



Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

**PERATURAN
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 2010**

TENTANG

**PEDOMAN PELAKSANAAN PASAL 14 TENTANG INTEGRASI VERTIKAL
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN
PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

- Menimbang** : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dipandang perlu menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59/P Tahun 2006;
- Memperhatikan** : Hasil Rapat Komisi tanggal 7 April 2010;

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan** : PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN PASAL 14 TENTANG INTEGRASI VERTIKAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Pasal 1

Dalam Peraturan Komisi ini yang dimaksud dengan :

1. Pedoman Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Integrasi vertikal, yang selanjutnya disebut Pedoman, adalah dokumen pedoman pelaksanaan Pasal 14 terkait dengan Integrasi Vertikal.
2. Komisi adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pasal 2

- (1) Pedoman merupakan penjabaran prinsip dasar, batasan, dan contoh-contoh pelaksanaan ketentuan Pasal 14.
- (2) Pedoman merupakan pedoman bagi :
 - a. Pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami ketentuan Pasal 14 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap Integrasi Vertikal;
 - 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.

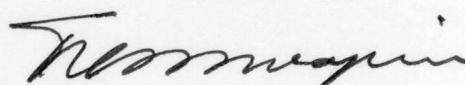
Pasal 3

- (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.

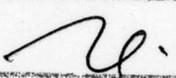
Pasal 4

- (1) Putusan dan kebijakan berkaitan dengan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal 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 : 9 April 2010
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
KETUA,



Prof. Dr. Tresna P. Soemardi

TANDA TANGAN	
SEKJEN	
KA. BKP	
KA. BA Pranata Hukum	
Asung	

Kata Pengantar

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 huruf (f) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai tugas untuk menyusun suatu pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam Kesempatan ini, KPPU menyusun Pedoman Penerapan Pasal 14 Tentang Integrasi Vertikal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pedoman Tersebut disusun agar KPPU dapat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 seara tepat. Selain itu, pedoman tersebut diharapkan mampu memberikan penjelasan yang lengkap namun mudah untuk dimengerti kepada berbagai pihak yang secara tidak langsung ikut berperan dalam upaya pewujudan iklim usaha yang sehat, yakni antara lain pelaku usaha, pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat pada umumnya.

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

Ketua KPPU

DAFTAR ISI

BAB I	LATAR BELAKANG	1
BAB II	TUJUAN PENYUSUNAN PEDOMAN TENTANG INTEGRASI VERTIKAL	
	2.1. Tujuan Pembuatan Penjelasan	3
	2.2. Cakupan Penjelasan	3
BAB III	PENGERTIAN DAN PENJABARAN PASAL 14 TENTANG INTEGRASI VERTIKAL	
	3.1. Pengertian dan Ruang Lingkup	5
	3.2. Penjabaran Unsur	5
	3.3. Ketentuan Lain yang Relevan	6
BAB IV	INTEGRASI VERTIKAL DAN CONTOH KASUS	
	4.1. Konsep atau Definisi Integrasi Vertikal	8
	4.2. Alasan pelaku usaha melakukan integrasi Vertikal	9
	4.3. Dampak Integrasi Vertikal	14
	4.4. Asesmen Dampak Integrasi Vertikal	17
	4.5. Hal-hal yang akan diperhatikan terkait dengan analisis pelarangan integrasi vertikal	19
	4.6. Contoh Kasus di Praktek	20
BAB V	ATURAN SANKSI MENURUT UU No. 5 TAHUN 1999	23
BAB VI	PENUTUP	24

BAB I LATAR BELAKANG

Dalam suatu proses produksi ada beberapa tahap yang harus dilalui mulai dari pengumpulan bahan baku sampai menjadi barang setengah jadi dan kemudian menjadi barang jadi. Proses produksi itu kemudian dilanjutkan dengan distribusi barang dan atau jasa dari distributor sampai ke konsumen akhir. Tahapan yang dilalui tersebut merupakan suatu rangkaian produksi yang meliputi unit usaha di hulu sampai dengan hilir. Setiap tahap yang dilalui dalam proses produksi dan distribusi mengandung margin antara harga dengan biaya produksi. Dengan demikian konsumen akhir akan membayar sebuah produk dengan harga yang merupakan akumulasi biaya produksi dan margin pada setiap tahap yang dilalui sejak dari proses produksi sampai distribusi.

Integrasi vertikal adalah perjanjian yang bertujuan untuk menguasai beberapa unit usaha yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu. Integrasi vertikal bisa dilakukan dengan strategi penguasaan unit usaha produksi ke hulu dimana perusahaan memiliki unit usaha hingga ke penyediaan bahan baku maupun ke hilir dengan kepemilikan unit usaha hingga ke distribusi barang dan jasa hingga ke konsumen akhir.

Integrasi vertikal mampu menurunkan efek negatif dari struktur pasar monopoli yang ada pada setiap tahap produksi dan distribusi. Integrasi vertikal dapat membatasi margin ganda sehingga konsumen dapat diuntungkan karena bisa mendapatkan produk dengan harga yang lebih murah. Perusahaan juga diuntungkan dengan strategi ini melalui pemanfaatan efisiensi teknis dan efisiensi biaya transaksi sehingga laba total yang didapatkan akan lebih besar dibandingkan bila mereka harus membeli bahan baku dari perusahaan lain atau mendistribusikan produknya lewat perusahaan lain.

Namun demikian integrasi vertikal dapat juga menghambat persaingan karena dapat meningkatkan biaya yang harus ditanggung pesaing untuk mengakses bahan baku atau jalur distribusi yang dibutuhkan untuk menjual produknya. Selain itu integrasi vertikal juga dapat mengurangi ketersediaan bahan baku dan meningkatkan modal yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar. Atau dengan kata lain integrasi vertikal dapat menimbulkan hambatan untuk masuk ke sebuah pasar.

Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ("UU No.5 Tahun 1999") mengatur perjanjian integrasi vertikal dalam pasal 14 yang berbunyi:

"Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun

tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.”

Bila kita perhatikan isi ketentuan pasal 14 UU No.5 Tahun 1999, tampak dengan jelas bahwa kaidah yang digunakan untuk menganalisis pasal ini adalah diperlukannya bukti-bukti yang menunjukkan telah terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Integrasi vertikal memiliki efek *pro-competitive* dan *anti-competitive* sehingga hanya integrasi vertikal yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan merugikan masyarakat yang akan dilarang.

BAB II

TUJUAN PENYUSUNAN PEDOMAN TENTANG INTEGRASI VERTIKAL

2.1. Tujuan Penyusunan Pedoman

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Adapun tugas-tugasnya adalah sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1999. sebagai salah satu tugas KPPU adalah membuat pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999 (pasal 35 huruf f). pedoman ini diperlukan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai pasal-pasal dan hal-hal lainnya yang belum diperinci dalam UU No. 5 Tahun 1999. dengan adanya pedoman tersebut, diharapkan para pelaku usaha dan stakeholders lainnya dapat menyesuaikan dirinya dengan pedoman sehingga tidak melanggar persaingan usaha sebagaimana diatur oleh UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian penyusunan Pedoman Pelaksanaan tentang Integrasi Vertikal (untuk selanjutnya disebut Pedoman) adalah merupakan salah satu bentuk atau upaya untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai ketentuan pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999.

Pedoman ini ditujukan untuk kepentingan para pelaku usaha, praktisi hukum dan ekonomi, pemerintah serta masyarakat umum agar mampu dengan mudah dan jelas memahami apa yang dimaksud dengan :

1. Integrasi vertikal
2. Praktek integrasi vertikal yang dianggap melanggar UU No. 5 Tahun 1999
3. Metode pendekatan dalam melaksanakan penegakan hukum yang mengatur tentang integrasi vertikal tersebut.

Integrasi vertikal dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas manajemen, proses manufaktur dan/atau operasi serta distribusi atau pemasaran produk/jasa sampai kepada konsumen akhir. Meskipun demikian integrasi vertikal juga dapat menciptakan anti persaingan dan praktek monopoli yang pada gilirannya menciptakan inefisiensi dan kegagalan pasar. Pedoman ini akan memberikan gambaran mengenai integrasi vertikal yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat sehingga diharapkan dapat menjamin kepastian dalam penegakan hukum persaingan usaha, khususnya mengenai integrasi vertikal.

2.2. Cakupan Pedoman

Pedoman ini menjelaskan prinsip-prinsip umum dan standar-standar dasar yang digunakan KPPU dalam melakukan analisis untuk menilai suatu perjanjian integrasi vertikal sebagaimana yang diatur dalam pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999.

Pedoman ini juga menjelaskan konsep dan definisi integrasi vertikal, dampak integrasi vertikal dan pengukuran dampak integrasi vertikal.

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.
- Bab III Pengertian dan Penjabaran Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal
Bab ini menjelaskan mengenai ruang lingkup dari integrasi vertikal, penjabaran unsur-unsur yang relevan dalam pasal tersebut serta keterkaitan pasal 14 dengan pasal-pasal lain dalam UU No 5/1999
- Bab IV Integrasi Vertikal dan Contoh Kasus.
Bab ini menjelaskan tentang konsep dari Integrasi Vertikal, Alasan pelaku usaha melakukan integrasi Vertikal, dampak dari Integrasi Vertikal, Asesmen Dampak Integrasi Vertikal, Hal-hal yang akan diperhatikan terkait dengan analisis pelanggaran integrasi vertikal serta beberapa contoh kasus.
- Bab V Aturan Sanksi
Bab ini menyebutkan beberapa sanksi yang dapat dikenakan KPPU terhadap pelanggaran pasal 14 tentang Integrasi Vertikal.
- Bab VI Penutup

BAB III

PENGERTIAN DAN PENJABARAN PASAL 14 TENTANG INTEGRASI VERTIKAL

3.1. Pengertian dan Ruang Lingkup

Isi pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi barang dan atau operasi jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi/operasi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

Pasal 14 hanya mengatur larangan bagi pelaku usaha untuk menguasai (melalui kepemilikan dan atau perjanjian) produksi/operasi dalam satu rangkaian produksi/operasi. Penjelasan rangkaian produksi/operasi yang merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan secara definitif menjelaskan karakteristik rangkaian produksi/operasi yang bersifat vertikal, baik tingkat hulu (proses produksi barang/operasi jasa) maupun di tingkat hilir (distribusi dan pemasaran barang/jasa). Namun demikian, cakupan integrasi vertikal berdasarkan pasal 14 tidak termasuk dalam proses distribusi dari ritel sampai ke tangan konsumen akhir.

Dalam menerapkan ketentuan pasal 14 selain harus memenuhi unsur-unsur pasal 14, juga harus dibuktikan apakah akibat atau dampak dari perjanjian integrasi vertikal telah menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Mengingat bahwa perjanjian integrasi vertikal dapat berdampak merugikan, maka proses pembuktian persaingan usaha tidak sehat dan atau kerugian masyarakat sangat penting dalam memutuskan apakah perjanjian integrasi vertikal telah menghambat persaingan atau sebaliknya.

3.2. Penjabaran Unsur

Integrasi vertikal dalam UU No. 5 Tahun 1999 diatur dalam pasal 14 sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat”.

Penjabaran unsur-unsur yang ada dalam pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Pelaku usaha
Pelaku usaha menurut pasal 1 angka 5 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. Perjanjian
Perjanjian menurut pasal 1 angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.
3. Pelaku usaha lain
Pelaku usaha lain adalah pelaku usaha yang berada dalam satu rangkaian produksi/operasi baik di hulu maupun hilir.
4. Menguasai produksi
Penguasaan bahan baku, produksi/operasi dan pangsa pasar yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha dalam suatu rangkaian produksi.
5. Barang
Barang menurut pasal 1 angka 16 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.
6. Jasa
Jasa menurut pasal 1 angka 17 adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.
7. Persaingan usaha tidak sehat
Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
8. Merugikan masyarakat
Merugikan masyarakat adalah suatu kondisi dimana masyarakat harus menanggung biaya akibat terjadinya persaingan tidak sehat, seperti harga yang tidak wajar, kualitas barang/jasa yang rendah, pilihan yang terbatas/kelangkaan dan turunnya kesejahteraan (*welfare loss*).

3.3. Pasal Lain yang Relevan

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

1. Pasal 15 mengenai perjanjian tertutup. Integrasi vertikal dapat dianggap melanggar UU No. 5 Tahun 1999 apabila perjanjian tersebut mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap pasal 15 yang mengatur tentang perjanjian tertutup. Perjanjian tertutup yang dimaksud memuat ketentuan bahwa pihak yang menerima barang dibatasi dalam hal mendistribusikan barang dan/atau diwajibkan membeli barang tertentu. Pengaturan mengenai Pasal 15 ini akan dijabarkan lebih rinci dalam Penjelasan KPPU mengenai Pasal 15.
2. Pasal 19 mengenai penguasaan pasar. Integrasi vertikal dapat dilakukan dengan tujuan untuk menguasai produk, sebagaimana disebutkan dalam pasal 19 yaitu menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan kegiatan yang sama di pasar bersangkutan, menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha peaingnya untuk melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya, membatasi peredaran barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan dan melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.
3. Pasal 26, dimana integrasi vertikal dapat dilakukan melalui rangkap jabatan (menjadi direktur atau komisaris) antar dua atau lebih perusahaan yang berada dalam satu rangkaian produksi secara vertikal.
4. Pasal 28 dan 29, dimana integrasi vertikal dapat dilakukan melalui proses penggabungan, peleburan dan pengambilalihan (merger, konsolidasi dan akuisisi). Pengaturan mengenai pasal-pasal ini akan dijabarkan lebih lanjut dalam Penjelasan KPPU tentang hal tersebut.

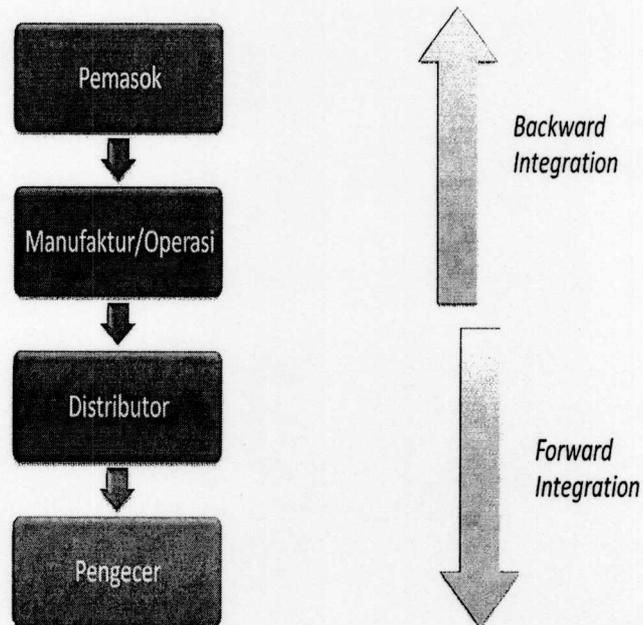
BAB IV INTEGRASI VERTIKAL DAN CONTOH KASUS

4.1. Konsep dan Definisi Integrasi Vertikal

Integrasi vertikal merupakan perjanjian yang terjadi antara beberapa pelaku usaha yang berada pada tahapan produksi/operasi dan atau distribusi yang berbeda namun saling terkait. Bentuk perjanjian yang terjadi berupa penggabungan beberapa atau seluruh kegiatan operasi yang berurutan dalam sebuah rangkaian produksi/operasi.

Mekanisme hubungan antar satu kegiatan usaha dengan kegiatan usaha lainnya yang bersifat integrasi vertikal dalam perspektif hukum persaingan, khususnya UU No. 5 Tahun 1999 digambarkan dalam suatu rangkaian produksi/operasi yang merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam suatu rangkaian langsung maupun tidak langsung (termasuk juga rangkaian produksi barang dan atau jasa substitusi dan atau komplementer).

Mekanisme hubungan kegiatan usaha yang bersifat integrasi vertikal dapat dilihat pada skema produksi sebagai berikut yang menggambarkan hubungan dari atas ke bawah, yang sering disebut juga dengan istilah dari hulu (*upstream*) ke hilir (*downstream*).



Gambar 1. Skema Hubungan Vertikal

Berdasarkan skema di atas tampak bahwa integrasi vertikal dapat terjadi:

- a) antara suatu pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang berperan sebagai pemasoknya,
- b) antara suatu pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang berperan sebagai pembelinya.

Suatu kegiatan usaha yang dikategorikan sebagai integrasi vertikal ke belakang atau ke hulu yaitu apabila kegiatan tersebut mengintegrasikan beberapa kegiatan yang mengarah pada penyediaan bahan baku dari produk utama.

Sebagai contoh adalah ketika pelaku usaha yang memproduksi minyak goreng memperluas cakupannya dengan mengintegrasikan kegiatan penyediaan CPO (*crude palm oil*) yang merupakan bahan baku utama dari produksi minyak goreng. Perusahaan minyak goreng tersebut memutuskan untuk melakukan perjanjian yang mengikat dengan produsen CPO. Tindakan perusahaan minyak goreng tersebut disebut sebagai integrasi vertikal ke belakang atau ke hulu.

Sedangkan kegiatan usaha yang dikategorikan sebagai integrasi vertikal ke hilir adalah apabila kegiatan tersebut mengintegrasikan beberapa kegiatan yang mengarah pada penyediaan produk akhir.

Sebagai contoh ketika pelaku usaha yang memproduksi minyak goreng tersebut memutuskan untuk memperluas cakupannya dengan mengintegrasikan kegiatan distribusi minyak goreng dan toko swalayan untuk menjual minyak goreng langsung ke konsumen akhir. Perjanjian yang mengikat antara produsen minyak goreng dengan distributornya serta toko swalayan digolongkan sebagai integrasi vertikal ke hilir.

Perjanjian yang mengikat di antara pelaku usaha yang berada pada rangkaian produksi berurutan dapat mengambil berbagai macam bentuk. Dalam jangka menengah integrasi vertikal dapat dilakukan pelaku usaha dengan mengikat diri pada: a) suatu penyewaan jangka panjang (*long term leases*), b) *joint ventures*, dan c) kemitraan.

Perjanjian integrasi vertikal yang bersifat jangka panjang adalah melalui perpindahan kepemilikan yang terjadi lewat proses Merger dan Akuisisi. Kepemilikan atau penguasaan aset perusahaan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- 1) Integrasi vertikal melalui penguasaan atas seluruh aset perusahaan, dan

- 2) Integrasi vertikal melalui penguasaan hanya atas sebagian aset perusahaan.

Dari skema di Gambar 1 terlihat juga bahwa pelaku-pelaku usaha yang melakukan integrasi vertikal tidak sedang saling bersaing di dalam pasar bersangkutan yang sama, sehingga perjanjian integrasi vertikal tidak memiliki pengaruh anti-persaingan secara langsung (*direct anti-competitive effect*) yang berakibat pada berkurangnya pesaing horisontal. Pada contoh produsen minyak goreng sebelumnya, apabila perusahaan tersebut melakukan integrasi ke belakang dengan produsen CPO, maka dengan jelas dapat diketahui bahwa perusahaan minyak goreng dan produsen CPO bukanlah pelaku usaha yang saling bersaing, karena mereka tidak berada pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan demikian jumlah pesaing perusahaan minyak goreng di pasar minyak goreng tidak mengalami perubahan sebagai akibat langsung dari integrasi vertikal tersebut.

Sebaliknya, berdasarkan prinsip dasar teori persaingan dan dampak ekonomi, integrasi vertikal umumnya ditujukan untuk meningkatkan efisiensi yang berakibat pada peningkatan kesejahteraan konsumen akhir (*consumer welfare*). Namun bukan berarti integrasi vertikal oleh pelaku usaha akan selalu menciptakan efisiensi dan kesejahteraan konsumen tetapi justru sebaliknya dapat pula menciptakan ekonomi biaya tinggi/inefisiensi, harga dan keuntungan yang tidak wajar melalui praktek anti persaingan/ monopoli.

Rasionalitas pelaku usaha untuk melakukan praktek integrasi vertikal, baik alasan yang bersifat pro-persaingan maupun yang bersifat anti-persaingan akan diuraikan pada sub bagian berikut ini.

4.2. Alasan pelaku usaha melakukan integrasi vertikal

Terdapat beberapa alasan mengapa pelaku usaha memutuskan untuk melakukan integrasi vertikal, yaitu:

1. Efisiensi

Tujuan pelaku usaha melakukan efisiensi melalui integrasi vertikal adalah mencapai harga yang bersaing dari produk atau jasa yang dipasarkan. Efisiensi dari integrasi vertikal dicapai melalui pengurangan penggunaan suatu proses/peralatan teknis (*technical efficiency*), penghematan biaya transaksi (*transaction cost*), dan pengurangan marjin ganda (*double marginalization*) atau secara keseluruhan meniadakan biaya-biaya yang tidak perlu yang sebenarnya dapat dihindari. Keunggulan teknis dapat dicapai melalui perbaikan atau peningkatan teknologi sehingga proses manufaktur atau proses operasi berjalan lebih efisien (penggunaan input yang lebih kecil dengan hasil yang sama) dan atau lebih produktif (menghasilkan output yang lebih besar dengan input yang sama).

Sebagai ilustrasi, sebuah perusahaan pengalengan daging membutuhkan pasokan daging mentah dari rumah pemotongan hewan dan peternakan. Jika perusahaan pengalengan daging dan peternakan adalah perusahaan yang terpisah dan independen, maka untuk menjamin kualitas daging mentah dibutuhkan gudang dengan pendingin di rumah pemotongan dan alat transportasi yang memiliki pendingin (*cold storage*) yang berarti ada biaya pengangkutan dan pendinginan daging. Apabila kedua perusahaan tersebut memutuskan untuk berintegrasi vertikal, maka biaya pendinginan dalam bentuk gudang pendinginan di rumah pemotongan hewan dapat dihilangkan, karena rumah pemotongan hanya memasok sesuai kebutuhan perusahaan pengalengan daging yang terintegrasi. Koordinasi di bawah satu atap juga akan meningkatkan efisiensi biaya.

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

Ilustrasi lainnya, sebuah perusahaan penerbitan dan media memerlukan pasokan kertas sebagai bahan baku utama. Jika perusahaan penerbitan dan produsen kertas merupakan perusahaan yang terpisah dan independen, maka untuk mendapatkan pasokan kertas yang dibutuhkan, perusahaan penerbitan akan melakukan seleksi terhadap beberapa produsen kertas. Seleksi tersebut mencakup berbagai unsur, seperti harga, kualitas, kuantitas, dan pelayanan tambahan yang dapat diberikan oleh produsen kertas. Proses ini tentunya memakan waktu dan biaya. Setelah proses seleksi dilakukan, tahap selanjutnya adalah melakukan negosiasi. Tahapan ini juga tentunya memakan waktu dan biaya. Setelah negosiasi selesai, tahapan berikutnya adalah pembuatan dan penandatanganan kesepakatan kontrak. Hal ini juga memerlukan waktu dan biaya, termasuk biaya untuk memonitoring pelaksanaan kontrak. Biaya-biaya yang muncul dari transaksi pembelian pasokan kertas oleh perusahaan penerbitan tersebut dapat diminimalkan ketika perusahaan penerbitan melakukan integrasi vertikal dengan produsen kertas.

Efisiensi juga dapat muncul dari pengurangan marjin ganda yang dilakukan oleh pelaku-pelaku usaha yang berada pada tingkatan produksi dan atau distribusi yang saling terkait. Marjin ganda muncul ketika perusahaan di tiap tingkatan produksi dan atau distribusi yang berbeda menerapkan marjin untuk memaksimalkan keuntungan. Dengan adanya integrasi vertikal marjin ganda dapat dihilangkan

dimana marjin hanya diterapkan oleh satu unit bisnis yang telah melakukan integrasi vertikal.

Sebagai contoh, sebuah perusahaan manufaktur perangkat genggam elektronik menjual produknya ke distributor dengan marjin 5% dari biaya produksi. Distributor kemudian memutuskan untuk menjual produk tersebut ke pengecer dengan marjin sebesar 15%. Sementara itu pengecer dengan pertimbangannya sendiri menetapkan harga jual kepada konsumen akhir dengan marjin sebesar 20%. Keputusan penerapan marjin di masing-masing tingkatan didasarkan atas pertimbangan mereka sendiri tanpa dipengaruhi oleh tingkatan di atasnya. Akibat penerapan marjin yang berlipat-lipat ini, maka harga jual pada konsumen akhir menjadi sangat tinggi tanpa bisa dikontrol oleh perusahaan manufaktur tersebut. Harga yang tinggi tersebut dapat berimplikasi pada penurunan penjualan yang tidak dikehendaki oleh perusahaan manufaktur. Apabila perusahaan manufaktur tersebut memutuskan untuk melakukan perjanjian integrasi vertikal dengan distributor dan pengecer, maka perusahaan manufaktur dapat mengontrol harga di tingkat konsumen akhir, dan marjin yang dikenakan tidak perlu berulang.

Efisiensi yang dihasilkan dari kegiatan integrasi vertikal ini berdampak pada biaya produksi dan biaya organisasi yang lebih rendah, sehingga pelaku usaha dapat memproduksi barang dan jasa dengan kualitas yang lebih baik dan biaya yang ditanggung masyarakat menjadi lebih rendah. Keuntungan ini akan membuat kesejahteraan konsumen menjadi lebih tinggi, yang merupakan tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

2. Kepastian bahan baku dan peningkatan akses ke konsumen

Salah satu tujuan pelaku usaha untuk melakukan integrasi vertikal adalah upaya untuk mengurangi ketidakpastian pasokan bahan baku yang dapat muncul. Pelaku usaha memutuskan untuk melakukan integrasi vertikal ke hulu dengan maksud untuk mengontrol kepastian pasokan bahan baku. Misalkan, sebuah perusahaan pembuat keju memerlukan pasokan susu segar sebagai bahan utama pembuatan keju. Apabila pasokan susu tersendat karena berbagai faktor (seperti manajemen peternakan yang sedang bermasalah) maka produksi keju juga akan terhambat. Dengan integrasi vertikal, ketidakpastian akibat kesalahan manajemen peternakan tersebut dapat diminimalkan karena pasokan susu dapat dikontrol.

Sedangkan keputusan untuk melakukan integrasi vertikal ke hilir diarahkan untuk meningkatkan kontrol atas jejaring distribusi dan pengecer agar akses terhadap konsumen meningkat. Contohnya, sebuah perusahaan manufaktur kendaraan bermotor roda dua melakukan transaksi penjualan dengan dealer kendaraan bermotor. Kemampuan dealer melakukan strategi pemasaran untuk

meningkatkan penjualan kendaraan bermotor roda dua tersebut tidak dapat dipengaruhi oleh perusahaan manufaktur. Apabila dealer tidak melakukan strategi pemasaran dan penjualan yang agresif maka penjualan dapat terpengaruh karena akses konsumen akhir terhadap produk kendaraan bermotor roda dua tersebut terbatas. Untuk itu perusahaan manufaktur dapat memutuskan untuk melakukan perjanjian integrasi vertikal dengan dealer. Dengan adanya perjanjian tersebut, maka perusahaan manufaktur dapat ikut memikirkan strategi-strategi bisnis untuk menarik minat konsumen seperti memberikan pelaksanaan pameran, pemberian diskon ataupun bonus, ataupun penambahan pelayanan purna jual. Dengan demikian kepastian pemasaran dan penjualan dapat meningkat.

3. Pelaku usaha dapat melakukan *transfer pricing*

Transfer pricing adalah saat pelaku usaha memberikan harga yang lebih rendah kepada perusahaan yang terintegrasi dibawahnya dengan tujuan membuat biaya produksi lebih rendah sehingga akan mengakibatkan harga jual yang lebih rendah dibanding pesaingnya karena biaya produksi yang relatif lebih rendah. Tujuannya adalah menekan biaya yang terjadi di level terbawah (dari unit ritel ke tangan konsumen) yang akan menjadi relatif lebih rendah dibandingkan dengan biaya produk yang tidak berasal dari proses integrasi vertikal. Dari sisi mekanisme, tindakan *transfer pricing* merupakan aplikasi konsep pengurangan marjin ganda yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian efisiensi. Pengurangan marjin ganda dikategorikan sebagai efisiensi karena menguntungkan konsumen karena konsumen membayar barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah. *Transfer pricing* dapat memberikan keuntungan kepada pelaku usaha yang melakukannya karena dapat meningkatkan volume penjualan. Melalui integrasi vertikal, pelaku usaha juga dapat melakukan subsidi silang antara perusahaannya. Manfaat subsidi silang didapat ketika pelaku usaha yang terintegrasi membebaskan *transfer pricing* kepada anak perusahaannya yang berbeda (menjadi lebih murah) dibanding dengan biaya yang dibebankan kepada pelaku usaha yang berada di luar jaringannya. Kerugian akibat pembebanan harga subsidi atau harga yang lebih murah tersebut akan dikompensasi melalui keuntungan penjualan bahan baku ke pelaku usaha yang bukan merupakan jaringan integrasinya. Sementara pelaku usaha yang tidak terintegrasi dengan perusahaan tersebut akan menderita kerugian (riil maupun potensial) akibat adanya subsidi silang yang dilakukan oleh perusahaan pesaing yang terintegrasi tersebut.

4. Mengurangi atau menghilangkan pesaing di pasar

Dari penjelasan sebelumnya terlihat bahwa integrasi vertikal ditujukan untuk menghasilkan penghematan bagi pelaku usaha baik dalam bentuk penghematan biaya maupun upaya untuk

meminimalkan ketidakpastian. Dengan demikian, kegiatan integrasi vertikal tidak memiliki dampak langsung terhadap proses persaingan yang sedang berjalan di suatu pasar bersangkutan. Namun demikian dalam beberapa kondisi, integrasi vertikal juga dapat menimbulkan permasalahan persaingan berupa dampak tidak langsung pada pasar bersangkutan tertentu.

Dalam perspektif persaingan, perusahaan yang melakukan integrasi vertikal akan lebih mudah mendapatkan kekuatan pasar (*market power*) karena lebih efisien serta dapat menjadikan harga barang/jasa lebih murah dan adanya jaminan distribusi. Oleh sebab itu perusahaan yang terintegrasi secara vertikal akan mempunyai kemampuan lebih besar untuk menciptakan hambatan bagi pesaingnya untuk masuk pasar. Dampak anti persaingan yang muncul berasal dari penyalahgunaan *market power* yang meningkat dan peningkatan potensi koordinasi melalui harga ataupun output. Dampak anti persaingan yang muncul dari integrasi vertikal akan dibandingkan dengan efisiensi dan keuntungan lain yang dihasilkan. Tindakan pengaturan akan diambil jika terbukti kegiatan integrasi vertikal menghasilkan dampak anti-persaingan yang lebih besar dibanding efisiensi dan keuntungan lainnya, sehingga menurunkan kesejahteraan konsumen akhir.

4.3. Integrasi Vertikal Yang Dilarang

Sesuai dengan bunyi pasal 14, bahwa perjanjian integrasi vertikal yang dilarang adalah yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk. Penguasaan produksi sejumlah produk diartikan sebagai usaha dari pelaku usaha untuk menguasai pasar. Kegiatan untuk menguasai pasar merupakan termasuk kegiatan yang dilarang sesuai dengan pasal 19 tentang penguasaan pasar. Terdapat dua kegiatan penguasaan pasar yang paling terkait dengan perjanjian integrasi vertikal, yaitu: i) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, dan ii) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Integrasi vertikal dapat mempengaruhi kinerja pasar dengan cara mempengaruhi persaingan baik dengan perusahaan yang sudah ada di pasar atau perusahaan potensial yang akan masuk ke pasar. Integrasi vertikal dapat menghasilkan hambatan untuk masuk ke pasar apabila tingkat dari integrasi vertikal sangat besar sehingga pendatang baru pada satu pasar hilir juga harus masuk ke pasar hulu secara bersamaan.

Perusahaan yang melakukan integrasi vertikal dapat membatasi harga sebesar biaya produksi bahan bakunya sehingga menghalangi masuknya pemain baru ke pasar misalnya dengan memperbesar kapasitas pasar. Ketika perusahaan potensial yang akan masuk dapat dihalangi maka harga dapat diset ulang dengan tingkat harga yang lebih tinggi. Dengan demikian kinerja

pasar akan menurun karena terhalangnya pesaing potensial yang seharusnya bisa masuk ke pasar.

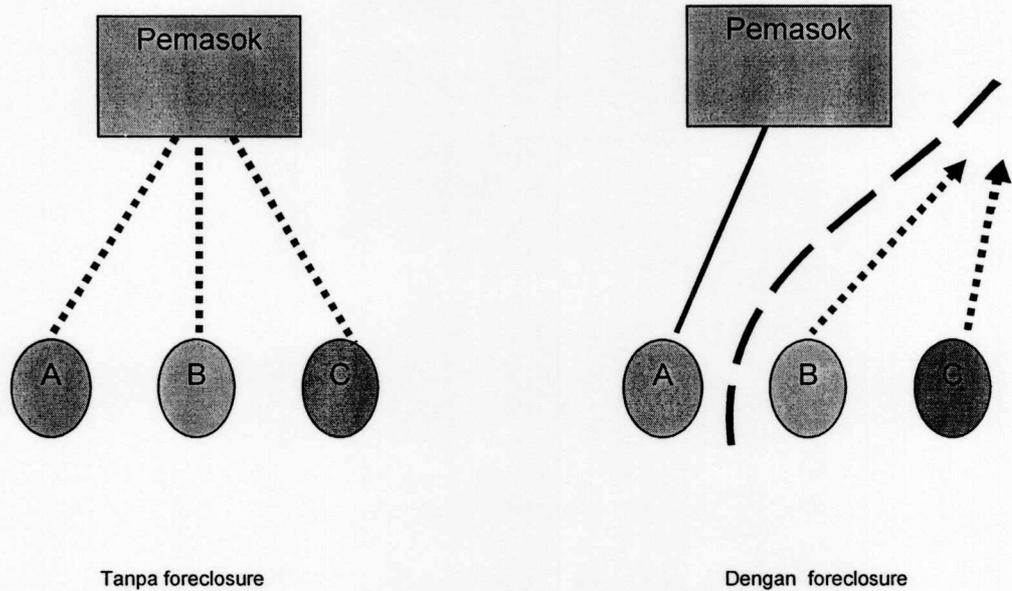
Pengaturan harga tersebut di atas yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam proses integrasi vertikal dapat dikatakan mendekati praktek diskriminasi harga yang dikategorikan merugikan bagi pelaku usaha yang tidak terintegrasi.

Dampak anti persaingan yang muncul dari integrasi vertikal dapat dibedakan atas dua dampak, yaitu: i) dampak yang berasal dari tindakan yang dilakukan perusahaan yang terintegrasi vertikal untuk membatasi kemampuan pesaing untuk bersaing melalui penutupan akses di pasar hulu (*upstream market*) ataupun di pasar hilir (*downstream market*), dan ii) dampak yang terjadi karena perusahaan yang terintegrasi vertikal memfasilitasi koordinasi harga atau output sebagai bagian dari upaya kolusi baik di pasar hulu bersangkutan (*relevant upstream market*) maupun di pasar hilir bersangkutan (*relevant downstream market*).

Dampak anti persaingan yang muncul dari integrasi vertikal tersebut akan diuraikan lebih lanjut berikut ini.

4.3.1 Dampak unilateral

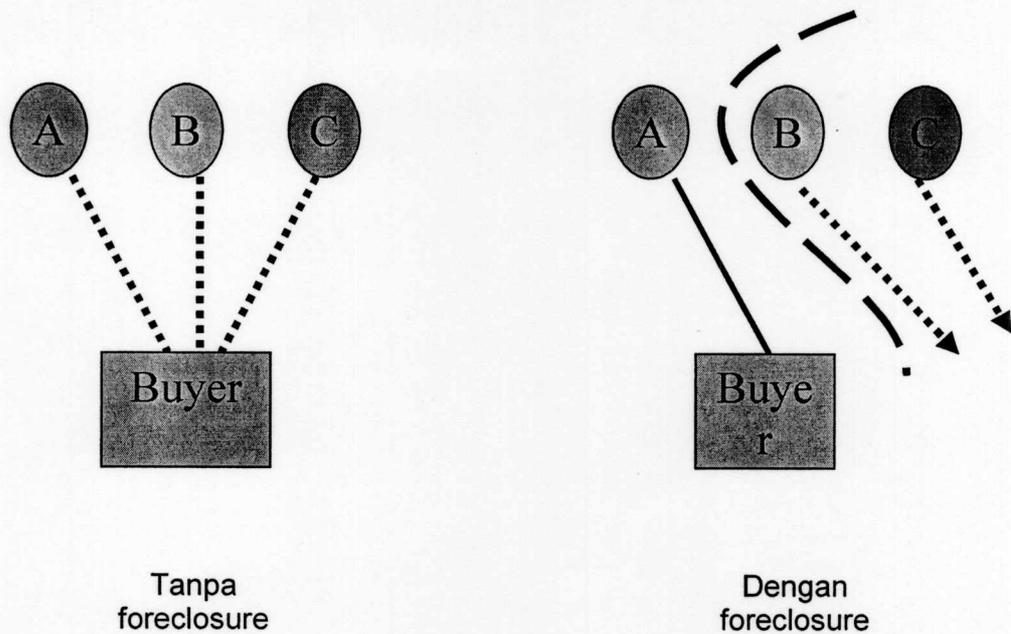
Penutupan akses (*foreclosure*) bagi perusahaan pesaing merupakan bagian dari strategi meningkatkan biaya pesaing (*raising rivals' cost*). Dengan meningkatnya biaya yang harus ditanggung perusahaan pesaing, maka perusahaan pesaing harus menaikkan harga produknya. Penutupan akses ini dapat dilakukan melalui strategi penutupan akses terhadap pasokan bahan baku penting, seperti yang tampak di gambar di bawah ini.



Gambar 2. Hubungan Perusahaan dengan Pemasok – tanpa foreclosure dan dengan foreclosure.

Pada gambar 2 ditunjukkan bahwa perusahaan A, B, dan C adalah perusahaan yang berada pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan demikian mereka merupakan pesaing satu sama lain. Tanpa adanya penutupan akses, maka perusahaan A, B, dan C dapat bertransaksi dengan pemasok (gambar kiri). Apabila perusahaan A memutuskan untuk melakukan integrasi vertikal dengan pemasok, maka perusahaan A dan pemasok terikat pada suatu perjanjian. Melalui perjanjian integrasi vertikal tersebut, perusahaan A dapat mengeluarkan kebijakan untuk menutup akses perusahaan B dan C kepada pemasok (gambar kanan). Jika di pasar hulu hanya terdapat beberapa pemasok, dan pemasok lain memiliki kapasitas yang rendah dan kalah efisien dibanding pemasok sebelumnya, maka perusahaan B dan C akan mengeluarkan biaya yang lebih tinggi, sehingga menempatkan perusahaan A pada posisi yang lebih menguntungkan. Jika tidak ada pemasok lain di pasar maka perusahaan B dan C dapat langsung tersingkir dari pasar. Kedua kondisi ini akan menyebabkan tingkat persaingan di pasar menjadi turun (*lessening competition*)

Penutupan akses juga dapat dilakukan terhadap perusahaan yang berperan sebagai pembeli. Penutupan akses di sektor hilir ini ditujukan sebagai bagian strategi penurunan penjualan pesaing (*reducing rivals' revenue*), seperti yang tampak di bawah ini.



Gambar 3. Hubungan Perusahaan dengan Pembeli – tanpa foreclosure dan dengan foreclosure

Di dalam gambar 3 ditunjukkan bahwa perusahaan A, B, dan C adalah perusahaan yang saling bersaing di pasar bersangkutan yang sama. Ketiga perusahaan tersebut melakukan transaksi dengan pembelinya (distributor maupun pengecer) seperti terlihat pada gambar di sebelah kiri. Jika kemudian perusahaan A memutuskan untuk berintegrasi vertikal ke hilir dengan distributor maka perusahaan A dan distributor mengikat diri dalam suatu perjanjian. Melalui perjanjian integrasi vertikal tersebut perusahaan A dapat mengeluarkan kebijakan yang bersifat menutup akses perusahaan B dan C ke distributor (gambar kanan). Apabila distributor tersebut merupakan distributor dominan dengan jangkauan pemasaran yang luas, maka perusahaan B dan C harus beralih ke distributor lain yang lebih kecil. Penutupan akses hilir tersebut menempatkan perusahaan A pada posisi yang lebih menguntungkan dibanding perusahaan B dan C.

4.3.2 Dampak Koordinasi

Kolusi dapat dipertahankan jika perusahaan dapat melakukan koordinasi. Integrasi vertikal dapat dimanfaatkan sebagai sarana

untuk melakukan koordinasi, baik melalui harga, output, kapasitas, maupun kualitas. Kolusi akan bertahan jika perusahaan-perusahaan di pasar dapat: (1) menghasilkan kesepakatan (*agreement*) pada aspek-aspek persaingan seperti harga, output, kapasitas, atau kualitas, (2) mendeteksi adanya pelanggaran terhadap kesepakatan (*deviations*), dan (3) menghukum pelaku usaha yang melakukan kecurangan tersebut. Pelaku usaha yang melakukan integrasi vertikal tidak sedang memfasilitasi koordinasi harga atau kuantitas untuk mempermudah kelangsungan kolusi kecuali salah satu atau beberapa kondisi tersebut ditemui. Meskipun syarat kondisi tersebut telah dipenuhi, namun belum cukup untuk melanjutkan penyelidikan kecuali ditemukan bukti bahwa telah terjadi perilaku anti-persaingan.

Dengan demikian, kegiatan integrasi vertikal yang dapat dilarang menurut pasal 14 UU No.5 Tahun 1999 adalah:

- a. Integrasi vertikal yang menutup akses terhadap pasokan penting, atau;
- b. Integrasi vertikal yang menutup akses terhadap pembeli utama, atau;
- c. Integrasi vertikal yang digunakan sebagai sarana untuk koordinasi kolusi.

4.4. Asesmen Dampak Integrasi Vertikal

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa integrasi vertikal dapat memiliki dampak positif yang dihasilkan dari efisiensi dan dampak negatif yang dihasilkan dari perilaku anti persaingan. Dengan demikian perjanjian integrasi vertikal tidak serta merta dapat dipersalahkan *kecuali* memiliki dampak anti persaingan yang lebih besar dibanding dampak positif yang dihasilkannya.

Analisis terhadap dampak anti persaingan yang ditimbulkan oleh perjanjian integrasi vertikal harus dilakukan secara hati-hati dan seksama. Untuk membuktikan dugaan pelanggaran terhadap pasal 14, KPPU akan melakukan beberapa tahapan pengujian. Prinsip pengujian yang dilakukan adalah analisis 3 (tiga) tahap, yaitu:

- 1) analisis kemampuan,
- 2) analisis insentif, dan
- 3) analisis dampak konsumen.

Langkah pertama adalah menganalisis apakah perusahaan yang melakukan integrasi vertikal memiliki kemampuan (*ability*) untuk memanfaatkan market *power* baik di pasar hulu ataupun di pasar hilir, dengan cara menutup akses bagi perusahaan pesaing sehingga biaya pesaing menjadi lebih tinggi, yang pada gilirannya berdampak pada penurunan kesejahteraan konsumen.

Pada asesmen tingkat pertama, analisis diarahkan pada kemungkinan metode penutupan akses yang mungkin dilakukan, seperti melalui kenaikan harga, pembatasan pasokan, atau penurunan kualitas pasokan yang disediakan.

Untuk dapat melakukan penutupan akses maka analisis difokuskan pada beberapa elemen berikut ini, namun tidak terbatas pada:

- *Market power* di pasar hulu (*upstream market*) dan/atau di pasar hilir (*downstream market*)
- Tingkat kepentingan input pada produk akhir yang bersangkutan atau pengaruh *customer* pada jaringan penjualan
- Dampak negatif terhadap ketersediaan input di pasar atau dampak negatif terhadap ketersediaan pembeli di pasar
- Bentuk persaingan oligopolistis dan strategi yang terjadi di pasar

Langkah kedua meskipun diketahui bahwa perusahaan memiliki kemampuan untuk memanfaatkan *market power*, namun dalam langkah selanjutnya perlu pula dilihat apakah perusahaan memiliki insentif untuk melakukan tindakan yang bersifat anti persaingan. Jika perusahaan melihat bahwa tindakan tersebut tidak mendatangkan peningkatan keuntungan, maka perusahaan tidak akan melakukan tindakan tersebut meskipun ia memiliki kemampuan untuk itu.

Oleh karena itu perlu dilakukan analisis mendalam pada beberapa elemen berikut ini, namun tidak terbatas pada:

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

Langkah ketiga adalah melihat apakah tindakan anti persaingan tersebut berdampak negatif bagi konsumen. Seperti yang telah disebutkan

sebelumnya, perjanjian integrasi vertikal yang dilarang adalah integrasi vertikal yang bertujuan untuk menguasai produksi dari sejumlah produk yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Untuk itu KPPU harus membuktikan dampak negatif yang muncul dari perjanjian integrasi vertikal tersebut. Dampak positif yang muncul dari efisiensi juga harus diperhitungkan dalam memutuskan apakah konsumen menjadi lebih baik atau lebih buruk. Dengan kata lain, keputusan untuk menyatakan bahwa suatu integrasi vertikal memiliki dampak anti-persaingan dilakukan dengan membandingkan antara dampak pro-persaingan dengan dampak anti-persaingan.

Analisis ditekankan pada beberapa elemen berikut ini, namun tidak terbatas pada:

- Peran perusahaan di pasar hulu (*upstream market*) atau di pasar hilir (*downstream market*)
- Tingkat hambatan masuk setelah integrasi vertikal
- Jumlah perusahaan di pasar hulu (*upstream market*) atau di pasar hilir (*downstream market*) yang tidak terpengaruh oleh tindakan perusahaan yang terintegrasi vertikal
- Dampak efisiensi terhadap peningkatan kesejahteraan konsumen

4.5. Hal-hal yang akan diperhatikan terkait dengan analisis pelarangan integrasi vertikal

4.5.1 Analisis Struktur

Dalam analisis pelarangan integrasi vertikal, pemahaman mengenai struktur pasar dan posisi perusahaan yang terkait dalam perjanjian integrasi vertikal dalam sebuah pasar merupakan langkah pertama yang akan dilakukan oleh KPPU. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, perjanjian integrasi vertikal dapat menimbulkan dampak anti persaingan apabila perusahaan yang terintegrasi vertikal melakukan perbuatan yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

Sebagai contoh, misalnya perilaku penutupan akses pasar input hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang memiliki kemampuan untuk melakukan perbuatan tersebut. Kemampuan tersebut muncul karena perusahaan tersebut memiliki *market power* di pasar hulu (*upstream market*). *Market power* perusahaan tersebut dapat muncul karena perusahaan tersebut

merupakan perusahaan dominan (dalam hal ini merupakan 'pembeli' dominan) atau karena alternatif input yang tersedia sangat terbatas.

Dengan demikian, untuk dapat melakukan asesmen terhadap dampak integrasi vertikal, KPPU akan memulai analisis dengan menitikberatkan pada struktur pasar dan aspek pasar lainnya yang berkaitan dengan perolehan dan pengelolaan *market power*. Unsur-unsur pasar yang menjadi pokok analisa adalah sebagai berikut namun tidak terbatas pada:

1. Pangsa Pasar

Besarnya *market power* yang dimiliki oleh suatu perusahaan dapat dilihat dari besarnya penguasaan pasar oleh perusahaan tersebut. Indikator penguasaan pasar adalah besarnya pangsa pasar perusahaan di pasar bersangkutan. Oleh karena itu, untuk dapat menilai seberapa besar tingkat dominansi yang dimiliki oleh perusahaan yang terintegrasi vertikal diperlukan pendefinisian pasar bersangkutan yang tepat. Cakupan pasar bersangkutan dapat dilihat dari dimensi produk (*product market*) dan dimensi wilayah (*geographic market*).

2. Tingkat Hambatan Masuk

Selain dari pangsa pasar yang menunjukkan batasan dominansi yang dimiliki oleh perusahaan terhadap pesaing yang telah ada di pasar saat ini, *market power* yang dimiliki oleh perusahaan juga dapat dinilai dari tingkat hambatan masuk ke dalam pasar. Jika perusahaan potensial dapat masuk ke dalam pasar tanpa kesulitan yang berarti maka perusahaan potensial dapat menjadi pesaing potensial perusahaan dominan yang ada di pasar, yang berarti akan dapat membatasi penyalahgunaan posisi dominannya tersebut. Perjanjian integrasi vertikal akan menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat apabila perusahaan yang terintegrasi vertikal tersebut melakukan perbuatan yang dapat menghambat masuknya perusahaan potensial ke dalam pasar.

3. Karakteristik Produk dan Biaya

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

4.5.2 Analisis Biaya-Manfaat

Terdapat dua jenis analisis biaya manfaat yang dipergunakan dalam asesmen terhadap dampak integrasi vertikal. Pertama, analisis biaya manfaat yang difokuskan pada biaya dan manfaat yang diperoleh perusahaan. Kedua, analisis biaya dan manfaat yang diperoleh oleh masyarakat. Analisis biaya manfaat pertama, diperlukan untuk melihat apakah strategi yang dilakukan

oleh perusahaan yang terintegrasi vertikal untuk mengurangi tingkat persaingan di pasar adalah rasional secara ekonomi. Perbuatan seperti penutupan akses terhadap input dapat menimbulkan biaya di sisi perusahaan di pasar hulu yang diharapkan akan dapat ditutupi oleh keuntungan yang diperoleh di pasar hilir, bahkan keuntungan di pasar hilir diharapkan akan melebihi biaya yang muncul di pasar hulu. KPPU akan melakukan analisis biaya manfaat ini untuk menilai apakah perusahaan yang terintegrasi vertikal mempunyai insentif untuk melakukan tindakan penutupan akses terhadap input.

Analisis biaya manfaat kedua dilakukan untuk menilai apakah tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh perusahaan yang terintegrasi vertikal memiliki dampak anti persaingan lebih besar dibanding dampak positif yang muncul dari adanya efisiensi, misalnya. Analisis ini terutama ditujukan untuk melihat apakah perusahaan yang terintegrasi vertikal telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

4.6. Contoh Kasus di Praktek

4.6.1 Kasus Integrasi Vertikal PT. Garuda Indonesia dan PT. Abacus Indonesia

PT Garuda Indonesia pada tanggal 28 Agustus 2000 melakukan kesepakatan dengan PT Abacus Indonesia bahwa distribusi tiket penerbangan PT Garuda Indonesia di wilayah Indonesia hanya dilakukan dengan *dual access* melalui terminal Abacus. Alasan hanya memberikan *dual access* kepada PT Abacus Indonesia sebagai penyedia sistem Abacus di Indonesia adalah karena biaya transaksi untuk reservasi dan *booking* penerbangan internasional dengan menggunakan sistem Abacus lebih murah dibandingkan menggunakan sistem yang lain.

Tujuan *dual access* hanya dengan sistem Abacus adalah agar PT Garuda Indonesia dapat mengontrol biro perjalanan wisata di Indonesia dalam melakukan reservasi dan pemesanan (*booking*) tiket penerbangan serta agar semakin banyak biro perjalanan wisata di Indonesia yang menggunakan sistem Abacus untuk melakukan reservasi dan *booking* penerbangan internasional yang pada akhirnya akan mengurangi biaya transaksi penerbangan internasional PT Garuda Indonesia.

Agar *dual access* dapat berjalan efektif, PT Garuda Indonesia membuat persyaratan bagi biro perjalanan wisata yang akan ditunjuk sebagai agen *pasasi* domestiknya, harus menyediakan sistem Abacus terlebih dahulu sebelum memperoleh sambungan sistem ARGA. Sistem ARGA merupakan sistem yang dipergunakan untuk melakukan reservasi dan *booking* tiket domestik PT Garuda Indonesia, sedangkan sistem Abacus dipergunakan untuk melakukan reservasi dan *booking* tiket internasional.

PT Garuda Indonesia memiliki 95% saham di PT Abacus Indonesia. PT Garuda Indonesia menempatkan dua orang Direksinya sebagai Komisaris PT Abacus Indonesia. Hal ini menimbulkan konflik kepentingan karena kegiatan usaha PT Garuda Indonesia dan PT Abacus Indonesia saling berkaitan. Hal ini terlihat pada setiap rapat sinergi antara PT Garuda Indonesia dan PT Abacus Indonesia, setidaknya mereka mengetahui dan menyetujui setiap kesepakatan rapat yang diambil termasuk di dalamnya tentang kebijakan *dual access*.

Kebijakan ini menimbulkan hambatan bagi penyedia CRS lain dalam memasarkan sistemnya ke biro perjalanan wisata. Mayoritas biro perjalanan wisata memilih CRS Abacus yang disediakan oleh PT Abacus Indonesia. Hal ini karena sistem Abacus memberikan kemudahan untuk mendapatkan akses reservasi dan *booking* tiket domestik PT Garuda Indonesia. Sedangkan CRS selain Abacus kurang diminati oleh biro perjalanan wisata karena tidak terintegrasi dengan sistem ARGAs. Ketiadaan sistem ARGAs mengakibatkan biro perjalanan wisata tidak dapat melakukan *booking (issued)* tiket penawaran yang lebih baik dibandingkan tawaran dari penyedia sistem Abacus, namun tetap tidak diminati oleh biro perjalanan wisata. Persyaratan Abacus *connection* menyebabkan biro perjalanan wisata yang hanya menjadi agen *pasasi* domestik PT Garuda Indonesia menanggung beban biaya tambahan berupa biaya *install sistem* Abacus dan biaya sewa perangkat Abacus. Padahal sistem Abacus tidak digunakan untuk reservasi dan *booking* tiket domestik PT Garuda Indonesia. Untuk reservasi dan *booking* tiket domestik, PT Garuda Indonesia menggunakan Sistem ARGAs.

4.6.2 Kasus Akuisisi Ingram Book Group oleh Barnes & Noble, Inc

Sektor retail (*retailer*) dan pedagang besar (*wholesaler*) sangat penting perannya dalam mendistribusikan produk sampai ke konsumen akhir. Kasus integrasi vertikal di Amerika Serikat contohnya adalah akuisisi Ingram Book Group (perusahaan *wholesaler*) oleh Barnes & Noble, Inc (perusahaan retail buku terbesar di Amerika Serikat). Sebenarnya Barnes & Noble, Inc memiliki jaringan distribusinya sendiri untuk menjalankan fungsi sebagai pedagang besar. Keputusan Barnes & Noble, Inc untuk mengakuisisi Ingram Book Group dilatarbelakangi oleh kinerja Ingram Book Group yang sangat baik dan memberikan fasilitas yang lebih baik dibanding perusahaan lain. Dengan integrasi vertikal ini maka efek yang bersifat *anti-competitive* adalah meningkatkan biaya pesaing (*raising rival cost*). Hal ini terjadi karena Ingram Book Group tidak bisa lagi menjual produknya ke retail yang lain selain Barnes & Noble, Inc. Selain itu, integrasi bisa menyebabkan pengiriman produk ke retail lain terhambat, membatasi akses retail lain pada produk terbaru, membatasi akses retail

lain pada koleksi Ingram Book Group serta tingkat harga bagi retail lain yang lebih tinggi.

Akan tetapi, regulator perlu melihat efek positif dari akuisisi ini seperti peningkatan efisiensi perusahaan, ketersediaan barang dengan kualitas pelayanan yang lebih baik dan harga yang lebih murah untuk dapat memutuskan apakah integrasi ini memiliki dampak keseluruhan yang menguntungkan atau merugikan bagi persaingan dan kepentingan umum.

BAB V

ATURAN SANKSI MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1999

Di dalam UU No. 5 Tahun 1999 diatur ketentuan sanksi terhadap pelanggarnya yang dapat berupa tindakan administratif, pidana pokok dan pidana tambahan. Berikut adalah aturan sanksi terhadap pelanggaran integrasi vertikal.

Pelanggaran terhadap integrasi vertikal (pasal 14) diancam dengan sanksi sebagai berikut:

(1). Tindakan Administratif

1. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat
2. Penetapan pembayaran ganti rugi
3. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

(2) Pidana Pokok

Pidana serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.

(3). Pidana Tambahan

- a) pencabutan izin usaha; atau
- b) larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun; atau
- c) penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.