



Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

**PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
NOMOR 6 TAHUN 2011**

TENTANG

**PEDOMAN PASAL 20 (JUAL RUGI) UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA,

- Menimbang** : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dipandang perlu menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Mengingat** : 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
3. Keputusan Presiden Nomor 59/P Tahun 2006;
4. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 12/KPPU/Kep/I/2011 tentang Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Periode Januari 2011-Desember 2011.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERATURAN KOMISI TENTANG PEDOMAN PASAL 20 (JUAL RUGI) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan :

- (1) Pedoman adalah dokumen Pedoman Jual Rugi Sesuai Ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- (2) Komisi adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana dimaksud Pasal 30 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 2

- (1) Pedoman merupakan penjabaran penafsiran dan pelaksanaan Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- (2) Pedoman merupakan pedoman bagi :
 - a. Pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - b. Komisi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 *jo.* Pasal 4 dan Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Pasal 3

- (1) Pedoman adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.
- (2) Pedoman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan standar minimal bagi Komisi dalam melaksanakan tugasnya, yang menjadi satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan ini, serta mengikat semua pihak.

Pasal 4

- (1) Putusan dan kebijakan berkaitan dengan Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diputuskan dan ditetapkan oleh Komisi sebelum dikeluarkannya Peraturan ini, dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta
pada tanggal : 12 Agustus 2011

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA



Muhammad Nawir Messi

**PEDOMAN PELAKSANAAN PASAL 20 (JUAL RUGI)
UU NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK
MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	1
BAB I. LATAR BELAKANG	3
BAB II. TUJUAN DAN CAKUPAN PEDOMAN	5
2.1. Tujuan Pembuatan Pedoman	5
2.2. Cakupan Pedoman.....	5
BAB III. PENGERTIAN DAN PENJABARAN UNSUR	7
3.1. Pengertian.....	7
3.2. Penjabaran Unsur.....	8
BAB IV. EKONOMI JUAL RUGI	11
4.1. Definisi dan Indikasi Jual Rugi.....	11
4.2. Maksud Jual Rugi.....	11
4.3. Definisi dan Indikasi Penetapan Jual Rugi	12
4.4. Pangsa Pasar	12
4.5. Struktur Biaya.....	12
4.6. Definisi Biaya.....	13
4.7. Biaya Jangka Pendek	13
4.8. Biaya Jangka Pendek Per Satuan	13

4.9. <i>Sunk Cost</i>	14
4.10. <i>Unreasonable Price</i>	14
BAB V. PELAKSANAAN JUAL RUGI	15
5.1. Penetapan Jual Rugi.....	15
5.2. Konsekuensi Melakukan Jual Rugi	15
5.3. Pelaku Usaha Dominan	16
5.4. Posisi Dominan.....	17
5.5. Indikasi Penetapan Jual Rugi	17
5.6. Tes Untuk Mendeteksi Jual Rugi	17
5.6.1. <i>Price Cost Test</i>	18
5.6.2. <i>Areeda-Turner Test</i>	19
5.6.3. <i>Average Total Cost Test (ATC Test)</i>	19
5.6.4. <i>Average Avoidable Cost Test (AAC Test)</i>	20
5.6.5. <i>Recoupment Test</i>	20
5.7. Indikasi Penetapan Harga Jual Rugi.....	25
5.7.1. <i>Above-Cost Test</i>	25
5.7.2. <i>Limit-Pricing Strategy</i>	25
BAB VI. ATURAN SANKSI	27
BAB VII. PENUTUP	28

BAB I LATAR BELAKANG

Perekonomian yang berkembang ke arah orientasi pasar mengakibatkan terjadinya persaingan di berbagai kegiatan dalam perekonomian nasional. Persaingan berpotensi mendorong terjadinya peningkatan jumlah pelaku usaha yang pada gilirannya akan meningkatkan jumlah penawaran dan jenis barang yang tersedia di pasar. Agar persaingan usaha dapat dilaksanakan secara wajar, sehingga tercipta pertumbuhan dunia usaha yang sehat dan menjamin adanya kesempatan berusaha yang sama, dibutuhkan suatu iklim persaingan usaha yang sehat. Terciptanya persaingan usaha yang sehat diharapkan tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada seseorang atau suatu kelompok tertentu. Pemusatan kekuatan ekonomi dapat memicu pelaku usaha untuk menyalahgunakan posisi ini.

Namun pada kenyataannya, kondisi dunia usaha banyak diwarnai oleh perilaku pelaku usaha yang tidak sehat. Pelaku usaha cenderung memupuk insentif untuk mendapatkan kekuatan pasar sehingga memperoleh keleluasaan untuk mengendalikan harga dan faktor-faktor lain yang menentukan transaksi usaha. Untuk menciptakan kekuatan pasar tersebut pelaku usaha melakukan tindakan-tindakan yang merugikan pesaingnya, seperti melakukan pembatasan pasar (*market restriction*), membuat rintangan perdagangan (*barrier to entry*) masuk pasar, mengadakan kesepakatan kolusif (*collusive agreements*) untuk mengatur harga, membatasi *output*, mengatur pasar, dan menjalankan praktek anti persaingan lainnya.

Kondisi pasar demikian merupakan kegagalan pasar yang dapat mengakibatkan pengalokasian sumber daya yang tidak efisien dan mempunyai pengaruh yang merugikan kinerja industri dan perkembangan perekonomian. Oleh karena itu, suatu lingkungan yang dinamis dan kompetitif dalam era persaingan usaha harus didukung oleh perangkat hukum dan sejumlah kebijakan persaingan yang kondusif, agar dapat mendorong persaingan usaha yang sehat dan terciptanya suatu ekonomi pasar yang efisien.

Dalam upaya menjamin kondisi persaingan usaha yang sehat maka diterbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5/1999). Pelaksanaan UU No. 5/1999 yang efektif dapat menjadi suatu dasar penggerak restrukturisasi ekonomi dan pada gilirannya akan dapat menciptakan budaya persaingan sehingga dapat terus menerus mendorong dan meningkatkan jumlah pelaku usaha.

Salah satu bentuk perilaku anti persaingan yang menjadi perhatian dalam UU No. 5/1999 adalah melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan atau *predatory pricing*. Jual rugi adalah suatu strategi penetapan harga oleh pelaku usaha untuk menyingkirkan pesaingnya dari pasar bersangkutan dalam upaya mempertahankan posisinya sebagai monopolis atau dominan.

Dalam jangka pendek, jual rugi dapat menguntungkan karena konsumen menikmati harga barang atau jasa yang rendah. Namun dalam jangka panjang, setelah para pesaing tersingkir dari pasar, pelaku usaha predator akan kembali menaikkan harga barang atau jasa. Dengan demikian praktek jual rugi tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek

monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Agar para pelaku usaha mampu memperoleh penjelasan dan pemahaman yang lebih baik mengenai perilaku jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UU No. 5/1999 maka diperlukan suatu pedoman pelaksanaan bagi ketentuan yang tercantum dalam pasal tersebut.

BAB II

TUJUAN DAN CAKUPAN PEDOMAN

2.1. Tujuan Pembuatan Pedoman

Tujuan pembuatan pedoman pelaksanaan, atau pedoman ketentuan, atau *guideline* ini adalah untuk memberikan penjelasan kepada para pelaku usaha, praktisi hukum, ekonomi, instansi terkait, dan publik tentang Pasal 20 UU No. 5/1999, serta menjelaskan hal-hal yang dapat dikategorikan sebagai potensi terjadinya pelanggaran Pasal 20 UU No. 5/1999.

Pedoman ini dimaksudkan bukan untuk menjelaskan tata cara KPPU dalam melakukan pemeriksaan terhadap suatu dugaan pelanggaran, namun difokuskan kepada penjelasan dan pengertian lebih jauh serta cakupan dan batasan ketentuan Pasal 20 UU No. 5/1999.

Dengan demikian, pedoman ini bertujuan untuk:

- a. Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang Pasal 20 UU No. 5/1999,
- b. Memberikan pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 20 UU No. 5/1999 sehingga tidak terjadi penafsiran yang terlalu luas di luar yang diuraikan dalam pedoman ini,
- c. Menjadikan landasan bagi semua pihak untuk melakukan kegiatan agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.

Walaupun pedoman pasal ini memberikan pemahaman dan menjelaskan ketentuan tentang pengertian melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah, namun demikian dalam proses penegakan hukum UU No. 5/1999, pandangan dan putusan Majelis Komisi dalam melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran Pasal 20 UU No. 5/1999 tetap didahulukan.

2.2. Cakupan Pedoman

Pedoman Pasal 20 UU No. 5/1999 ini mencakup filosofi, semangat, dan arah ketentuan dalam mempromosikan persaingan yang sehat. Dalam pedoman ini diuraikan pula secara singkat tentang kondisi sebagai akibat dari tidak adanya sistem yang mendukung ditegakkannya prinsip persaingan sehat, khususnya tentang praktek persaingan yang tidak sehat. Secara sistematis, pedoman ini mencakup:

Bab I Latar Belakang

Bab II Tujuan dan Cakupan Pedoman

Bab ini menjelaskan tentang tujuan pembuatan pedoman dan hal-hal yang tercakup dalam pedoman, manfaat pengaturan Pasal 20 UU No. 5/1999 dan sistematika pedoman.

Bab III Pengertian dan Penjabaran Unsur

Bab ini menjelaskan tentang unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 20 UU No. 5/1999, antara lain pendefinisian pelaku usaha, pemasokan barang dan atau jasa, jual rugi, menetapkan harga yang sangat rendah.

Bab IV Ekonomi Jual Rugi

Bab ini menjelaskan konsep dan definisi jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan disertai penjelasan teoritis serta pendeteksian perilaku pelanggaran Pasal 20 UU No. 5/1999.

Bab V Pelaksanaan Jual Rugi

Bab ini menguraikan tentang tata cara penanganan apabila terjadi dugaan perilaku jual rugi, termasuk tata cara melakukan pengujian jual rugi.

Bab VI Aturan Sanksi

Bab VII Penutup

BAB III

PENGERTIAN DAN PENJABARAN UNSUR

3.1. Pengertian

Sesuai dengan tujuan UU No. 5/1999 yaitu mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil, maka UU No. 5/1999 mengatur beberapa perilaku dan kegiatan yang dilarang dan yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat.

Berkaitan dengan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, salah satu kegiatan yang dilarang adalah pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Praktek melakukan

- ***jual rugi, atau***
- ***menetapkan harga***

yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan dalam Pasal 20 UU No. 5/1999 disebut predatory pricing.

Praktek jual rugi dengan tujuan menyingkirkan atau mematikan pelaku usaha pesaingnya di pasar dalam konteks persaingan usaha adalah suatu perilaku pelaku usaha yang umumnya memiliki posisi dominan di pasar atau sebagai pelaku usaha *incumbent* menetapkan harga yang merugikan secara ekonomi selama suatu jangka waktu yang cukup panjang. Strategi ini dapat mengakibatkan pesaingnya tersingkir dari pasar bersangkutan dan atau menghambat pelaku usaha lain untuk masuk ke pasar.

Dalam jangka pendek, jual rugi sangat menguntungkan konsumen, namun setelah menyingkirkan pesaing dari pasar dan menghambat calon pesaing baru, pelaku usaha dominan atau pelaku usaha *incumbent* tersebut berharap dapat menaikkan harga secara signifikan. Umumnya harga yang ditetapkan untuk menutupi kerugian tersebut merupakan harga monopoli (yang lebih tinggi) sehingga dapat merugikan konsumen. Praktek ini adalah upaya untuk memaksimalkan keuntungan dan menutup kerugian yang ditimbulkan ketika melakukan jual rugi atau harga rendah.

Strategi penetapan harga yang sangat rendah, yang termasuk dalam *Limit-Pricing Strategy* diidentifikasi dengan keinginan pelaku usaha monopolis atau dominan untuk melindungi posisinya dengan cara melakukan pemotongan harga secara substansial atau melakukan peningkatan produksi secara signifikan. Perilaku ini dimaksud agar tidak memberi kesempatan atau daya tarik pada pelaku usaha baru untuk masuk dalam industri, sehingga pelaku usaha monopolis dapat tetap mempertahankan posisi dominannya.

Meskipun penetapan harga rendah dapat menguntungkan konsumen, namun keuntungan tersebut hanya untuk beberapa waktu saja, karena setelah jangka waktu tertentu, dimana sejumlah pelaku usaha pesaing tersingkir dari pasar konsumen justru akan dirugikan setelah pelaku usaha menetapkan harga yang sangat tinggi yang mengarah atau dapat merupakan harga monopoli. Kegiatan usaha semacam ini perlu dilakukan pengkajian berdasarkan Pasal 20 UU No. 5/1999 dengan mendasarkan pada kerangka analisis dan pertimbangan ekonomi.

Selain Pasal 20 UU No. 5/1999, larangan penetapan harga juga diatur dalam Pasal 7 UU No. 5/1999 mengenai larangan penetapan harga di bawah harga pasar. Namun demikian Pasal 7 dan Pasal 20 UU No. 5/1999 akan diterapkan berbeda oleh KPPU tergantung pada fakta kasus per kasus. Pasal 7 UU No. 5/1999 mensyaratkan adanya perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, sedangkan Pasal 20 UU No. 5/1999 tidak mencantumkan adanya persyaratan perjanjian.

3.2. Penjabaran Unsur

Pasal 20 UU No.5/1999 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.”

Pasal 20 UU No. 5/1999 tersebut dapat diuraikan ke dalam beberapa unsur, sebagai berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

Pengertian pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5/1999 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

2. Unsur Pemasokan

Pengertian memasok sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 15 UU No. 5/1999 adalah menyediakan pasokan, baik barang maupun jasa, dalam kegiatan jual beli, sewa menyewa, sewa beli, dan sewa guna (*leasing*).

3. Unsur Barang

Pengertian barang menurut Pasal 1 angka 16 UU No. 5/1999 adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

4. Unsur Jasa

Pengertian jasa menurut Pasal 1 angka 17 UU No. 5/1999 adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

5. Unsur Jual Rugi

Jual rugi adalah harga jual yang ditetapkan oleh pelaku usaha di bawah biaya yang dibahas dalam Pedoman ini.

6. Unsur Harga yang Sangat Rendah

Harga yang rendah adalah harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha yang tidak masuk akal rendahnya.

7. Dengan Maksud

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

8. Unsur Menyingkirkan atau Mematikan

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

9. Unsur Usaha Pesaing

Usaha pesaing adalah usaha pelaku usaha lain dalam pasar bersangkutan yang sama.

10. Unsur Pasar

Menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 5/1999 pengertian pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.

11. Unsur Pasar Bersangkutan

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

12. Unsur Praktek Monopoli

Pengertian praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 5/1999 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

13. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pengertian persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 5/1999 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.

BAB IV EKONOMI JUAL RUGI

4.1. Definisi dan Indikasi Jual Rugi

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 total rata-rata (*Average Total Cost*). Suatu pelaku usaha hanya akan memperoleh keuntungan jika ia dapat menetapkan harga jual barang dan atau jasa yang diproduksinya di atas biaya total rata-rata, atau hanya dapat sekedar menutup biayanya (pulang pokok – *break even*) bila menetapkan harga persis sama dengan biaya total rata-rata.

Tetapi harga yang ditetapkan di bawah biaya total rata-rata (ATC) tersebut tetap masih dapat dikatakan sebagai *reasonable price* apabila berada di atas biaya variabel rata-rata (*Average Variable Cost*), karena pada kondisi tersebut tetap masih ada gunanya bagi pelaku usaha untuk memproduksi, meskipun tidak ada gunanya untuk mengganti peralatan modal yang sudah rusak. Sedangkan apabila suatu pelaku usaha memproduksi pada harga di bawah biaya variabel rata-rata (AVC), maka dapat dikatakan bahwa harga tersebut sudah tidak wajar (*reasonable*) lagi, dan jual rugi yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dapat dicurigai mempunyai maksud tertentu.

4.2. Maksud Jual Rugi

Terlebih dahulu harus dipahami bahwa strategi jual rugi belum tentu dimaksudkan untuk mematikan para pelaku usaha pesaing. Oleh karena itu harus diperhatikan, diteliti, dan dikaji secara cermat tujuan suatu pelaku usaha yang melakukan praktek jual rugi.

Pada umumnya praktek jual rugi dimaksudkan pada 5 (lima) tujuan utama, yaitu:

1. Mematikan pelaku usaha pesaing di pasar bersangkutan yang sama,
2. Membatasi pesaing dengan memberlakukan harga jual rugi sebagai *entry barrier*,
3. Memperoleh keuntungan besar di masa mendatang,
4. Mengurangi kerugian yang terjadi di masa lalu, atau
5. Merupakan harga promosi dalam upaya memperkenalkan produk baru sebagai alat strategi pemasaran.

Sesuai dengan tujuan pelaku usaha, maka perilaku yang dilarang dalam Pasal 20 UU No. 5/1999 adalah melakukan pemasokan barang atau jasa dengan cara melakukan jual rugi dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha yang melakukan praktek jual rugi yang seperti di atas, maka paling sedikit tiga tujuan pertama akan dicapainya sekaligus.

Sedangkan tujuan yang keempat biasanya dilakukan oleh para pelaku usaha yang melakukan “cuci gudang” untuk mengurangi kerugian lebih besar apabila persediaan barang yang ada tidak dapat dijual atau menghabiskan persediaan barang yang telah *out of date* atau mendekati kadaluwarsa.

4.3. Definisi dan Indikasi Penetapan Jual Rugi

Suatu pelaku usaha dapat dianggap melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara menetapkan harga yang sangat rendah apabila harga yang ditetapkan jauh lebih rendah dibandingkan dengan harga yang ditetapkan oleh sejumlah pelaku usaha lain. Sehingga hal ini harus dilakukan *horizontal comparison*. Suatu pelaku usaha yang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan menetapkan harga yang sangat rendah, dapat dicurigai mempunyai maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan, apabila dengan harga yang ditetapkannya itu tingkat keuntungan yang akan diperoleh lebih rendah dari tingkat suku bunga yang berlaku.

Dalam pasar dengan persaingan sempurna, tingkat harga yang berlaku di pasar ditentukan oleh permintaan dan penawaran barang atau jasa, dimana harga yang terbentuk akan berada pada keseimbangan antara jumlah permintaan konsumen dengan jumlah penawaran produsen. Tetapi seringkali pada pasar barang atau jasa tertentu terdapat pelaku usaha penentu harga (*price setter* atau *price leader*) yang umumnya merupakan pelaku usaha besar dengan struktur biaya terendah (*the lowest cost*). Oleh karena itu dalam melihat tujuan pelaku usaha yang menetapkan harga dengan sangat rendah haruslah juga dikaji skala produksi pelaku usaha tersebut.

Semakin besar skala produksi suatu pelaku usaha, akan semakin rendah biaya produksi yang harus dipikul oleh pelaku usaha tersebut. Dengan semakin rendahnya biaya produksi, maka akan semakin rendah tingkat harga yang bisa ditawarkan di pasar yang bersangkutan.

Berkaitan dengan skala produksi ini, maka suatu pelaku usaha yang memasok barang dan atau jasa dengan menetapkan harga yang sangat rendah, tidak dapat dikatakan bermaksud menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya, apabila pelaku usaha tersebut mempunyai skala produksi yang besar.

4.4. Pangsa Pasar

Berkaitan dengan skala produksi suatu pelaku usaha, maka sangat perlu untuk melihat pangsa pasar suatu pelaku usaha yang dituduh melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan tujuan untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya.

Dengan semakin besar pangsa pasar suatu pelaku usaha maka semakin dominan pelaku usaha tersebut dalam menguasai pasar yang bersangkutan. Sebagai pelaku usaha yang dominan, maka pelaku usaha tersebut sering kali dapat bertindak sebagai *price setter* atau *price leader*.

4.5. Struktur Biaya

Selain dipengaruhi oleh posisi di pasar (pangsa pasar), penentuan harga suatu barang dan atau jasa yang dipasok oleh suatu pelaku usaha sangat ditentukan oleh struktur biaya yang berlaku dalam pelaku usaha tersebut.

Oleh karena dalam penetapan harga jual rugi diperlukan besaran *Average Variable Cost* (AVC), maka menjadi sangat penting untuk membandingkan antara *Average Variable Cost* (AVC) dengan *Fixed Cost* (FC). Pelaku usaha yang memiliki *fixed cost* besar biasanya mempunyai *average variable cost* yang kecil. Sebaliknya pelaku usaha yang memiliki *fixed cost* kecil, pada umumnya mempunyai AVC yang lebih besar.

Selain itu juga sangat penting untuk memberikan kriteria yang jelas mengenai jenis komponen yang termasuk ke dalam *fixed cost* dan jenis komponen yang termasuk ke dalam *variable cost*, meskipun definisi secara ekonomi cukup jelas.

4.6. Definisi Biaya

Mengingat bahwa dalam mengidentifikasi jual rugi diperlukan pengetahuan yang lengkap mengenai biaya produksi suatu pelaku usaha untuk menghasilkan suatu produk barang atau jasa, maka diperlukan definisi yang jelas mengenai biaya (*cost*) tersebut.

Biaya, bagi pelaku usaha yang kegiatannya memproduksi barang atau jasa, adalah nilai pasokan (*input*) yang digunakan untuk menghasilkan keluarannya (*output*). Dalam ilmu ekonomi perusahaan biaya terdiri dari biaya langsung atau biaya eksplisit (*explicit cost*) dan biaya implisit (*implicit cost*). Biaya eksplisit adalah pengeluaran-pengeluaran nyata dari kas pelaku usaha untuk membeli atau menyewa jasa faktor-faktor produksi yang dibutuhkan. Sedangkan biaya implisit adalah biaya produksi yang memperhitungkan faktor-faktor yang dimiliki sendiri oleh perusahaan dan dipakai dalam proses produksinya sendiri.

4.7. Biaya Jangka Pendek

Pada umumnya praktek jual rugi dilakukan dalam kurun waktu yang pendek atau jangka pendek untuk mengambil keuntungan pada jangka panjang, maka untuk melihat indikasi jual rugi yang dilakukan suatu pelaku usaha, akan lebih tepat bila memperhatikan biaya dalam keseimbangan (*equilibrium*) jangka pendek.

Dalam jangka pendek, terdapat biaya tetap total (*fixed costs*), biaya variabel atau tidak tetap total (*Total Variable Cost*), dan biaya total (*Total Cost*). Biaya tetap total (*Total Fixed Costs - TFC*) adalah biaya-biaya yang menjadi beban suatu pelaku usaha dalam jangka pendek untuk pasokan (*input*) yang bersifat tetap. Biaya ini adalah konstan dan independen tanpa terpengaruh oleh jumlah keluaran atau produksi, ataupun kegiatan produksi dari pelaku usaha yang bersangkutan. Salah satu contoh TFC adalah sewa tetap yang harus dibayar oleh produsen untuk bangunan pabrik selama masa perjanjian sewa menyewa.

Biaya variabel total (*Total Variable Cost - TVC*) adalah biaya-biaya yang harus dipikul oleh suatu pelaku usaha untuk pasokan (*input*) variabel yang dipergunakannya. Biaya ini berubah sesuai dengan jumlah keluaran (*output*) yang diproduksi. Contoh TVC adalah biaya bahan mentah dan biaya tenaga kerja tertentu. Sementara itu biaya total (*Total Cost - TC*) adalah sama dengan biaya tetap total ditambah biaya variabel total.

4.8. Biaya Jangka Pendek Per Satuan

Walapun jumlah seluruh biaya adalah sangat penting, tetapi biaya per satuan atau biaya rata-rata (*Average Cost*) adalah lebih penting bagi analisis jangka pendek suatu pelaku usaha. Biaya per satuan jangka pendek yang dipertimbangkan adalah biaya tetap rata-rata, biaya variabel rata-rata, biaya rata-rata, dan biaya marginal.

Biaya tetap rata-rata (*Average Fixed Cost - AFC*) adalah jumlah seluruh biaya tetap per satuan output, atau total biaya tetap dibagi dengan jumlah *output* yang dihasilkan. Biaya variabel rata-rata (*Average Variable Cost - AVC*) adalah biaya variabel per satuan *output*, atau total biaya variabel dibagi jumlah *output* yang dihasilkan. Biaya rata-rata (*Average Cost - AC*) adalah jumlah seluruh biaya per satuan *output*. Oleh karena itu AC adalah sama

dengan AFC ditambah AVC.

Adapun biaya marginal (*Marginal Cost* - MC) adalah merupakan tambahan biaya total (TC) akibat perubahan per satuan *output*.

4.9. Sunk Cost

Untuk memulai kegiatan produksi suatu barang atau jasa, khususnya di sektor industri, suatu pelaku usaha akan mengeluarkan sejumlah biaya yang tidak bisa diharapkan akan kembali apabila industri tersebut gagal. Biaya tersebut dikenal sebagai *sunk cost*. Biaya-biaya yang dimasukkan sebagai *sunk cost*, pada umumnya merupakan investasi awal yang dibutuhkan oleh setiap pelaku usaha baru.

Besarnya *sunk cost* kadangkala dapat mencegah masuknya pesaing baru ke dalam suatu pasar, paling tidak melalui dua alasan. Pertama, karena jumlahnya relatif cukup besar, baik terhadap total biaya secara keseluruhan maupun terhadap keuntungan yang diharapkan dapat diperoleh. Kedua, besarnya *sunk cost* menyebabkan keputusan bisnis suatu usaha mengurangi skala produksinya dalam upaya mengurangi risiko keuangan pelaku usaha. Mengingat kecilnya skala produksi, maka hal tersebut tidak menjadikannya pelaku usaha kompetitif yang efektif untuk ikut berpartisipasi dalam pasar.

4.10. Unreasonable Price

Berkaitan dengan jual rugi atau penetapan harga yang sangat rendah, diperlukan suatu pendekatan yang masuk akal untuk melihat kewajaran (*reasonable*) suatu penetapan harga oleh suatu pelaku usaha. Adapun pendekatan tersebut meliputi diperlukannya:

1. Analisis kemampuan pelaku usaha tersebut untuk menutupi kerugian dalam jangka waktu yang cukup panjang
2. Analisis keuangan pelaku usaha yang berkaitan dengan perbandingan antara penerimaan dengan biaya yang dikeluarkan untuk memproduksi. Analisis ini dilakukan untuk melihat apakah harga rendah yang ditetapkan tersebut *reasonable*.

Perlu dipertimbangkannya kemungkinan *unreasonable price* yang merupakan hasil perluasan pasar. Pada umumnya semakin besar skala produksi suatu pelaku usaha, maka pelaku usaha tersebut akan dapat semakin dapat menekan biaya produksinya sehingga memungkinkan penetapan harga yang lebih rendah dibandingkan pelaku usaha lain.

BAB V PELAKSANAAN JUAL RUGI

5.1. Penetapan Jual Rugi

Secara umum, jual rugi atau *predatory pricing* adalah 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. Dalam jangka pendek jual rugi sangat menguntungkan konsumen, namun apabila pelaku usaha pesaing telah berada di luar pasar, maka pelaku usaha tersebut akan bertindak sebagai monopolis yang akan menaikkan harga ke tingkat yang sangat tinggi untuk menutupi kerugian yang diderita sebelumnya.

Pada umumnya pelaku usaha yang memberlakukan *predatory pricing* adalah pelaku usaha *incumbent* yang tidak ingin ada pelaku usaha pesaing dalam bisnis yang dilakukannya. Agar pelaku usaha pesaingnya ke luar dari pasar atau agar pesaing baru tidak masuk ke dalam pasar, suatu pelaku usaha *incumbent* akan menetapkan harga barang atau jasa yang diproduksinya di bawah biaya yang dikeluarkannya, agar pelaku usaha pesaingnya itu tidak dapat bertahan dalam bisnis yang sama. Dalam jangka pendek, jual rugi sangat menguntungkan konsumen karena harga barang yang murah, namun apabila seluruh pesaing tidak dapat melakukan usahanya lagi, maka pelaku usaha *incumbent* akan menaikkan harga ke tingkat yang tinggi untuk menutupi kerugian yang diderita pada saat penetapan harga sangat rendah.

Selanjutnya, apabila ada pelaku usaha baru yang ingin ikut menikmati keuntungan akibat harga menjadi tinggi tersebut, maka pelaku usaha *incumbent* akan kembali menurunkan harga ke tingkat yang sangat rendah untuk menyingkirkan pelaku usaha baru tersebut dari lahan bisnisnya. Hal ini berdampak bahwa tidak akan ada satu pelaku usahapun yang dapat masuk ke pasar, dan pelaku usaha *incumbent* bebas menaikkan harga ke tingkat harga monopoli tanpa kuatir diganggu oleh pelaku usaha-pelaku usaha lain yang akan masuk ke dalam pasar bersangkutan.

Dalam beberapa kasus perilaku *predatory pricing* tidak selalu pelaku usaha monopoli atau *incumbent*, bahkan juga tidak selalu pelaku usaha yang dominan. Tetapi lebih cenderung salah satu pelaku usaha oligopoli. Bahkan, lebih jauh lagi pelaku usaha predator tidak selalu berusaha menyingkirkan pelaku usaha pesaingnya dari pasar, tetapi lebih untuk mencegah masuknya pesaing-pesaing baru yang potensial ke dalam pasar bersangkutan.

5.2. Konsekuensi Melakukan Jual Rugi

Dalam kenyataannya tidak mudah pelaku usaha *incumbent* untuk menjalankan perilaku *predatory pricing*. Oleh karena itu perlu dipahami berbagai ciri pelaku usaha yang bertindak sebagai predator tersebut. Hal ini disebabkan, **pertama**, selama menjalankan praktek jual rugi, pelaku usaha akan mengalami kerugian yang cukup besar. Dalam kenyataannya, kerugian yang diderita oleh pelaku usaha *incumbent* akan jauh lebih besar dibandingkan dengan kerugian yang diderita oleh pelaku usaha pesaing dengan tingkat efisiensi yang sama.

Hal ini disebabkan oleh karena keharusan pelaku usaha *incumbent* memenuhi kebutuhan seluruh permintaan pasar pada tingkat harga rendah yang diberlakukannya. Sementara pelaku usaha pesaing tidak dituntut oleh kewajiban seperti itu, sehingga pelaku usaha pesaing dapat mengatur produksinya untuk meminimalkan kerugian. Kerugian pelaku usaha *incumbent* bahkan akan semakin besar jika pelaku usaha *incumbent* juga harus memenuhi jumlah produksi yang ditinggalkan pelaku usaha pesaing, atau apabila peningkatan pasar semakin besar. Dengan demikian, jual rugi akan sangat memberatkan bagi pelaku usaha yang ingin memberlakukan praktek *predatory pricing*.

Alasan **kedua**, apabila sifat industri memungkinkan pelaku usaha pendatang dapat mudah keluar dan masuk pasar, maka tidak akan terjadi praktek *predatory pricing*. Pada waktu *predatory pricing* diberlakukan, pelaku usaha pesaing akan ke luar dari pasar bersangkutan dan menginvestasikan asetnya pada industri lain. Ketika pelaku usaha *incumbent* menaikkan harga, maka pelaku usaha pesaing akan kembali masuk ke industri tersebut. Kondisi ini akan berlangsung terus sehingga tidak akan terjadi praktek jual rugi yang pada akhirnya merugikan konsumen.

Ciri **ketiga**, tidak adanya *sunk cost* juga tidak akan mensukseskan praktek *predatory pricing*. Dengan tidak adanya *sunk cost*, maka pelaku usaha *incumbent* tidak mempunyai cara untuk menaikkan biaya pada pelaku usaha pendatang, sehingga memberlakukan harga di bawah biaya tidak akan efektif. Dalam kondisi ini praktek jual rugi hanya akan merugikan pelaku usaha *incumbent*.

Alasan yang **keempat**, karena tidak mudah memberlakukan *predatory pricing*. 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. Argumen ini muncul karena hanya pelaku usaha besar yang mampu mengatasi kerugian, sementara pelaku usaha kecil tidak dapat melakukannya.

5.3. Pelaku Usaha Dominan

Pada setiap industri akan selalu ada pelaku usaha yang dominan dan beberapa pelaku usaha yang lebih kecil. Pelaku usaha dominan (*dominant firm*) adalah pelaku usaha yang mempunyai pangsa (*share*) besar dalam pasar, yang dapat mempengaruhi harga pasar dengan memperbanyak produksinya. Pelaku usaha ini lebih sering berperan sebagai penentu harga (*price setter*) dibandingkan sebagai pengikut harga (*price taker*), dan oleh karenanya mempunyai kekuatan pasar (*market power*) yang besar. Sebaliknya pelaku usaha yang lebih kecil mempunyai peranan yang kecil dan akan bertindak sebagai *price taker*.

Suatu pelaku usaha memiliki posisi dominan dapat disebabkan oleh karena:

1. Pelaku usaha dominan mempunyai struktur biaya produksi yang lebih rendah dibandingkan pelaku usaha lainnya. Hal ini disebabkan oleh karena:
 - Pelaku usaha dominan lebih efisien dibandingkan pesaingnya. Pelaku usaha ini mempunyai kemampuan manajemen yang lebih baik dan penerapan teknologi yang lebih canggih sehingga dapat memproduksi pada biaya yang lebih rendah. Keunggulan teknologi ini bahkan dapat dilindungi sebagai *patent*.
 - Pelaku usaha pendahulu yang memasuki suatu industri, pelaku usaha dominan telah banyak belajar bagaimana memproduksi secara lebih efisien (*learning by*

- *doing*).
 - Pelaku usaha pendahulu yang memiliki posisi dominan telah mempunyai banyak waktu untuk memperbesar skala produksinya secara optimal, sehingga ia memperoleh keuntungan dari skala ekonomi (*economies of scale*). Apabila biaya tetap (*fixed cost*) dibagi dengan besarnya jumlah *output*, pelaku usaha ini mempunyai biaya rata-rata produksi yang lebih rendah dibandingkan dengan pelaku usaha baru yang mempunyai skala produksi lebih kecil.
2. Pelaku usaha dominan biasanya mempunyai suatu produk yang superior di dalam suatu pasar bersangkutan. Produk yang superior ini diperoleh karena reputasi yang telah dicapainya, baik melalui iklan (*advertising*) maupun melalui kualitas yang telah terbentuk karena sudah lama menguasai pasar.
 3. Pelaku usaha dominan dapat terbentuk karena penggabungan beberapa pelaku usaha. Penggabungan pelaku usaha di dalam satu jenis industri seringkali mempunyai insentif untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka dengan maksud meningkatkan keuntungan.

5.4. Posisi Dominan

Sesuai dengan Pasal 25 UU No.5/1999, 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.

5.5. Indikasi Penetapan Jual Rugi

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*.

Kedua, memastikan bahwa tingkat harga yang diberlakukan tersebut sangat tidak masuk akal, dengan mengevaluasi perbandingan antara harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha predator dengan biaya produksi.

5.6. Tes Untuk Mendeteksi Jual Rugi

Ada beberapa 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:

- *Price-Cost Test*
- *Areeda-Turner Test*
- *Average Total Cost Test (ATC Test)*

- *Average Avoidable Cost Test (AAC Test)*
- *Recoupment Test*

5.6.1. 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 bersama-sama, 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.

Besarnya *Average Total Cost (ATC)* adalah membagi besarnya seluruh biaya yang ditanggung oleh pelaku usaha (*variable cost*, *fixed cost*, termasuk biaya-biaya umum lainnya (*common cost*)) dengan seluruh jumlah barang dan jasa yang diproduksi.

Common Cost adalah adalah biaya tetap yang mendukung sejumlah kegiatan pelaku usaha.

5.6.2. 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 *under-estimate*).

Kritik yang paling mendasar adalah bahwa penggunaan AVC tidak cocok untuk para pelaku usaha dengan biaya tetap (*fixed cost*) besar dan biaya variabel kecil, seperti pelaku usaha di sektor transportasi dan industri *software*. Pada pelaku usaha seperti ini relatif mudah menetapkan harga di atas harga variabel, sehingga penggunaan *AVC Test*, akan membiarkan pelaku usaha *incumbent* menghalangi pesaingnya memasuki pasar.

Meskipun demikian, tes ini adalah yang paling umum dan paling mudah diterapkan di dalam otoritas persaingan yang menangani kasus *predatory pricing*. Penggunaan tes ini bukanlah tanpa substansi yang pantas. Pelaku usaha yang menetapkan harga di bawah AVC lebih dapat dipastikan telah mempraktekkan *predatory pricing*, karena biasanya penetapan harga di bawah biaya variabel rata-rata dalam jangka waktu yang lama akan menyebabkan kerugian yang besar (karena harga yang ditetapkan itu hanya mampu menutupi biaya variabel dan mengabaikan biaya tetap), dan hal itu hanya akan dilakukan oleh suatu pelaku usaha predator.

5.6.3. 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.

Dengan mempertimbangkan hal di atas maka beberapa otoritas persaingan, seperti di Uni Eropa cenderung menggunakan *ATC Test* dalam penetapan *predatory pricing*. Dalam hal ini sering pula digunakan pendekatan gabungan *AVC-ATC Test*, dimana harga yang berada di bawah AVC dipastikan sebagai *predatory*, sedangkan untuk harga di atas AVC tetapi di bawah ATC, juga bisa disebut *predatory* kecuali otoritas persaingan melihat alasan-alasan yang masuk akal.

Meskipun pengukuran ATC lebih mudah, namun akan menjadi sangat sulit pada pelaku usaha-pelaku usaha yang menghasilkan multi produk. Bahkan dapat dipastikan bahwa untuk mendapatkan hasil perhitungan yang akurat pada pelaku usaha multi produk sangat tidak mungkin.

5.6.4. 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.

Oleh karena dalam tes ini memperhitungkan juga biaya tetap untuk sejumlah output tertentu, maka tes ini dapat menjawab kritik yang menganggap bahwa *Areeda-Turner Test* terlalu mudah dilalui oleh industri-industri dengan biaya tetap yang tinggi.

Namun, dalam menghitung *avoidable cost*, juga perlu dipertimbangkan masalah jangka waktu. Biasanya dengan semakin panjang jangka waktu perhitungan, maka akan semakin besar nilai *avoidable cost*, baik secara total maupun rata-rata (*average*). Hal ini masuk akal karena dalam jangka waktu yang panjang unsur *sunk cost* akan menjadi *avoidable cost*. Dengan demikian jelas, bahwa *AAC Test* akan semakin sulit dilalui dengan semakin panjangnya jangka waktu. Oleh karena itu perlu dipertimbangan jangka waktu yang paling tepat dan wajar dalam menghitung *avoidable cost*, yaitu ketika praktek *predatory pricing* sedang berlangsung.

5.6.5. 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 dimaksudkan sebagai penyelidikan awal. Apabila terbukti bahwa pelaku usaha yang dituduh melakukan praktek *predatory pricing* tidak mengeluarkan atau menghalangi pesaingnya masuk ke pasar, atau upaya penutupan kerugian pada akhirnya tidak memungkinkan, maka test ini memungkinkan pihak otoritas persaingan membebaskan pelaku usaha tertuduh dari dakwaan sebagai *predatory*, tanpa harus melakukan tes perbandingan harga dan biaya (*price-cost test*). Hal ini merupakan keunggulan *Recoupment Test*, karena penentuan *predatory pricing* melalui perbandingan harga dan biaya (*Price-Cost Test*) tidak mudah. Sebaliknya, apabila tes ini menunjukkan bahwa pelaku usaha tertuduh memang akhirnya menaikkan harga untuk menutupi kerugiannya, maka harus dilakukan *Price-Cost Test* untuk membuktikan bahwa pelaku usaha tersebut melakukan praktek *predatory pricing*.

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 *Price-Cost 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.

Contoh lain dari adanya penetapan harga di bawah *Marginal Cost* adalah berkaitan dengan *learning by doing*. *Learning by doing* yang berkaitan dengan penurunan harga dengan meningkatkan jumlah *output* biasanya ditujukan untuk mempelajari bagaimana berproduksi secara lebih efisien. Berdasarkan pengalaman dan eksperimen yang dilakukan seringkali di masa mendatang pelaku usaha yang melakukan *learning by doing* mampu meraih keuntungan pada tingkat harga yang rendah.

Hal penting yang diperhatikan, seringkali tuduhan praktek jual rugi dicituskan oleh suatu pelaku usaha yang merasa tersaingi oleh pesaingnya. Tuduhan *predatory pricing* kepada suatu pelaku usaha juga bisa dilakukan sebagai suatu strategi pelaku usaha yang kurang efisien dalam upaya mempertahankan posisi pasarnya. Hal ini dilakukan karena muncul kekuatiran bahwa pelaku usaha yang efisien akan menurunkan harga jual barang dan jasa yang diproduksinya, dan mengambil alih pasar dari pelaku usaha-pelaku usaha yang tidak efisien. Berkaitan dengan hal tersebut, hendaknya tuduhan praktek jual rugi yang mematickan pada suatu pelaku

usaha tidak dilakukan secara gegabah. Apabila terbukti bahwa pelaku usaha tersebut betul-betul telah menyingkirkan pelaku usaha lain yang sama efisiennya atau bahkan lebih efisien, dan terbukti kemudian menaikkan harga secara signifikan, maka tuduhan tersebut harus ditindak lanjuti.

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.

5.6.5.1. Dominansi atau Kekuatan Pasar (*Market Power*)

Posisi dominan atau kekuatan pasar suatu pelaku usaha menjadi pertimbangan yang penting dalam mengadili suatu masalah *predatory pricing*, bahkan juga pada suatu otoritas persaingan yang tidak menggunakan *Recoupment Test*. Sebagaimana diuraikan di atas, kondisi posisi dominan atau mempunyai kekuatan pasar yang besar seringkali menjadi salah satu syarat penting yang harus dipenuhi suatu pelaku usaha yang ingin menjalankan strategi *predatory pricing*. Posisi dominan pelaku usaha akan memberi peluang besar bagi pelaku usaha predator untuk melakukan *recoupment* atas kerugian yang dideritanya selama menjalankan harga predator.

Dengan posisi dominan yang dimilikinya, suatu pelaku usaha mempunyai kemampuan yang lebih besar untuk bertindak sebagai predator melalui 2 (dua) cara, yaitu **pertama**, menurunkan harga serendah mungkin sambil meningkatkan *output* untuk menyerap permintaan pasar pada harga yang rendah tersebut. Pemotongan harga tidak mungkin dilakukan suatu pelaku usaha tanpa harus diikuti pengambil alihan bagian pasar dari pelaku usaha-pelaku usaha pesaingnya. Apabila pelaku usaha predator tidak dapat memproduksi lebih untuk menyerap permintaan pasar yang selama ini disediakan oleh pesaingnya, maka kelebihan permintaan pasar akan menyebabkan harga yang ditetapkan predator tidak akan efektif. Terlebih lagi bagi produsen tunggal melakukan praktek *predatory pricing* lebih bertujuan untuk menghambat masuknya pesaing.

Pemotongan harga tidak hanya mengharuskan produsen memenuhi permintaan yang sudah ada sebelumnya tetapi juga permintaan yang meningkat akibat penurunan harga tersebut. Apabila produsen tidak mempunyai *market power* yang besar untuk memenuhi seluruh permintaan

tersebut, maka pesaingnya yang dapat menutupi kelebihan permintaan tersebut juga akan mampu menetapkan harga lebih tinggi dari harga yang ditetapkan predator, sehingga tidak akan mensukseskan tujuan predator.

Kedua, memberlakukan hambatan masuk dan hambatan masuk kembali (*entry barriers* dan *re-entry barriers*) ke pasar.

5.6.5.2. Hambatan Masuk dan Hambatan Masuk Kembali

Hambatan masuk dan hambatan masuk kembali sangat penting diciptakan oleh pelaku usaha predator yang ingin melakukan *recoupment* terhadap kerugian yang dideritanya pada strategi *predatory pricing*. Apabila para pesaing sudah tersingkir dan potensial pesaing berhasil dihalangi masuk ke pasar, maka pelaku usaha predator akan menaikkan harga barang dan jasa yang diproduksinya ke tingkat yang akan menghasilkan keuntungan yang melebihi keuntungan normal (*supra competitive profit*) untuk menutupi kerugian yang sengaja diciptakannya. Harga yang tinggi ini tentu akan menggiurkan pelaku usaha pesaing untuk kembali masuk, yang konsekuensinya akan menurunkan kembali harga ke tingkat yang kompetitif. Pada pasar dengan hambatan masuk yang tinggi, predator akan terlindungi dari pelaku usaha pesaing tersebut, sehingga tetap dapat menikmati tingkat harga yang tinggi.

Re-entry barriers para pelaku usaha yang sudah tersingkir dari pasar, pada umumnya berkaitan dengan kerusakan nama pelaku usaha akibat pernah bangkrut, dan pada kesulitan untuk memperkerjakan kembali tenaga-tenaga ahli yang telah di PHK ketika pelaku usaha menghentikan aktivitasnya, atau untuk mencari pengganti mereka. Oleh karena itu, untuk menentukan adanya *predatory pricing*, perhatian tidak hanya ditujukan pada kemungkinan adanya hambatan untuk masuk kembali (*re-entry barriers*), tetapi juga pada waktu yang dibutuhkan para pelaku usaha yang pernah tersingkir tersebut untuk masuk kembali ke pasar. Bilamana waktu yang dibutuhkan sampai bertahun-tahun lamanya, maka strategi *predatory pricing* tetap akan memberikan keuntungan bagi pelaku usaha predator.

5.6.5.3. Kekuatan Keuangan Relatif Pelaku Usaha

Keberhasilan memenangkan kebijakan strategi *predatory pricing* tidak hanya dibutuhkan kekuatan keuangan pelaku usaha secara keseluruhan tetapi juga harus lebih kuat dari kondisi keuangan pelaku usaha lawan. Semakin besar cadangan dana kas suatu pelaku usaha predator dan semakin mudah baginya memperoleh akses modal dibandingkan pelaku usaha lain, maka akan semakin mudah bagi pelaku usaha tersebut untuk berhasil dalam melakukan praktek *predatory pricing*.

5.6.5.4. Elastisitas Harga terhadap Permintaan

Meskipun bukan suatu kondisi terlalu penting, namun elastisitas harga terhadap permintaan dapat menentukan sukses tidaknya strategi *predatory pricing* melalui dua hal.

Pertama, menurunkan jumlah kapasitas berlebih yang dibutuhkan dalam praktek predatori. Dalam hal ini dapat menentukan apakah praktek jual rugi mampu menyerap seluruh permintaan pasar yang muncul karena adanya penurunan harga. Semakin rendah elastisitas harga terhadap permintaan, semakin kecil kelebihan kapasitas yang harus dipenuhi predator karena adanya permintaan pasar yang baru akibat harga predator.

Kedua, suatu elastisitas harga yang rendah juga memfasilitasi *recoupment*, karena kemungkinan penurunan permintaan akibat kenaikan harga juga akan semakin kecil karena kenaikan harga. Sebaliknya, dengan elastisitas harga terhadap permintaan yang tinggi, maka kenaikan harga akan menurunkan permintaan pasar sehingga mengurangi keuntungan yang harus diperoleh pelaku usaha predator untuk menutupi kerugian akibat praktek jual rugi.

5.6.5.5. Kapasitas Berlebih

Kapasitas berlebih adalah prasyarat penting bagi terlaksananya praktek jual rugi, karena harus mampu menyerap seluruh permintaan pasar yang baru yang muncul karena adanya penurunan harga, dan juga menyerap pangsa pasar yang selama ini dikuasai oleh para pesaing. Kalau tidak, maka kelebihan permintaan pasar akan menaikkan kembali harga barang dan tekanan terhadap para pesaing menurun yang menyebabkan mereka mampu bertahan, paling tidak dalam jangka waktu yang lebih lama.

5.6.5.6. Efisiensi Relatif

Semakin efisien suatu pelaku usaha *incumbent*, maka semakin murah dan mudah bagi pelaku usaha tersebut menjalankan praktek jual rugi. Sebaliknya, semakin rendah efisiensi pelaku usaha, semakin mahal dan sulit bagi pelaku usaha tersebut menjalankan praktek jual rugi. Namun, seringkali pelaku usaha tidak menyadari bahwa tidak mempunyai keunggulan efisiensi relatif terhadap pelaku usaha pesaing, sehingga ketika menjalankan praktek jual rugi pelaku usaha predator terpaksa terus menerus menurunkan tingkat harga untuk menyingkirkan pesaingnya yang ternyata lebih efisien.

5.6.5.7. Diskriminasi Harga

Diskriminasi harga terjadi apabila pelaku usaha *incumbent* mampu memberlakukan harga predator hanya pada konsumen tertentu yang punya pertimbangan serius untuk membeli produk dari para pesaingnya. Sehingga penetapan harga predator tersebut tidak diterapkan pada seluruh *output*. Apabila hal ini terjadi maka biaya predatori akan diminimumkan, yang tidak saja karena lebih mudahnya pembiayaan tetapi juga karena lebih rendahnya biaya untuk mencapai *break even point* dalam proses *recoupment*.

5.6.5.8. Subsidi Silang

Subsidi silang dapat menjadi pemicu praktek jual rugi, karena seringkali kerugian akibat *predatory pricing* di suatu pasar dibiayai dari keuntungan yang amat besar (*supra competitive profit*) dari pasar yang lain. Kondisi ini memungkinkan praktek melakukan *predatory pricing* berjalan cukup lama

untuk menyingkirkan pesaing yang ada atau menghalangi pesaing baru masuk ke dalam pasar.

5.7. Indikasi Penetapan Harga Jual Rugi

Selain membandingkan keuntungan yang diperoleh dengan tingkat suku bunga yang berlaku, terdapat beberapa tes yang bisa dipergunakan untuk menentukan apakah penetapan harga yang sangat rendah oleh suatu pelaku usaha dimaksudkan untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan. Adapun tes tersebut adalah sebagai berikut:

- *Above-Cost Test*
- *Limit-Pricing Strategy*

5.7.1. Above-Cost Test

Suatu pelaku usaha tetap bisa dianggap mengandung maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya meskipun menetapkan harga jual barang dan atau jasanya di atas biaya produksi rata-rata (ATC). Tetapi pada umumnya harga yang ditetapkan sangat rendah sehingga menurunkan keuntungan maksimum jangka pendek.

Pada umumnya pelaku usaha akan memilih suatu tingkat produksi yang hanya menyisakan sedikit *demand* yang tersisa bagi pelaku usaha lain yang ingin ikut menikmati keuntungan tersebut. Pada kenyataannya tidak ada pelaku usaha baru yang akan mampu menutupi biaya total rata-ratanya pada tingkat harga yang berlaku.

Dengan mengorbankan sebagian keuntungannya, pelaku usaha *incumbent* pada umumnya akan membiarkan pelaku usaha pesaingnya berada tetap di luar pasar. Apabila hal ini telah terpenuhi, maka selanjutnya pelaku usaha *incumbent* akan berusaha memperoleh keuntungan yang melebihi tingkat keuntungan yang diperoleh dari pasar persaingan sempurna. Strategi ini akan merugikan konsumen apabila pelaku usaha pengikut pada akhirnya juga dapat meningkatkan efisiensinya setidaknya sama dengan pelaku usaha *incumbent*. Namun, hal ini hanya bisa diperoleh jika pelaku usaha pengikut mampu memperoleh tempat di pasar, mampu menambah volume barang, dan seringkali dengan menurunkan biaya operasinya.

5.7.2. Limit-Pricing Strategy

Strategi penetapan harga, yang dikenal sebagai *Limit-Pricing Strategy* diidentifikasi dengan keinginan pelaku usaha monopolis atau dominan untuk melindungi posisinya dengan cara melakukan pemotongan harga secara substansial atau melakukan peningkatan produksi secara signifikan. Hal ini dilakukan untuk tidak memberi kesempatan atau daya tarik pada pelaku usaha baru untuk masuk ke dalam industri, sehingga pelaku usaha monopolis dapat tetap mempertahankan posisi dominannya.

Strategi ini biasanya dilakukan dengan mengisyaratkan pada pelaku usaha pendatang bahwa dengan ikutnya pelaku usaha baru tersebut dalam industri, maka penambahan *output* akan menyebabkan turunnya harga sehingga berada tepat sama dengan total

biaya rata-rata. Dengan kemungkinan terjadinya kondisi tanpa keuntungan (*zero profit*), pelaku usaha baru seringkali memilih tidak masuk dalam industri yang bersangkutan.

BAB VI

ATURAN SANKSI

Sesuai dengan Pasal 47 UU No. 5/1999, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 20 UU No. 5/1999 dapat berupa:

1. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat (Pasal 47 ayat (2) butir c UU No. 5/1999); dan atau
2. Penetapan pembayaran ganti rugi (Pasal 47 ayat (2) butir f UU No. 5/1999); dan atau
3. Pengenaan denda dalam jumlah antara Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar Rupiah) (Pasal 47 ayat (2) butir g UU No. 5/1999).

Terhadap pelanggaran Pasal 20 UU No. 5/1999 juga dapat dikenakan hukuman pidana pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU No. 5/1999 berupa:

1. Pidana denda serendah-rendahnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar Rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan (Pasal 48 ayat (2) UU No. 5/1999).
2. 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 (Pasal 48 ayat (3) UU No. 5/1999), 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) UU No. 5/1999.

Terhadap pidana pokok tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 5/1999 terhadap pelanggaran Pasal 20 UU No. 5/1999 dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa:

1. Pencabutan izin usaha; atau
2. Larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5/1999 untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris antara 2 (dua) tahun sampai dengan 5 (lima) tahun; atau
3. Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

BAB VII PENUTUP

Dalam jangka pendek, jual rugi sangat menguntungkan konsumen, namun apabila seluruh pesaing tidak dapat melakukan usahanya lagi, maka perusahaan *incumbent* akan menaikkan harga ke tingkat yang tinggi untuk menutupi kerugian yang diderita pada saat penetapan harga sangat rendah. Jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang dalam UU No. 5/1999, karena dapat menghambat persaingan usaha dan merugikan kesejahteraan masyarakat.

Dalam upaya memperjelas pengaturan tersebut, pelaku usaha maupun konsumen dapat menggunakan pedoman ini sebagai salah satu pedoman dalam mengetahui latar belakang, teori ekonomi dan bisnis, pengkajian, serta penerapan jual rugi atau *predatory pricing* atau penetapan harga yang sangat rendah yang tercantum dalam Pasal 20 UU No. 5/1999.

Dalam pelaksanaannya, penyelidikan akan dimulai sejak KPPU menerima laporan mengenai dugaan terjadinya *predatory pricing* oleh suatu pelaku usaha. Adapun kurun waktu penyelidikan akan dilakukan sejak pelaku usaha terlapor melakukan dugaan praktek *predatory pricing* sampai dengan saat pelapor melaporkan dugaan terjadinya *predatory pricing*.

Sehubungan dengan kegiatan dunia usaha yang sangat dinamis dan selalu berkembang, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa Pedoman ini akan terus disempurnakan.

Setelah mempertimbangkan berbagai kekuatan dan kelemahan berbagai test untuk mendeteksi praktek jual rugi atau penetapan harga yang mematikan (*predatory pricing*), maka tahap pengujian yang dilaksanakan KPPU adalah sebagai berikut:

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.

Tahap 2. *Recoupment Test*

Sebagaimana telah diuraikan di atas, *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*.

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.

Sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku setiap orang atau pihak yang merasa dirugikan dan mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadinya jual rugi atau penetapan harga yang sangat rendah, dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran, dengan menyertakan identitas pelapor ke alamat di bawah ini. Setiap identitas pelapor yang merasa dirugikan dan mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadinya jual rugi atau penetapan harga yang sangat rendah akan dirahasiakan oleh KPPU.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Jl. Ir. H. Juanda No. 36
Jakarta 10120
Telp. (021) 350-7015, 350-7016, 350-7043
Fax. (021) 350-7008
E-mail. infokom@kppu.go.id
Situs. www.kppu.go.id