

# UPAYA KPPU DALAM MENCEGAH PRAKTIK KARTEL DAGING AYAM BROILER

Daud Dionesius

([daud\\_dionesius@yahoo.com](mailto:daud_dionesius@yahoo.com))

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Hernawan Hadi

([hernawanhadi@gmail.com](mailto:hernawanhadi@gmail.com))

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

## Abstract

*This article describes the suggestion and also efforts made by KPPU in preventing the occurrence of cartel poultry practice in Indonesia. The duties and authorities of KPPU in preventing and avoiding monopolistic practices and unfair business competition conducted by business actors is by giving advice to the government (case study of cartel practice of broiler chicken in Indonesia). This article uses normative legal research methods with prescriptive research properties. The research approach uses legal approach and legal source using primary legal material where the main legal material comes from legislation, secondary law material obtained from legal literature materials, as well as non-legal legal materials that have relevance to the research topic. Based on the research of the Law of the Republic of Indonesia Number 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices (Law No. 5/1999) and Unfair Business Competition was formed to overcome Unhealthy Competition among business actors, one of the Cartel. Indonesia's poultry industry is due to the impact of cartel allegations that occurred in 2015 by some manufacturers. This is done by doing an early rejection of 2 million parent stock, so that broiler chickens circulating in society / consumers to be limited. As a result, the price of broiler chicken meat in the market can rise due to the decrease in the number of offer from the producers. In order to prove the violation and Article 11 (cartel) of Law Number 5 Year 1999, Article 11 requires fulfillment of the agreement element. Nevertheless it has become the duty and authority of KPPU in giving advice to the government and efforts in order to prevent cartel practices especially in the field of poultry happen again. So writer interested to discuss about suggestion and effort of KPPU in preventing poultry cartel.*

**Keywords:** Cartel; KPPU; Broiler Chicken

## Abstrak

Artikel ini menjabarkan tentang saran dan juga upaya yang dilakukan KPPU dalam mencegah terjadinya praktik kartel perunggasan di Indonesia. Tugas dan kewenangan KPPU dalam mencegah dan menghindari praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha adalah dengan memberikan saran kepada pemerintah (studi kasus praktik kartel daging ayam broiler di Indonesia). Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan sifat penelitian preskriptif. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan undang-undang dan sumber hukum menggunakan bahan hukum primer dimana bahan hukum utama berasal dari perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang diperoleh dari bahan kepustakaan hukum, serta bahan hukum non-hukum yang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Berdasarkan hasil penelitian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli (UU No 5/1999) dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dibentuk untuk mengatasi Persaingan tidak sehat diantara pelaku usaha, salahsatunya Kartel. Industri perunggasan Indonesia terkena dampak dari dugaan kartel yang terjadi pada tahun 2015 oleh beberapa produsen. Hal ini dilakukan dengan cara melakukan afkir dini terhadap 2 juta *parent stock*, sehingga ayam broiler yang beredar di masyarakat/konsumen menjadi terbatas. Mengakibatkan, harga daging ayam broiler di pasaran bisa naik karena berkurangnya jumlah peawaran dari produsen. Dalam rangka membuktikan terjadinya pelanggaran dan Pasal 11 (kartel) Undnag- Undang Nomor 5 Tahun 1999, pasal 11 mensyaratkan pemenuhan unsur perjanjian. Namun demikian sudah menjadi tugas dan kewenangan KPPU dalam memberikan saran kepada pemerintah serta upaya dalam rangka mencegah praktik kartel khususnya dibidang perunggasan terjadi kembali. Maka penulis tertarik untuk membahas mengenai saran serta upaya KPPU dalam mencegah kartel unggas.

**Kata kunci :** Kartel; KPPU; Daging Ayam Broiler

## A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk terbesar di Asia Tenggara, dimana terdapat lebih dari dua ratus juta jiwa hidup di Indonesia. Negara Indonesia juga merupakan negara berkembang (*developing country*) yang hingga dewasa ini terus melakukan peningkatan di berbagai aspek kehidupan bernegara dalam rangka untuk memajukan dan membangun perekonomian bangsa. Negara berperan besar dalam bidang perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pelayanan sosial yang bersifat universal dan komprehensif. Pemerintah ikut campur tangan dalam bidang perekonomian juga demi terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya kepentingan-kepentingan maupun peraturan dan perundang-undangan saat ini yang berlaku adalah merupakan tugas dan tanggung jawab negara dalam membuat kondisi ekonomi yang baik dan ideal sebagaimana mestinya guna mendorong investor agar dapat berinvestasi di Indonesia. Seiring dengan perkembangan zaman Bangsa Indonesia, telah terjadi perubahan yang mendasar pada bidang Hukum Ekonomi dan Bisnis, yang ditandai antara lain dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

Lahirnya Undang – Undang Persaingan Usaha kemudian juga melahirkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai amanat daripada Undang – Undang Persaingan Usaha. Apabila dipandang dalam sistem ketatanegaraan, KPPU merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*). (Budi L. Kagramanto, 2007:2).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mempunyai wewenang berdasarkan Undang-Undang Persaingan Usaha untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga pokok negara (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif) (Jimly Asshiddiqie, 2008:24). Lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi juga sering disebut dengan lembaga independen semu negara (*quasi*), peran sebuah lembaga independen semu negara menjadi penting sebagai upaya responsif bagi negara-negara yang tengah transisi dari otoriterisme ke demokrasi. (Jimly Asshiddiqie, 2009:312).

Di dalam melaksanakan tugas tersebut, KPPU diberi wewenang untuk menyusun pedoman yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebagaimana tercantum dalam pasal 35 huruf f. Sebagai bagian dari pelaksanaan Pasal 35 huruf f tersebut, KPPU menyusun pedoman pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai definisi pasar bersangkutan. Pendefinisian pasar bersangkutan merupakan sebuah bagian yang sangat penting dalam proses pembuktian penegakan hukum persaingan, terutama menyangkut beberapa potensi penyalahgunaan penguasaan pasar oleh pelaku usaha tertentu.

Upaya menguraikan pasar bersangkutan memiliki kompleksitas yang tersendiri, yang terkait dengan konsep dan metodologi ekonomi, sehingga untuk memahaminya diperlukan pedoman yang bisa menjelaskan bagaimana sebuah pasar bersangkutan ditetapkan dalam sebuah kasus persaingan. Di dalam kaitan dengan itulah pedoman pasar bersangkutan ini disusun dan diharapkan dapat memberikan penjelasan kepada seluruh stakeholder hukum persaingan mengenai pendefinisian pasar bersangkutan serta metode pendekatan yang digunakan oleh KPPU melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang UU persaingan usaha atau juga biasa disebut UU Antimonopoli ([http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman pasal 1 angka 10 pasar bersangkutan.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman%20pasal%201%20angka%2010%20pasar%20bersangkutan.pdf), diakses pada 10 januari 2018, pukul 10.14 WIB).

Di samping itu sama seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 30 menyebutkan bahwa pembentukan Komisi Pengawa Persaingan Usaha (KPPU) adalah sebagai pengawas pelaksana undang-undang ini, lebih spesifik dalam Pasal 1 angka 18 menyebutkan, “Komisi Pengawas Persaingan usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat” (Suhasril, 2010: 11). Berdasarkan latar belakang diatas maka artikel ini akan mengkaji mengenai upaya KPPU dalam mencegah praktik kartel khususnya daging ayam broiler di indonesia

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan undang-undang. Sumber penelitian yang digunakan adalah bahan hukum primer yang diperoleh dari perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang diperoleh dari bahan kepustakaan dan bahan hukum non-hukum yang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan teknik studi dokumen atau studi kepustakaan.

## C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam ilmu persaingan usaha, kartel sering disebut *collusive oligopoly*. Kartel merupakan suatu bentuk adanya perjanjian antara beberapa pelaku usaha yang bertujuan untuk mengendalikan harga dan distribusi suatu barang untuk kepentingan mereka sehingga diperoleh keuntungan yang besar dari adanya kartel tersebut. Kwik Kwan Gie menyatakan bahwa pembentukan kartel akan selalu mengarah terhadap terjadinya praktek monopoli. (Suhasril & Moh. Taufik Makarao, 2010 : 35)

Undang- Undang Persaingan Usaha sebagai landasan kebijakan persaingan usaha diikuti dengan berdirinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) guna memastikan dan melakukan pengawasan terhadap dipatuhinya ketentuan dalam UU Persaingan Usaha tersebut. Dalam konteks ketatanegaraan, KPPU merupakan lembaga Negara komplementer (*state auxiliary organ*) (Budi L. Kagramanto, 2007: 2) yang mempunyai wewenang berdasarkan UU Persaingan Usaha untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah suatu lembaga yang khusus dibentuk oleh dan berdasarkan Undang-Undang untuk mengawasi jalannya UU Persaingan Usaha. KPPU merupakan suatu lembaga yang bersifat independen, dimana dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, baik pemerintah maupun pihak lain yang memiliki *conflict of interest*, walaupun dalam pelaksanaannya wewenang dan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden. (Hermansyah, 2008 : 73)

Ada begitu banyak tujuan yang hendak dicapai dan diharapkan mampu terwujud dalam proses pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan dalam hal ini terciptanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Persaingan, salah satunya adalah untuk mencegah dan menghindari praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, dibentuklah KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) yang diamanatkan oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan persaingan usaha di Indonesia.

Meskipun KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum persaingan usaha, akan tetapi KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus dalam bidang persaingan usaha. Tugas dan wewenang KPPU diatu dalam pasal 35 dan pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999. KPPU menjalankan tugas untuk mengawasi tiga hal pada undang-undang yang menyangkut praktek-praktek sebagai berikut (supriatna, 2016 : 131) :

1. Kegiatan yang dilarang yaitu melakukan control produksi dan pemasaran melalui pengaturan pasokan, pengaturan pasar yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat
2. Perjanjian yang dilarang yaitu melakukan perjanjian dengan pihak lain untuk secara bersama-sama mengontrol produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, antara lain : perjanjian penetapan harga, deskriminasi harga, boikot, perjanjian tertutup, oligopoly, kartel, trust, dan perjanjian dengan pihak luar negeriyang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat
3. Posisi dominan yaitu pelaku usaha yang menyalahgunakan posisi dominan yang dimilikinya untuk membatasi pasar, menghalangi hak-hak konsumen, atau menghambat bisnis pelaku-pelaku usaha lainnya.

Sudah menjadi tugas dan kewajiban Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mencegah potensi terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dengan cara memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Khususnya kartel pangan, KPPU melakukan upaya kerja sama dengan Kementrian Pertanian. Kerja sama tersebut dituangkan dalam bentuk

nota kesepahaman antara KPPU dan Kementerian Pertanian yang ditandatangani 10 februari 2016, yang difokuskan pada upaya pencegahan dan atau penanganan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat didalam bidang pertanian.

Ruang lingkup Nota kesepahaman yang dimaksud meliputi pertukaran data dan atau informasi, harmonisasi kebijakan persaingan usaha dan advokasi serta sosialisasi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam bidang pertanian. Melalui kerja sama yang akan dilaksanakan dengan prinsip koordinasi, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan saling menghormati, KPPU meyakini bahwa akan dapat berkontribusi signifikan dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan nasional. Saat ini, KPPU fokus mengawasi 7 komoditas pangan, yaitu: daging sapi, beras, jagung, telur, gula, garam dan kacang kedelai. Selanjutnya KPPU akan menepatkan Satuan Tugas Khusus (Satgas) Pangan di Kementerian Pertanian guna mengefektifkan upaya pencegahan kartel pangan.

Berkaitan dengan kasus dugaan kartel daging ayam broiler yang cenderung dikhawatirkan akan terulang kembali di masa yang akan datang, maka Majelis KPPU memberikan beberapa saran serta rekomendasi kepada pemerintah, yaitu :

1. Presiden dan DPR RI melakukan perubahan terhadap UU no 41 Tahun 2014 atas perubahan UU No.18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan. Menurut ketua KPPU, Syarkawi Rauf, UU No.41 tahun 2013 tersebut berpotensi menimbulkan konglomerasi atau integrasi yang dilakukan dari hulu ke hilir. Saat ini, penerapan undang-undang ini telah menyebabkan para peternak mandiri sulit untuk mendapatkan *day old chicken* (DOC) dengan kualitas baik (kualitas nomor dua) sedangkan untuk DOC kualitas nomor satu sudah dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar yang memiliki peternakan sendiri. Oleh karena itu, UU No. 41 tahun 2014 perlu diubah untuk memberika perlindungan kepada peternak mandiri dan mencegah terjadinya pemusatan ekonomi di sektor industri perunggasan yang dilakukan pelaku usaha bermodal besar.
2. Kementrian Pertanian membuat aturan atau regulasi mengenai perunggasan di Indonesia , sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 .
3. Kementerian Perdagangan memotong rantai distribusi (*off farm*) menyederhanakan rantai distribusi perunggasan di Indonesia yang panjang di pasar hilir (mulai dari kandang sampai ke tangan pedagang tradisional ) untuk melindungi para peternak rakyat. Hal tersebut disebabkan karena rantai distribusi perunggasan di Indonesia yang sangat panjang saat ini membuat harga di peternakan sangat jauh berbeda dibandingkan yang ada di konsumen , Harga di peternak bisa 10.000/kg, logikanya di end user harusnya hanya Rp 16.000/kg atau paling mahal Rp 18.000/kg. Tapi faktanya, harga Rp 10.000/kg di peternak, di pasar tetap saja Rp 40.000-Rp 45.000/kg ayam potongnya.
4. Berkoordinasi dengan Pemerintah dalam hal ini Badan Pusat Statistik (BPS) perlu membangun sistem informasi/data mengenai neraca kebutuhan/ konsumsi dan produksi daging ayam di indonesia sehingga dapat menjamin ketersediaan daging ayam dalam jumlah yang cukup sesuai dengan permintaan pasar yang ada dan harga dari daging ayam tersebut terjangkau harganya oleh masyarakat indonesia sebagai konsumen tingkat akhir.
5. Bersama dengan Kementerian Kesehatan melakukan kampanye daging ayam dingin di Indonesia. Selama ini ada perspektif di masyarakat, bahwa daging beku kurang baik untuk dikonsumsi. Padahal dengan dibekukannya daging tersebut, dapat mengurangi jumlah kerugian peternak yang dagangannya tidak habis pada hari yang sama.

#### D. Simpulan

Presiden dan DPR RI melakukan perubahan terhadap UU no 41 Tahun 2014 atas perubahan UU No.18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan. Karena UU No.41 tahun 2013 tersebut berpotensi menimbulkan konglomerasi atau integrasi yang dilakukan dari hulu ke hilir. Saat ini, penerapan undang-undang ini telah menyebabkan para peternak mandiri sulit untuk mendapatkan *day old chicken* (DOC) dengan kualitas baik (kualitas nomor dua) sedangkan untuk DOC kualitas nomor satu sudah dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar yang memiliki peternakan sendiri. Oleh karena itu, UU No. 41 tahun 2014 perlu diubah untuk memberika perlindungan kepada peternak mandiri dan mencegah terjadinya pemusatan ekonomi di sektor industri perunggasan yang dilakukan pelaku usaha bermodal besar. Kementrian Pertanian membuat aturan atau regulasi

mengenai perunggasan di Indonesia , sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Kementerian Perdagangan memotong rantai distribusi (*off farm*) menyederhanakan rantai distribusi perunggasan di Indonesia yang panjang di pasar hilir (mulai dari kandang sampai ke tangan pedagang tradisional ) untuk melindungi para peternak rakyat. Hal tersebut disebabkan karena rantai distribusi perunggasan di Indonesia yang sangat panjang saat ini membuat harga di peternakan sangat jauh berbeda dibandingkan yang ada di konsumen. Berkoordinasi dengan Pemerintah dalam hal ini Badan Pusat Statistik (BPS) perlu membangun sistem informasi/data mengenai neraca kebutuhan/ konsumsi dan produksi daging ayam di Indonesia sehingga dapat menjamin ketersediaan daging ayam dalam jumlah yang cukup sesuai dengan permintaan pasar yang ada dan harga dari daging ayam tersebut terjangkau harganya oleh masyarakat Indonesia sebagai konsumen tingkat akhir. Bersama dengan Kementerian Kesehatan melakukan kampanye daging ayam dingin di Indonesia. Selama ini ada perspektif di masyarakat, bahwa daging beku kurang baik untuk dikonsumsi. Padahal dengan dibekukannya daging tersebut, dapat mengurangi jumlah kerugian peternak yang dagangannya tidak habis pada hari yang sama.

Berdasarkan penjelasan sebagaimana telah diuraikan dalam penulisan hukum ini, maka penulis mengambil kesimpulan upaya KPPU telah tepat untuk mencegah terjadinya praktik kartel daging ayam broiler dimasa yang akan datang. Pemerintah dan juga kementerian terkait dalam hal ini agar dapat merealisasikan menjadi sebuah bentuk pencegahan dini.

## E. Saran

KPPU bersama Kementerian Pertanian selayaknya membuat aturan atau regulasi mengenai perunggasan di Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

KPPU bekerjasama dengan kementerian perdagangan memotong rantai distribusi (*off farm*) menyederhanakan rantai distribusi perunggasan di Indonesia yang panjang di pasar hilir (mulai dari kandang sampai ke tangan pedagang tradisional ) untuk melindungi para peternak rakyat.

KPPU dan Pemerintah dalam hal ini Badan Pusat Statistik (BPS) perlu membangun sistem informasi/data mengenai neraca kebutuhan/ konsumsi dan produksi daging ayam di Indonesia sehingga dapat menjamin ketersediaan daging ayam dalam jumlah yang cukup sesuai dengan permintaan pasar yang ada dan harga dari daging ayam tersebut terjangkau harganya oleh masyarakat Indonesia sebagai konsumen tingkat akhir.

## F. Daftar Pustaka

### Buku.

Hermansyah. 2008. *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta : Prenada Media Group.

Suhasril & Moh. Taufik Makarao. 2010. *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*. Bogor : Ghalia Indonesia.

Jimly Asshiddiqie. 2008. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Konpres.

Jimly Asshiddiqie & Andi Fami Lubis, dkk. 2009. *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks*. Jakarta : Konpres.

### Jurnal

Budi L. Kagramanto. 2007 "Implementasi UU No 5 Tahun 1999 Oleh KPPU", *Jurnal Ilmu Hukum Yustisia* Vol 2. Medan. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Supriatna, 2016. "Persengkongkolan Bisnis Dalam Bentuk Perjanjian Kartel". *Jurnal Hukum POSITUM* Vol. 1. No.1. Jakarta. Fakultas Hukum Universtitas Atmajaya

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang no 41 Tahun 2014 atas perubahan UU No.18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan.

### **Internet**

[http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman\\_pasal\\_1\\_angka\\_10\\_pasar\\_bersangkutan.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman_pasal_1_angka_10_pasar_bersangkutan.pdf)