teori berikut: Larangan yang bersifat *Per Se (Per Se Illegal)* Larangan yang bersifat *Rule of Reason*. (Simbolon et al., 2013, hal: 8)

## 2. Rule of Reason

Pendekatan *Rule of Reason (Rule of Reason Approach)*. Pendekatan *Rule of Reason* dalam persaingan usaha ini merupakan kebalikan lebih luas cakupannya jika dibandingkan dengan per se illegal (per se illegal approach) pendekatan rule of reason ini cenderung berorientasi pada prinsip efisiensi. Pada sisi lain penggunaan pendekatan rule of reason juga memungkinkan pihak pengadilan melakukan interpretasi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Rule of reason* berbeda dengan *per se illegal*. Artinya, di bawah *rule of reason* untuk menyatakan bahwa perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, pencari fakta harus mempertimbangkan keadaan disekitar kasus untuk menentukan apakah perbuatan itu membatasi persaingan secara tidak patut, dapat disyaratkan bahwa penggugat dapat menunjukkan akibat-akibat yang menghambat persaingan, tidak berupa apakah perbuatan itu tidak adil ataupun melawan hukum. Teori *Rule of Reason* pelaksana dari suatu tindakan yang dilarang perlu dibuktikan lebih dahulu sampai seberapa jauh tindakan yang merupakan anti persaingan tersebut akan berakibat kepada pengekanan persaingan pasar.(Simbolon et al., 2013, hal: 11)

Substansi penerapan *Rule of Reason* dalam UULPM tergambar dari konteks kalimat yang membuka alternatif interpretasi bahwa tindakan tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu akibatnya secara keseluruhan dengan memenuhi unsur-unsur yang ditentukan dalam Undang-Undang apakah telah mengakibatkan terjadinya praktek monopoli ataupun persaingan usaha tidak sehat. Substansi UULPM yang menggambarkan prinsip *rule of reason* adalah pasal-pasal yang mempunyai kalimat membuka peluang bahwa akibat yang ditimbulkan dari tindakan tersebut melanggar UULPM yaitu: (Simbolon et al., 2013, hal: 12)

- a. Pasal 1 ayat (2) Praktek Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi atau pemasaran atas barang atau jasa tertentu “sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dapat merugikan kepentingan umum”.
- b. Pasal 4...yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- c. Pasal 7 ayat (2), Pasal 22 dan 23...yang dapat mengakibatkan terjadinya
- d. Pasal 8 ...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pasal 9 ...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.
- e. Pasal 10 ayat (2) ...sehingga perbuatan tersebut: (a) merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau

- f. Pasal 11, 12, 13, 16, 17,19,... yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.
- g. Pasal 14 ...yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dapat merugikan masyarakat.
- h. Pasal 18, 20, 26... yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli persaingan usaha tidak sehat.
- i. Pasal 28 ayat (1) (2) ...yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli persaingan usaha tidak sehat.

#### **D. Komisi Pengawas Persaingan Usaha**

##### **1. Latar Belakang Komisi Pengawas Persaingan Usaha**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU, sebagai lembaga Independen telah di tunjuk oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sebagai lembaga yang bertugas mengawasi dan menegakkan pelaksanaan atas Undang-Undang tersebut. ini sebagaimana diatur pada pasal 30 ayat (1), KPPU yang ada sekarang ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1999. Sebenarnya, penegakan hukum persaingan usaha dapat saja dilakukan oleh kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Dalam hal ini, pengadilan merupakan tempat penyelesaian perkara yang resmi dibentuk oleh negara, namun untuk hukum persaingan usaha, penyelesaian sengketa pada tingkat pertama tidak diselesaikan oleh pengadilan. Alasan yang dapat dikemukakan adalah karena hukum

persaingan usaha membutuhkan orang-orang spesialis yang memiliki latar belakang dan mengerti seluk beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar. Alasan lain mengapa dibutuhkan institusi yang secara khusus menyelesaikan kasus praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah agar berbagai perkara tidak bertumpuk di pengadilan. Institusi yang secara khusus menyelesaikan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dianggap sebagai suatu alternatif penyelesaian sengketa, sepanjang pengertian alternatif disini adalah di luar pengadilan.

Dapat dikemukakan alasan filosofis dan sosiologis dari pembentukan KPPU ini. Alasan filosofis yang dijadikan dasar pembentukannya, yaitu di dalam mengawasi pelaksanaan dari suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapat kewenangan dari negara (pemerintah dan rakyat). Dengan kewenangan yang diberikan oleh negara, diharapkan lembaga pengawas ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya, serta sedapat mungkin mampu bertindak independen, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 30 ayat (2) Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Mengartikan KPPU dalam menangani, memutus, dan melakukan penyelidikan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun yang memiliki *Conflict of Interest*, walaupun dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya bertanggung jawab kepada presiden sebagaimana disebutkan pada Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adapun alasan sosiologis yang dijadikan

alasan pembentukan KPPU adalah menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, serta beban perkara pengadilan yang sudah menumpuk. (Nurjaya, 1999, hal: 2)

KPPU dalam ketatanegaraan merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*), dibentuk oleh presiden untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat., KPPU dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah. *State auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi untuk membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok yaitu lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. KPPU bukan lembaga peradilan namun, KPPU memiliki kewenangan melaksanakan *quasi judicial* meliputi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga peradilan yaitu, penyidikan, penuntutan, memeriksa, mengadili, sampai memutus perkara persaingan usaha pada tingkat pertama. (Simbolon, 2011, hal: 12)

## 2. Tugas dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

KPPU sebagai intitusi yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan menegakkan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tentunya memiliki Tugas dan Wewenang dalam menjalankan tugasnya, Tugas-tugas KPPU diatur pada Pasal 35 yang meliputi :

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat



- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap 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 Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun wewenang yang dimiliki oleh KPPU dalam menjalankan tugasnya yang secara rinci diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengatur tentang kewenangan KPPU mulai dari menerima laporan dari masyarakat atau pelaku usaha tentang dugaan pelanggaran Undang-Undang hingga menjatuhkan sanksi administratif bagi pelanggar ketentuan Undang-Undang. (ketut karmi, jurnal 2, hal: 2) Wewenang KPPU yang diatur pada Pasal 36 meliputi :

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- f. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- g. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf c, dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;

- h. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini;
- i. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

### 3. Hukum Acara KPPU

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang diberikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut, dan sesuai dengan ketentuan pasal 35 huruf f, KPPU diberikan wewenang untuk menyusun Pedoman ataupun publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Atas dasar ketentuan ini KPPU diberi wewenang pula untuk membuat dan menentukan hukum acara dalam proses penanganan perkara pelanggaran terhadap Undang-Undang Anti monopoli tersebut. KPPU kemudian menerbitkan Keputusan KPPU No. 05/Kep/IX/2000, Tentang Tatacara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kemudian pada tanggal 18 April Tahun 2006 KPPU menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persangan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (Nurjaya, 1999, hal. 3) Kemudian berganti menjadi Peraturan Komisi Pengawas Persangan Usaha Nomor 1 Tahun 2010, dan berganti kembali yang berakhir pada Peraturan Komisi Pengawas Persangan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat lebih lanjut mengatur tata cara penanganan perkara penegakan hukum persaingan usaha, menurut Pasal 38 sampai Pasal 46, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat melakukannya secara pro aktif atau dapat menerima pengaduan atau laporan dari masyarakat dalam menangani perkara penegakan hukum persaingan usaha. Sebagaimana disebutkan di atas, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah hukum acara dan pedoman bagi KPPU untuk melaksanakan fungsi penyelidikan dan pemeriksaan sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Atas dasar ketentuan tersebut maka pemeriksaan yang dilakukan KPPU dilakukan dalam dua tahap: (Nurjaya, 1999, hal: 4)

a. Pemeriksaan Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha, perkara di KPPU bersumber dari laporan dan inisiatif KPPU, begitu pula disebutkan pada 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengenai Pemeriksaan pendahuluan ini jangka waktunya adalah 30 hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan ini didasarkan pada dua hal yaitu:

1) Pemeriksaan atas dasar inisiatif

Pemeriksaan atas dasar inisiatif dilakukan atas dasar inisiatif KPPU sendiri, yang tidak didasarkan pada laporan dari pihak yang merasa dirugikan sesuai dengan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2) Pemeriksaan atas dasar Laporan

Pemeriksaan atas dasar laporan ini adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU karena adanya laporan yang disampaikan baik karena ada laporan masyarakat maupun dari pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang di laporkan ini diatur pada pasal 38 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5

## Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Setelah dibentuknya Majelis Komisi dan surat keputusan yang dikeluarkan maka akan dilakukan Pemeriksaan pendahuluan dengan tata cara pelaksanaannya yang diatur pada pasal 29 sampai 39 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Jika terlapor tidak hadir pada pemanggilan kedua, pemeriksaan pendahuluan dimulai tanpa kehadiran tertuduh. Setelah itu, Majelis Komisi mengumumkan bahwa pemeriksaan Pendahuluan berlangsung secara terbuka dan luas. Selain itu, Investigator Penuntutan membaca dan/atau menyampaikan laporan dugaan pelanggaran kepada pihak yang diungkapkan pada saat pemeriksaan pendahuluan sebagaimana tercantum pada pasal 32 ayat (2). Terlapor kemudian menanggapi laporan dugaan pelanggaran tersebut dengan menyampaikan bukti-bukti (bukti dapat berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, instruksi, keterangan para pihak dagang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 45. tentang perilaku setelah laporan dugaan pelanggaran telah dibacakan dan/atau dikirimkan kepada terlapor melalui komitmen terlapor terhadap perubahan perilaku dalam Perjanjian Integritas Perubahan Perilaku yang ditandatangani oleh terlapor. Pelaksanaan Pakta Integritas Perubahan Perilaku menjadi

objek pengawasan oleh Komisi, dan akan dilakukan Pengawasan paling lama 60 (enam puluh) hari sebagaimana ditetapkan pada pasal 35 ayat (3), lalu dalam jangka waktu pengawasan selesai, maka pengawasan dihentikan dan dituangkan dalam Penetapan Majelis Komisi perkara, penetapan bisa berupa menghentikan perkara atau melanjutkan kepada pemeriksaan lanjutan.

b. Pemeriksaan lanjutan

Pemeriksaan lanjutan adalah merupakan tindak lanjut dari pemeriksaan atau penyidikan yang dilakukan oleh KPPU dalam pemeriksaan pendahuluan, hal ini sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, didalam pemeriksaan lanjutan KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan. Pemeriksaann lanjutan dilakukan oleh KPPU apabila telah ditemukan adanya indikasi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. (Nurjaya, 1999, hal. 5) Tata cara pelaksanaan Pemeriksaan lanjutan di atur pada pasal 40 sampai 44 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Untuk menemukan ada tidaknya bukti pelanggaran Majelis Komisi mengadakan serangkaian kegiatan berupa:

- 1) Pemeriksaan Saksi;
- 2) Pemeriksaan Ahli;
- 3) Pemeriksaan Terlapor;
- 4) Pemeriksaan alat bukti berupa surat dan/atau dokumen; dan/atau
- 5) Penyampaian simpulan hasil persidangan oleh Terlapor dan Investigator Penuntutan.

Kegiatan ini sebagaimana sudah diatur pada pasal 41, Pemeriksaan lanjutan dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang 30 hari terhitung sejak tanggal ditetapkannya pemeriksaan lanjutan sebagaimana diatur pada pasal 43.

c. Putusan Komisi

Sama halnya dengan Putusan Pengadilan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengenai hasil pemeriksaannya Majelis Komisi sebelumnya melakukan musyawarah secara tertutup bertujuan untuk melakukan berupa penilaian, menganalisa, menyimpulkan, dan memutuskan perkara dilihat berdasarkan alat bukti terkait Pelanggaran atau Perbuatan Melawan Hukum yang telah terjadi atau tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, setelah itu Putusan dibacakan dalam suatu Sidang selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung setelah berakhirnya Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana diatur pada pasal 62 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara



Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang dinyatakan terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha yaitu dengan menyampaikan petikan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha pada pelaku usaha oleh Panitera paling lambat 14 (empat belas) hari setelah Majelis Komisi membacakan Putusan Komisi, sebagaimana diatur pada Pasal 65 ayat (1).

Dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dinyatakan bahwa Putusan Komisi Pengawas persaingan Usaha yang telah diterima oleh pelaku usaha, dalam jangka waktu 30 hari sejak diterimanya pemberitahuan petikan putusan tersebut, pelaku usaha wajib melaksanakannya dan melaporkan pelaksanaannya kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Namun, apabila kewajiban Putusan Komisi Pengawas Usaha tak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha akan menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk disidik sesuai dengan ketentuan perundang- undangan yang berlaku. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tersebut dapat dijadikan sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan, untuk diproses secara pidana, sebagaimana telah diatur pada pasal 66 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (Nurjaya, 1999, hal: 6)

d. Eksekusi Putusan KPPU

Eksekusi adalah upaya paksa untuk melaksanakan suatu putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam kerangka kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, putusan KPPU yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, baik melalui keberatan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri maupun kepada Mahkamah Agung, tetapi keberatan tersebut ditolak. Keputusan KPPU yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan bersifat penghukuman dan wajib dilaksanakan oleh pelaku usaha yang dihukum. Terhadap keputusan KPPU yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yakni:

1) Eksekusi secara sukarela

Pelaksanaan putusan KPPU secara sukarela ini berarti pelaku usaha yang mendapat penghukuman memenuhi sendiri dengan sempurna segala kewajibannya sesuai dengan amar putusan KPPU.

2) Eksekusi secara paksa

Apabila pelaku usaha yang dihukum oleh KPPU tidak melaksanakan isi putusan secara sukarela, maka pelaksanaan putusan KPPU dilaksanakan secara paksa, dengan dua cara yaitu:

- a) KPPU meminta penetapan eksekusi terhadap pengadilan negeri;
- b) KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan.

Pembentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, memandang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mempunyai dua aspek hukum, yaitu aspek hukum perdata dan aspek hukum pidana. Permintaan eksekusi kepada Pengadilan Negeri adalah untuk melaksanakan sanksi administratif yang dikenakan KPPU, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 yang bersifat Perdata dan Pasal 48 yang bersifat Pidana.

Pelaksanaan Putusan KPPU yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri, atas permintaan KPPU, dalam pelaksanaannya berlaku ketentuan-ketentuan eksekusi sebagaimana eksekusi atas putusan peradilan umum, yaitu ketentuan-ketentuan dalam HIR maupun RBG. Sedangkan penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, adalah merupakan upaya penerapan sanksi pidana kepada pelaku usaha yang diduga telah melanggar tindak pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, penyerahan ini dilakukan, karena KPPU tidak berwenang untuk menjatuhkan Sanksi Pidana kepada

Pelaku Usaha tetapi itu merupakan Wewenang Peradilan Umum.  
(Nurjaya, 1999, hal: 6)

Selain itu pada Pasal 67 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga diatur mengenai tata cara Eksekusi, bahwa Komisi dapat menyerahkan Putusan kepada Pengadilan Negeri untuk dimintakan Penetapan Eksekusi, Komisi pun dapat melakukan langkah-langkah hukum berupa Sita Perdata atau Penagihan melalui Pihak Ketiga. Komisi pun dapat melakukan tindakan lainnya diluar Upaya Hukum, yaitu berupa upaya persuasif, teguran tertulis, pengumuman di media cetak maupun elektronik, atau dimasukkan dalam daftar hitam pelaku usaha yang tidak melaksanakan Putusan Komisi.

#### **E. Peraturan Mengenai Predatory Pricing Di Indonesia**

1. *Predatory pricing* dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Hukum Persaingan Usaha di Indonesia secara khusus diatur pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sehingga segala sesuatu yang berkaitan mengenai Persaingan Usaha termasuk Tindakan atau Kegiatan yang dilarang pada Persaingan Usaha diatur didalamnya, Berkaitan dengan larangan Persaingan usaha tidak sehat, salah satu

kegiatan yang dilarang dalam persaingan usaha yaitu *Predatory Pricing* secara khusus diatur pada Pasal 20 yang menyatakan bahwa,

“Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Unsur-unsur yang terdapat dalam pasal ini menyatakan mengenai bagaimana ketentuan mengenai *Predatory Pricing* atau jual rugi yang dilarang, Unsur yang terdapat pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dapat diuraikan ke dalam beberapa unsur, sebagai berikut:

a) Unsur Pelaku Usaha

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Pelaku Usaha adalah Pengertian daripada pelaku usaha yang dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan bahwa:

“Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

b) Unsur Pemasokan

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Pemasokan adalah Pengertian memasok dalam Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu menyediakan pasokan, baik barang maupun jasa, dalam kegiatan jual beli, sewa menyewa, sewa beli, dan sewa guna (leasing).

c) Unsur Barang

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Barang adalah Pengertian barang menurut Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan :

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

d) Unsur Jasa

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Jasa adalah Pengertian jasa menurut Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan :

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

e) Unsur Jual Rugi

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Jual rugi adalah adanya penetapan harga yang sangat rendah untuk barang dan atau jasa yang dihasilkannya dalam suatu periode yang cukup lama

f) Unsur Harga yang Sangat Rendah

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Harga yang Sangat Rendah adalah harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha yang tidak masuk akal rendahnya.

g) Dengan Maksud

Dengan maksud memiliki arti bahwa kegiatan tersebut dilakukan dengan suatu keinginan atau tujuan.

h) Unsur Menyingkirkan atau Mematikan

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Menyingkirkan atau mematikan berarti mengeluarkan atau menyingkirkan pelaku usaha pesaing dari pasar bersangkutan atau menjadi tutup usahanya.

i) Unsur Usaha Pesaing

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Usaha pesaing adalah usaha pelaku usaha lain dalam pasar bersangkutan yang sama.

j) Unsur Pasar

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Pasar adalah Pengertian Pasar Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan :

“Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.”

k) Unsur Pasar Bersangkutan

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Pasar Bersangkutan adalah Pengertian pasar bersangkutan menurut Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan:

“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.”

l) Unsur Praktek Monopoli

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Praktek Monopoli adalah Pengertian Praktek Monopoli menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan:

“Praktek Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

m) Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat

Sebagaimana dimaksud dari Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah Pengertian Persaingan Usaha Tidak Sehat menurut Pasal 1 ayat



(6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan:

“Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawah hukum atau menghambat persaingan usaha.”

Diketahui Pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengatur mengenai Sanksi dari kegiatan Predatory Pricing baik secara Administratif maupun Pidana yang diatur pada Pasal 47 sampai Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) butir c Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif berupa Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat, juga Penetapan pembayaran ganti rugi dan atau Pengenaan denda dalam jumlah antara Rp1.000.000.000,00 (satu miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar Rupiah) sebagaimana Pasal 47 ayat (2) butir f dan g Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hukuman pidana pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berupa Pidana denda serendah-rendahnya Rp5.000.000.000,00 (lima miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar Rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan, selain itu juga dapat dikenakan Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam hal pelaku usaha dan atau menolak menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan atau menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Maka Pidana denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar Rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 (tiga) bulan.

Adapun pidana tambahan yang dikenakan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap pelanggaran *Predatory Pricing* dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa Pencabutan izin usaha; atau Larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris antara 2 (dua) tahun sampai dengan 5 (lima) tahun; atau Penghentian

kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain

2. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 20 tentang Predatory pricing

Sebagaimana Penjabaran Unsur-Unsur pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang sudah dipaparkan sebelumnya, untuk dapat menyatakan Pelaku Usaha telah melakukan Predatory Pricing yang dilarang adalah dengan mengidentifikasi Kegiatan Jual rugi yang dilakukan telah memenuhi Unsur-Unsur tersebut. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dibutuhkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang menjabarkan penafsiran mengenai Praktek Jual rugi atau *Predatory Pricing*, sebagai pedoman bagi pelaku usaha atau pihak berkepentingan dalam memahami penafsiran, dan pengertian lebih jauh serta cakupan dan batasan ketentuan pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ditetapkan di Jakarta tanggal 12 Agustus 2011. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011, merupakan pedoman

bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha meliputi standar minimal dalam melaksanakan tugas menegakkan pelaksanaan ketentuan mengenai *Predatory Pricing*, Melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011, jual rugi atau *Predatory Pricing* di definisikan sebagai suatu strategi usaha menetapkan harga yang sangat rendah untuk barang dan atau jasa yang dihasilkannya dalam suatu periode yang cukup lama, untuk menyingkirkan pelaku usaha lain yang menjadi pesaing pesaingnya dari pasar, atau juga untuk menghambat pelaku usaha-pelaku usaha lain masuk ke dalam pasar tersebut. sedangkan berdasarkan Teori ekonomi, jual rugi adalah suatu kondisi dimana suatu pelaku usaha menetapkan harga jual dari barang dan atau jasa yang diproduksinya di bawah biaya variabel rata-rata (AVC), sehingga harga tersebut sudah tidak wajar (unreasonable) lagi, dan jual rugi yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dapat dicurigai mempunyai maksud tertentu. Pada umumnya praktek jual rugi dimaksudkan pada 5 (lima) tujuan utama, yaitu:

- a. Mematikan pelaku usaha pesaing di pasar bersangkutan yang sama,
- b. Membatasi pesaing dengan memberlakukan harga jual rugi sebagai entry barrier,
- c. Memperoleh keuntungan besar di masa mendatang,
- d. Mengurangi kerugian yang terjadi di masa lalu, atau
- e. Merupakan harga promosi dalam upaya memperkenalkan produk baru sebagai alat strategi pemasaran.

Sebelum melakukan tuduhan pada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek predatory pricing sebaiknya terlebih dahulu dilakukan 2 (dua) tahap analisis yang berkaitan dengan diberlakukannya unreasonable price oleh pelaku usaha predator. Pertama, mempertimbangkan karakteristik pasar, seperti konsentrasi penjual dan kondisi untuk masuk dalam pasar tersebut, yang ditunjukkan oleh adanya market power. Karena Suatu pelaku usaha yang akan melakukan praktek tersebut biasanya merupakan suatu pelaku usaha yang berskala besar atau dominan di dalam pasar barang atau jasa tersebut. Sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pelaku usaha memiliki posisi dominan apabila:

- (1) Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
- (2) Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Argumen ini muncul karena hanya pelaku usaha besar yang mampu mengatasi kerugian, sementara pelaku usaha kecil tidak dapat melakukannya. Kedua, memastikan bahwa tingkat harga yang diberlakukan tersebut sangat tidak masuk akal (*Unreasonable Price*), dengan mengevaluasi perbandingan antara harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha predator dengan biaya produksi. adapun tes yang dapat dilakukan untuk mendeteksi suatu pelaku usaha melakukan praktek predatory pricing. Berikut ini adalah beberapa tes yang biasa digunakan

untuk membantu otoritas persaingan dalam membuktikan adanya praktek predatory pricing pada suatu pelaku usaha. Adapun tes tersebut adalah:

*a. Price-Cost Test*

Tes ini untuk menentukan apakah jual rugi yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha merupakan bagian dari strategi predatory pricing yang diterapkannya. Dengan membandingkan data harga dan biaya secara obyektif, tes ini tidak secara langsung ditujukan untuk membuktikan bahwa suatu pelaku usaha telah melakukan praktek predatory pricing, tetapi lebih kepada pemberian informasi bahwa hal tersebut memang mengarah kepada kondisi harga yang mematikan (predatory).

Dalam hal ini keobyektifan sangat penting, karena dapat saja pelaku jual rugi yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha hanya terbatas untuk mencapai atau menjaga kedudukannya sebagai pelaku usaha dominan, tanpa ingin berniat menjadi pelaku usaha monopoli. Dengan tingkat efisiensi yang dimilikinya, pelaku usaha tersebut memaksa pelaku usaha-pelaku usaha pesaing berada dalam kendali harga yang ditetapkannya, sehingga para pesaing tersebut terpaksa beroperasi dalam keadaan rugi, yang pada akhirnya akan tersingkir dari pasar. Kondisi ini juga akan menghalangi para pesaing baru untuk masuk dalam pasar. Selama harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha dominan tersebut dapat menutupi biaya produksi, maka harga yang

berlaku tersebut dapat dikatakan sebagai harga keseimbangan dalam pasar persaingan sempurna.

Di lain pihak, jika harga yang ditetapkan berada di bawah biaya produksi, maka proses persaingan yang sehat telah dilanggar. Jual rugi yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut sangat mungkin juga akan menyingkirkan pelaku usaha pesaing yang lebih efisien. Sebagian besar otoritas persaingan menggunakan price-cost test untuk menganalisis masalah predatory pricing, dan ada beberapa macam bentuk biaya (cost) yang umumnya digunakan oleh pihak otoritas persaingan. Berikut ini adalah jenis biaya yang seringkali menjadi acuan di dalam mendeteksi predatory pricing:

- 1) *Marginal Cost* (MC) adalah tambahan biaya untuk memproduksi satu tambahan unit output terakhir.
- 2) *Average Variable Cost* (AVC) sebenarnya menggambarkan perilaku MC secara rata-rata sejumlah output. AVC dihitung dengan mengidentifikasi semua biaya yang berubah dengan penambahan output, menjumlahkannya secara bersamasama, dan membagi hasilnya dengan total output yang dihasilkan.
- 3) *Average Avoidable Cost* (AAC) adalah jumlah seluruh biaya yang dapat dihindari oleh pelaku usaha dengan tidak memproduksi sejumlah output tertentu, dibagi dengan total output yang tidak diproduksi tersebut. Avoidable Cost didefinisikan sebagai penjumlahan variable cost dan fixed cost pada produk-produk

tertentu, tetapi bukan merupakan sunk cost. Atau dengan kata lain merupakan biaya yang diperlukan untuk memproduksi output dalam jumlah tertentu.

*b. Areeda-Turner Test*

Menurut Areeda dan Turner, penetapan harga suatu barang dan atau jasa dikatakan merupakan predator apabila ditetapkan lebih kecil dari pada biaya marginal jangka pendeknya. Sementara setiap harga yang berada di atas harga marginal biaya jangka pendek bukanlah predator. Tes ini sejalan dengan teori pada pasar persaingan sempurna, yang menyamakan harga pasar sama dengan Marginal Cost (MC) dan Marginal Revenue (MR). Pada tingkat harga ini, setiap pelaku usaha pesaing tidak akan ke luar dari pasar sepanjang efisiensinya paling sedikit sama dengan pelaku usaha incumbent.

Mengingat bahwa menentukan Marginal Cost tidak mudah, maka Areeda dan Turner merekomendasikan penggunaan AVC sebagai penggantinya. Akan tetapi terdapat beberapa kritik pada penggunaan tes ini. Kritik atas tes ini yang dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori, pertama, biaya marginal jangka pendek (short run marginal cost) bukanlah suatu tes yang baik karena pada kenyataannya beberapa harga yang berada di atasnya juga bersifat predator. Kedua, andaikan biaya marginal jangka pendek (short run marginal cost) merupakan alat uji yang baik, maka AVC bukanlah pengganti yang cocok, karena biaya ini cenderung berada di bawah MC pada tingkat



output yang semakin tinggi (oleh karena itu cenderung underestimate).

c. *Average Total Cost Test (ATC Test)*

Seperti telah diketahui, salah satu kelemahan AVC Test adalah kegagalannya mendeteksi harga yang benar-benar berada di bawah tingkat biaya yang sesungguhnya. Penggunaan tes ini tidak hanya akan menyebabkan underestimate pada penetapan marginal cost (MC), tetapi juga menyebabkan *overlooking* terhadap kondisi harga yang berada di atas AVC tetapi di bawah AC. Padahal apabila harga berada dalam range kedua jenis biaya tersebut, maka hanya biaya variabel yang bisa tertutupi, tetapi tidak seluruh biaya tetapnya. Oleh karena itu penetapan harga pada range biaya tersebut tidak cukup berhasil mengcover komponen-komponen biaya seperti biaya sewa, pembayaran bunga, dan depresiasi.

d. *Average Avoidable Cost Test (AAC Test)*

AAC Test adalah salah satu variasi dari Areeda-Turner Test. Pada AAC Test, harga dibandingkan dengan AVC ditambah dengan biaya tetap tertentu, di luar sunk cost. Atau dengan perkataan lain, biaya yang muncul untuk memproduksi sejumlah output tertentu. Keuntungan penggunaan tes ini adalah karena dianggap merupakan estimasi yang lebih baik dari AVC pada pelaku usaha yang diduga melakukan predatory pricing. Dalam menjalankan praktek predatory pricing, seringkali pelaku usaha terpaksa menambah beberapa biaya

tetapnya dalam upaya meningkatkan kapasitas produksi yang ditujukan untuk menyerap seluruh permintaan pasar.

e. *Recoupment Test*

*Recoupment Test* tidak dipergunakan untuk membuktikan suatu pelaku usaha melakukan predatory pricing, melainkan untuk mengkaji apakah pelaku usaha yang melakukan praktek tersebut telah sukses mencapai tujuannya, yaitu menyingkirkan pesaingnya ke luar pasar dan menghalangi pesaing lainnya masuk ke dalam pasar. Tes ini kemudian juga melihat apakah pelaku usaha predator akan mampu mendapatkan keuntungan yang melebihi keuntungan kompetitif untuk menutupi kerugian yang dideritanya selama menjalankan praktek predatory. *Recoupment Test* didasarkan pada dasar pemikiran bahwa tujuan undang-undang persaingan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan konsumen. Hal ini berdasarkan anggapan bahwa untuk menutupi kerugian yang diderita ketika menjalankan praktek jual rugi, pelaku usaha akan menetapkan harga yang tinggi setelah para pesaingnya ke luar dari pasar. Harga yang ditetapkan tersebut diperkirakan akan berada di atas harga pada persaingan sempurna, yang dipastikan akan merugikan konsumen.

*Recoupment Test* cukup banyak digunakan di banyak negara, dan nampaknya juga paling mudah dan paling sesuai digunakan di Indonesia. Selain itu mengingat praktek jual rugi di Indonesia belum bermunculan ke arah yang mengancam persaingan usaha yang sehat.

Namun alasan yang paling tepat adalah tidak mudahnya mengimplementasikan PriceCost Test yang disebabkan 2 (dua) faktor utama. Pertama, data yang dibutuhkan untuk menentukan Short-Run Marginal Cost, bahkan Average Variable Cost seringkali sulit untuk diperoleh. Kedua, terdapat sejumlah penjelasan yang dapat digunakan untuk membenarkan diberlakukannya harga jual rugi. Sebagai contoh adalah diberlakukannya harga promosi, yang dikenakan oleh suatu pelaku usaha baru untuk menarik perhatian konsumen. Di langkah awal suatu bisnis, adalah suatu hal yang wajar dan biasa dilakukan apabila suatu pelaku usaha memberi hadiah berupa diskon harga yang menyebabkan harga tersebut berada di bawah marginal cost. Ini tentu bukan suatu hal yang salah apabila keputusan penetapan harga tersebut dimaksudkan sebagai kegiatan promosi, yang bisa dianggap sebagai investasi di masa mendatang.

*Recoupment Test* akan mempertimbangkan berbagai kondisi yang mempunyai peranan penting bagi suksesnya strategi predatory pricing, meskipun tidak berarti semua kondisi ini harus terpenuhi sekaligus. Sejumlah kondisi yang sering dipertimbangkan dalam Recoupment Test tersebut, antara lain:

- dominansi atau kekuatan pasar,
- hambatan masuk (barriers to entry dan re-entry),
- kekuatan keuangan relatif,
- elastisitas harga terhadap permintaan rendah,

- kelebihan kapasitas,
- kecenderungan pangsa pasar,
- efisiensi relatif,
- pengaruh reputasi,
- diskriminasi harga,
- subsidi silang.

Namun setelah mempertimbangkan berbagai kekuatan dan kelemahan berbagai test untuk mendeteksi praktek jual rugi atau penetapan harga yang mematikan (*predatory pricing*) Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011, menetapkan pedoman standar tahap pengujian terhadap Praktek *Predatory Pricing*, yang dilaksanakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah sebagai berikut:

a. Tahap 1. Mengkaji Adanya *Unreasonably Low Price*

Dalam tahap ini akan dilakukan pengkajian apakah harga rendah yang ditetapkan oleh suatu pelaku usaha yang diduga melakukan praktek jual rugi merupakan harga yang *unreasonable*. Sebagai indikasi pertama akan dikaji terlebih dahulu kekuatan pasar (*market power*) pelaku usaha, yang akan ditetapkan memiliki *market power* bila mempunyai peranan (*share*) dalam pasar sedikitnya 35% (tiga puluh lima persen). Apabila pelaku usaha tersebut memang mempunyai *market power*, maka tes dilanjutkan dengan melihat hubungan antara harga dan biaya yang dikeluarkan untuk produksi.

Apabila harga barang ditetapkan di atas biaya total rata-rata (ATC), maka dipastikan harga tersebut bukan harga yang unreasonable. Harga yang ditetapkan bisa dicurigai sebagai unreasonable price apabila berada di bawah biaya variabel rata-rata (AVC), kecuali dengan alasan tertentu. Sedangkan apabila harga berada di antara biaya rata (ATC) dan biaya variabel rata-rata (AVC) maka harus dipertimbangkan berbagai faktor, di antaranya kekuatan permintaan pasar, adanya kelebihan kapasitas, dan adanya tujuan untuk memenangkan persaingan dalam pasar.

b. Tahap 2. *Recoupment Test*

Recoupment Test dimaksudkan sebagai penyelidikan awal. Apabila terbukti bahwa pelaku usaha yang dituduh melakukan praktek predatory pricing tidak menyingkirkan atau menghalangi pesaingnya masuk ke pasar, atau upaya penutupan kerugian pada akhirnya tidak memungkinkan, maka tes ini memungkinkan pihak otoritas persaingan membebaskan pelaku usaha tertuduh dari dakwaan sebagai predatory, tanpa harus melakukan tes perbandingan harga dan biaya (price-cost test). Namun demikian, apabila Recoupment Test menunjukkan bahwa pelaku usaha tertuduh memang akhirnya menaikkan harga untuk menutupi kerugiannya, maka harus dilakukan price cost test untuk membuktikan bahwa pelaku usaha tertuduh melakukan praktek predatory pricing.

c. Tahap 3. Price-Cost Test

Price-cost Test yang diusulkan adalah Areeda-Turner Test. Menurut Areeda dan Turner, penetapan harga suatu barang dan atau jasa dikatakan merupakan harga predator apabila ditetapkan lebih kecil dari biaya marginal jangka pendeknya. Mengingat bahwa menentukan marginal cost tidak mudah, maka sesuai dengan usul Areeda dan Turner, Marginal Cost akan didekati dengan Average Variable Cost (AVC) sebagai penggantinya.