

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KASUS KARTEL MINYAK GORENG DI INDONESIA (STUDI PUTUSAN KPPU NOMOR 24/KPPU-1/2009)

Gaby Levina Ayal, Rinsofat Naibaho, Kasman Siburian

Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen

rinsofatnaibaho@uhn.ac.id

Abstrak

Dibalik praktik bisnis itu ada berbagai macam persaingan misalnya ada persaingan yang sehat dan persaingan yang tidak sehat. Rumusan masalah yang akan diuraikan dalam penelitian ini adalah Bagaimana dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 terhadap perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia dan Bagaimana penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kartel minyak goreng di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan (*library research*) adapun sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Analisis data yang dilakukan adalah dengan cara Yuridis normatif yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah. Berdasarkan analisa yang diperoleh maka kesimpulan bahwa dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 memiliki dampak positif dan negatif bagi perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia dan juga pemerintah. Untuk penerapan Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kasus kartel minyak goreng di Indonesia masih belum dapat di laksanakan dengan baik.

Kata Kunci: Kartel, KPPU, Industri minyak goreng

Abstract

Behind these business practices there are various kinds of competition, for example there is healthy competition and unfair competition. The formulation of the problem that will be elaborated in this research is how the impact of the KPPU decision Number 24 / KPPU-1/2009 on cooking oil companies in Indonesia and how is the implementation of Law No. 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition in cooking oil cartels in Indonesia. This study uses a library research method. The sources of legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The data analysis was carried out in a normative juridical manner, namely an approach that emphasizes the prevailing laws and regulations as a guideline for problem discussion. Based on the analysis obtained, it is concluded that the impact of the KPPU decision Number 24 / KPPU-1 / 2009 has positive and negative impacts for cooking oil companies in Indonesia and also the government. For the application of Article 4, Article 5, and Article 11 of Law no. 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition in the case of the cooking oil cartel in Indonesia has not been implemented properly.

Keywords: Cartel, KPPU, Cooking oil industry

Pendahuluan

Pembangunan ekonomi telah menghasilkan banyak kemajuan, antara lain meningkatnya kesejahteraan rakyat. Kemajuan pembangunan yang telah dicapai didorong oleh kebijakan pembangunan di berbagai bidang. Peluang-peluang usaha yang tercipta dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Sebagai negara hukum dan negara kesejahteraan, Indonesia bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur materil dan spiritual yang dalam pelaksanaannya berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa sistem ekonomi yang dianut negara adalah ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial sebagai cita-cita pembangunan ekonomi. Untuk itu dalam menyusun kebijakan perekonomian negara harus senantiasa berusaha menghilangkan ciri-ciri negatif yang terkandung dalam sistem ekonomi liberal dan sistem ekonomi sosialisme, yaitu free fight liberalism yang membenarkan eksploitasi terhadap manusia, etatisme dimana negara beserta aparaturnya meminimumkan potensi dan daya kreasi unit ekonomi di luar sektor negara, dan pemusatan ekonomi pada salah satu kelompok yang bersifat monopoli yang merugikan masyarakat.¹

Dalam dunia usaha sekarang ini sesungguhnya banyak ditemukan perjanjian-perjanjian dan kegiatan-kegiatan usaha yang mengandung unsur-unsur yang kurang adil terhadap pihak yang ekonominya atau sosialnya lebih lemah dengan dalih pemeliharaan persaingan yang sehat. Terjadinya hal yang demikian itu antara lain disebabkan kurangnya pemahaman kalangan pelaku usaha terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Persaingan Usaha merupakan ekspresi kebebasan yang dimiliki setiap individu dalam rangka bertindak untuk melakukan transaksi perdagangan di pasar. Persaingan usaha diyakini sebagai mekanisme untuk dapat mewujudkan efisiensi dan kesejahteraan masyarakat. Bila persaingan dipelihara secara konsisten, akan tercipta kemanfaatan bagi masyarakat konsumen, yaitu berupa pilihan produk yang bervariasi dengan harga pasar serta kualitas tinggi.²

Persaingan usaha memang dapat membantu meningkatkan kualitas suatu produk barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha, dengan harga yang terjangkau oleh konsumen, sehingga tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa adanya persaingan usaha yang sehat itu dianggap sebagai katalisator menuju perkembangan industri, usaha, dan ekonomi pada umumnya.

Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dibalik praktik bisnis itu adanya berbagai macam persaingan misalnya ada persaingan yang sehat dan persaingan yang tidak sehat. Tentu saja, perilaku anti persaingan seperti persaingan usaha tidak sehat itu tidak dikehendaki, karena mengakibatkan in-efisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan, bahkan mengakibatkan keadilan ekonomi dalam masyarakat pun terganggu dan timbulnya akibat-akibat ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban, maupun kepentingan umum.

Persaingan usaha yang sehat akan memberikan akibat positif bagi pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi atau rangsangan untuk

¹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), hlm. 4.

² Irna Nurhayati, *Kajian Hukum Persaingan Usaha: Kartel Antara Teori dan Praktik*, Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Perkembangan Hukum Bisnis, 2011, No. 2, hlm.6.

efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkannya. Selain menguntungkan bagi para pelaku usaha, tentu saja konsumen memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat itu, yaitu dengan adanya penurunan harga, banyak pilihan dan peningkatan kualitas produk. Sebaliknya, apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat antar pelaku usaha tentu berakibat negatif tidak saja bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga memberikan pengaruh negatif bagi perekonomian nasional.³

Perilaku persaingan yang tidak sehat seperti yang disebut di atas, dapat dilihat dari perilaku kartel minyak goreng yang dilakukan 21 produsen minyak goreng sawit di Indonesia. Indonesia merupakan produsen kelapa sawit terbesar kedua dunia setelah Malaysia. Sebanyak 85% lebih pasar dunia kelapa sawit dikuasai Indonesia dan Malaysia.⁴ Kelapa sawit merupakan tanaman yang paling produktif dengan produksi minyak Per H.a. yang paling tinggi dari seluruh tanaman penghasil minyak nabati lainnya. Selain itu kelapa sawit merupakan komoditas yang sangat potensial karena memiliki banyak produk turunan dan/atau sampingan yang bernilai komersial. Minyak goreng merupakan salah satu bahan dasar yang dihasilkan dari pengolahan kelapa sawit. Dari minyak kelapa sawit (dalam bahasa Inggris biasa disebut sebagai Crude Palm Oil (CPO) dihasilkan minyak goreng yang biasa di gunakan oleh masyarakat untuk mengolah bahan makanan mentah menjadi makanan yang dapat dikonsumsi langsung.

Fenomena beberapa tahun terakhir terkait dengan gejolak harga CPO dunia, secara faktual mempengaruhi terjadinya gejolak harga minyak goreng dipasar domestik. Melambungnya harga CPO dari kisaran harga US\$ 1.300/ton pada minggu I bulan Maret 2008 menjadi alasan logis yang menjelaskan melambungnya harga minyak goreng sawit di pasar domestik ketika itu dari kisaran harga Rp.7.000,-/kg pada bulan Februari 2007 menjadi Rp.12.900,-/kg pada bulan Maret 2008.⁵ Hal ini dapat dijelaskan karena 80% biaya produksi pengolahan minyak goreng sawit merupakan biaya input (bahan baku) CPO.

Dibandingkan dengan harga CPO pada pertengahan 2019, Merujuk catatan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), harga minyak sawit mentah (CPO) telah menunjukkan kenaikan yang konsisten sejak Juli 2019 dan mencapai US\$ 680/ton CIF Rotterdam.⁶ Dan berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 58 Tahun 2018 tentang harga acuan pembelian di tingkat petani dan konsumen, HET minyak goreng dibanderol Rp.11.500 per liter.⁷ Namun demikian, ketika terjadi penurunan harga di pasar input (CPO), harga minyak goreng pada pasar domestik diindikasikan tidak meresponnya secara proporsional. Fenomena inilah yang melatarbelakangi dugaan terjadinya perilaku ataupun praktek persaingan usaha.

Berdasarkan uraian diatas, maka masalah yang hendak dibahas di dalam penelitian ini adalah tentang dampak putusan KPPU Nomor 24/KPPU-1/2009 terhadap perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia serta penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kartel minyak goreng di Indonesia.

³ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 9-10.

⁴ Iyung Pahan, *Panduan Lengkap Kelapa Sawit Manajemen Agribisnis Dari Hulu Hingga Hilir*, (Jakarta: Penebar Swadaya, 2008), hlm.1.

⁵ https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_minyak_goreng.pdf di unduh pada 10 Maret 2020 pukul 12.25

⁶ <https://www.infosawit.com/news/9490/harga-cpo-melonjak-ekpor-ke-india-meningkat-51-> diakses pada 10 Maret 2020 pukul 12.45

⁷ <https://m.republika.co.id/berita/pyza06415/minyak-goreng-curah-dilarang-beredar-januari-2020> diakses pada 10 Maret 2020 pukul 13.01

Tinjauan Pustaka

Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti “cartel” dalam bahasa Inggris dan kartel dalam bahasa Belanda. “Cartel” disebut juga “syndicate” yaitu suatu kesepakatan (tertulis) antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan dan meraih keuntungan.⁸ Perjanjian kartel merupakan salah satu perjanjian yang kerap kali terjadi dalam tindak monopoli. Secara sederhana kartel adalah perjanjian satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan di antara keduanya. Dengan perkataan lain, kartel (cartel) adalah kerja sama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.⁹

Dalam *Black's Law Dictionary*, Kartel diartikan “A combination of producer of any product joined together to control its productions its productions, sale and price, so as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity.”¹⁰ Sementara itu Anton Muliono dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kartel sebagai:¹¹ 1). Organisasi perusahaan-perusahaan besar (negara dan sebagainya) yang memproduksi barang-barang sejenis. Dan 2). Persetujuan sekelompok perusahaan dengan maksud mengendalikan harga komoditi tertentu. Richard Postner mengartikan kartel:¹²

“ A contract among competing seller to fix the price of product they sell (or, what is the small thing, to limit their output) is likely any other contract in the sense that the parties would not sign it unless they expected it to make them all better off.” Meskipun tidak ada definisi yang tegas tentang kartel di dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli, dapat dikonstruksikan bahwa kartel adalah perjanjian horizontal untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹³ Unsur yang bisa di artikan sebagai kartel menurut UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu :

- 1 Perjanjian dengan pelaku usaha saingannya
- 2 Bermaksud mempengaruhi harga
- 3 Dengan mengatur produksi dan atau pemasaran
- 4 Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

Tentunya monopoli yang dimaksud bukanlah *monopoly by nature* akan tetapi monopoli yang sengaja di buat dan tergolong persaingan curang (*unfair competition*). Perjanjian yang dimaksud dalam undang- undang tersebut tidak hanya mencakup perjanjian yang tertulis saja tetapi juga perjanjian yang tidak tertulis. Adanya kesepakatan para pihak yang dipatuhi dan dijalankan merupakan sebuah perjanjian. Hal yang sama dapat dilihat pada pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menerangkan perjanjian sebagai “suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih.

⁸ Hasim Purba, Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern. (On-line) tersedia di <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> di akses pada 06 Juni 2020 pukul 15.36

⁹ Mustafa Kamal Rokan, Hukum Persaingan Usaha, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 105

¹⁰ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, (St. Paul, Minn: West Publishing Co.), hlm. 215

¹¹ Johnny Ibrahim, Hukum Persaingan Usaha, (Malang : Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 230

¹² Mustafa Kamal Rokan, Log.cit., hlm. 285.

¹³ Arief Siswanto, Hukum Persaingan Usaha, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2002), hlm.85.

Metode

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan. Data penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan tertulis yang mengacu kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan tipe penelitian hukum normatif, maka tahap penelitian yang sesuai untuk penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menganalisa putusan KPPU, perundang-undangan, buku-buku, jurnal hukum, kamus, website KPPU dan artikel yang berkaitan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Pembahasan Dan Hasil

Sesuai dengan isi Pasal 47 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larang praktek monopoli dan praktik persaingan usaha tidak sehat tindakan administratif harus dijalankan dengan cara penetapan ganti rugi atau dengan pengenaan denda. Untuk ke 20 perusahaan yang terlapor tersebut dikenakan sanksi administratif oleh KPPU berupa pembayaran denda. 20 perusahaan terlapor tersebut harus membayar denda dan menyetor ke Kas Negara sebagai Setoran Pendapatan Denda Pelanggaran. Adapun sanksi-sanksi bagi perusahaan-perusahaan minyak goreng yang telah di indikasi sebagai tindakan kartel yang dilakukan oleh para terlapor (dalam putusan tersebut terdapat 20 perusahaan terlapor). Tiap-tiap perusahaan terlapor membayar denda dengan jumlah yang beranekaragam, jumlah denda yang nomimalnya paling besar di maksudkan untuk perusahaan yang memiliki jumlah kapasitas produk yang besar, sebagai market leader, dan sekaligus memegang pangsa pasar minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan (bermerek).

Namun pada akhirnya ke-20 terlapor tersebut mengajukan keberatan atas putusan KPPU tersebut melalui Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengalahkan KPPU atas keberatan yang diajukan 20 perusahaan minyak goreng. Soalnya, pertimbangan yang digunakan KPPU dalam keputusannya menggunakan *indirect evidence* alias bukti tidak langsung. Padahal bukti tersebut tidak dapat digunakan dalam hukum persaingan di Indonesia.¹⁴

KPPU pun mengajukan permohonan kasasi melalui Mahkamah Agung tetapi Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi yang di ajukan oleh KPPU tersebut dengan alasan pertimbangan yang digunakan KPPU dalam keputusannya menggunakan *indirect evidence* alias bukti tidak langsung. Putusan KPPU memiliki dampak positif bagi pelaku usaha minyak goreng, perusahaan minyak goreng lebih berhati-hati dalam menetapkan harga. Harga minyak goreng di Indonesia sejak dari putusan KPPU tersebut sampai dengan tahun 2020 masih tergolong stabil di angka Rp.12.000/ltr – Rp. 13.000/ltr. Selain itu juga memiliki dampak negatif bagi pelaku usaha yaitu jika denda administratif yang sudah ditetapkan oleh KPPU tidak dapat dijalankan oleh 20 Terlapor maka kemungkinan besar pelaku usaha lain akan melakukan kartel atau persaingan usaha tidak sehat. Di sisi lain putusan tersebut juga memiliki dampak positif bagi pemerintah yaitu untuk mendorong pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah kartel di indonesia, dan juga memiliki dampak negatif yaitu kurangnya kerjasama antara pemerintah dan KPPU dalam mengatasi kasus kartel yang dimana hal tersebut dapat menimbulkan kasus kartel bagi pelaku usaha lainnya.

¹⁴ <https://nasional.kontan.co.id/news/ma-tolak-putusan-kppu-atas-kartel-minyak-goreng> diakses pada tanggal 21

Juli 2020 pukul 13.09 wib

Walaupun Putusan KPPU sangatlah penting dalam hukum persaingan usaha di Indonesia karena merupakan bentuk implementasi dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Oleh karena itu, wajar kiranya ketentuan bahwa setiap putusan komisi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus diminta penetapan eksekusi dari pengadilan negeri. Hal ini dapat diartikan bahwa kekuatan dan pelaksanaan putusan tersebut berada dibawah pengawasan ketua Pengadilan Negeri. Sehingga putusan tersebut tidak dapat dijalankan oleh para produsen minyak goreng dan KPPU juga dikalahkan oleh ke-20 Terlapor produsen minyak goreng pada saat mereka mengajukan keberatan atas putusan tersebut melalui Pengadilan Negeri atas pertimbangan Majelis Hakim mengenai alat bukti yang digunakan KPPU yaitu alat bukti tidak langsung (indirect evidence) yang dinilai kurang tepat untuk menjadi alat bukti pada perkara ini yang menyatakan bahwa para pelaku usaha minyak goreng tersebut telah terbukti adanya tindakan kartel.

Harga rata-rata minyak goreng curah pada bulan Desember 2018 berdasarkan data BPS mengalami penurunan sebesar -1,64% jika dibandingkan dengan harga minyak goreng curah bulan sebelumnya. Pada bulan Desember 2018 harga rata-rata minyak goreng curah adalah sebesar Rp 11.622,-/lt. Jika dibandingkan dengan harga minyak goreng curah pada bulan Desember 2017 maka terjadi penurunan harga sebesar -6,39%, dimana rata-rata harga minyak goreng curah pada bulan Desember 2017 adalah sebesar Rp 12.416,-/lt. Harga rata-rata minyak goreng kemasan pada bulan Desember 2018 berdasarkan data BPS mengalami penurunan sebesar -0,31% jika dibandingkan dengan harga minyak goreng kemasan bulan sebelumnya. Harga rata-rata minyak goreng kemasan pada bulan Desember 2018 adalah sebesar Rp 13.814,-/lt. Jika dibandingkan dengan harga minyak goreng kemasan pada bulan Desember 2017 yang saat itu mencapai Rp 14.142,-/lt, maka terjadi penurunan harga minyak goreng kemasan sebesar -2,32%.

Harga rata-rata nasional minyak goreng curah berdasarkan data BPS relatif stabil pada periode bulan Desember 2017 – Desember 2018. Besaran koefisien keragaman harga rata-rata nasional minyak goreng curah pada periode ini sebesar 2,11% dimana mengalami peningkatan dibandingkan periode bulan November 2017 – November 2018. Harga minyak goreng kemasan juga relatif stabil pada periode bulan Desember 2017 – Desember 2018. Koefisien keragaman harga rata-rata nasional untuk minyak goreng kemasan pada periode tersebut sebesar 0,67% dimana relatif stabil jika dibandingkan dengan harga pada periode bulan November 2017 – November 2018. Fluktuasi harga rata-rata minyak goreng nasional baik minyak goreng curah maupun minyak goreng kemasan masih berada di batas aman di bawah 5%-9%.¹⁵

Adanya Pasal-pasal pada Undang- Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang sesuai dan memenuhi unsur-unsur terlapor pada kasus kartel minyak goreng di Indonesia, yaitu pada Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1999 yang menyatakan “ (1) pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat “

Unsur-unsur yang terdapat dalam pasal 4 ayat 1, yaitu :

a. Pelaku usaha

Pelaku usaha yang dimaksud adalah pelaku usaha yang sesuai dengan pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan

¹⁵ *Ibid*, Hal. 65

berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Yang termasuk kedalam pelaku usaha menurut Pasal 4 ini adalah Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, Terlapor VI, Terlapor VII, Terlapor VIII, Terlapor IX, Terlapor X, Terlapor XI, Terlapor XV, Terlapor XIX, Terlapor XXI untuk minyak goreng curah. Dan untuk pasar minyak goreng kemasan adalah Terlapor I, Terlapor II, Terlapor IV, Terlapor XV, Terlapor XVI, Terlapor XVII.

- b. Perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa

Perjanjian yang dimaksud adalah suatu perbuatan satu atau lebih perilaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis yang berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pada kasus minyak goreng ini Komisi Majelis menemukan adanya perjanjian tidak langsung yang termasuk kedalam pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*), adanya pertemuan yang dilakukan oleh para terlapor pada tanggal 29 februari 2008 dan tanggal 9 februari 2009 yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi dan struktur biaya produksi, dan mengakibatkan adanya *price parallelism* dan *facilitating prices* yang dilakukan melalui *price signaling*.

- c. Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

Yang dimaksud dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah pemusatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Menurut Majelis komisi penguasaan produksi pada pasar minyak goreng kemasan (bermerek) ditunjukkan pada penguasaan pasar oleh terlapor I(Wilmar Group), terlapor II (Musim Mas Group), Terlapor IV (Sinar Mas Group), Terlapor XV(Salim Group), Terlapor XVI (PT. Bina Karya Prima), Terlapor XVII (Sungai Budi Group) yang melakukan kesepakatan tidak langsung guna menguasai dan mempertahankan penguasaan dan pemutusan kekuatan ekonomi di Indonesia. Dapat dikatakan sebagai penguasa pasar dikarenakan para terlapor tersebut sebagai *market leader*, dan juga di dukung dengan jumlah kapasitas produksi terlapor didalam perkara ini.

Unsur-unsur yang terdapat di dalam pasal 4 ayat 2 ini adalah pangsa pasar, struktur pasar yang dikuasai oleh lebih dari dua atau tiga pelaku usaha. Sesuai dengan Pasal 5 UU No. Tahun 1999 Yang menyatakan “(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada psar bersangkutan yang sama dan (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:

- a. suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau
- b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.

Unsur-unsur yang terdapat dalam pasal 5 yaitu :

2.1. Pelaku Usaha

Pelaku usaha yang termasuk kedalam pelanggaran Pasal ini adalah Terlapor I sampai dengan Terlapor XXI kecuali Terlapor XIII

- 2.2. Perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada

pasar bersangkutan yang sama. Unsur tersebut telah dipenuhi oleh 18 Terlapor yang terbukti melanggar Pasal 5, yaitu larangan membuat perjanjian dengan pesaing untuk menetapkan harga jual produk minyak goreng curah adalah PT. Multimas Nabati Asahan, PT. Wilmar Nabati Sulawesi Indonesia, PT. Multi Nabati Sulawesi, PT. Agrindo Indah Persada, PT. Musim Mas, PT. Intibenua Perkasatama, PT. Megasurya Mas, PT. Agro Makmur Jaya, PT. Miko Oleo Nabati, PT. Indo Karya Internusa, PT. Permata Hijau Sawit, PT. Nubika Jaya, PT. Smart Tbk, PT. Tunas Baru Lampung, PT. Berlian Eka Sakti Tangguh, PT. Pasific Palmindo Industri, dan PT. Asian Agro Agung Jaya. Sedangkan untuk pasar minyak goreng kemasan yaitu PT. Multimas Nabati Asahan, PT. Sinar Alam Permai, PT. Multi Nabati Sulawesi, PT. Miki Oleo Nabati Industri, PT. Smart Tbk, PT. Salim Ivomas Pratama, PT. Bina Karya Prima, PT. Tunas Baru Lampung, dan PT. Asian Agro Agung Jaya.

Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan :

“ Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Dari perumusan pasal diatas, unsur-unsur yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut :

1. Pelaku usaha
Yang termasuk ke dalam pelaku usaha adalah Terlapor I – Terlapor XXI
2. Perjanjian
Yang dimaksud dalam perjanjian adanya kesepakatan yang di lakukan oleh para pelaku usaha (Terlapor) yang di jelaskan dalam alat bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*)
3. Pelaku usaha pesaingnya
Yang dimaksud dengan pelaku usaha pesaingnya adalah adanya pelaku pesaing lain, selain dari pelaku usaha tersebut yang lebih dari 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha.
4. Bermaksud mempengaruhi harga
Bermaksud mempengaruhi harga adalah adanya kesepakatan antara pelaku usaha dan pelaku usaha pesaingnya dalam membuat perjanjian harga, dimana perusahaan yang memproduksi barang atau jasa yang lebih besar akan menetapkan harga suatu barang atau jasa atau perusahaan tersebut dapat dikatakan sebagai market leader, yang pangsa pasarnya lebih dari 75% dan mempengaruhi perusahaan yang produksi dan pemasarannya lebih rendah (*market follower*).
5. Mengatur produksi dan atau pemasaran
Pelaku-pelaku usaha dengan sengaja membuat perjanjian untuk mengatur produksi dan pemasaran barang atau jasa agar mereka mendapatkan keuntungan
6. Barang dan atau jasa
Adanya objek baik barang ataupun jasa yang diproduksi untuk setiap pelaku usaha. Barang atau jasa tersebut dapat berupa kesamaan produk yang di produksi antara pelaku usaha yang satu dengan beberapa pelaku usaha lain.
7. Dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat Di dalam Pasal ini menjelaskan Sembilan perusahaan yang juga terbukti melanggar pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian dengan pesaingnya untuk mempengaruhi harga dengan

mengatur produksi dan atau pemasaran barangnya yang dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat adalah PT. Multimas Nabati Asahan (Terlapor I), PT. Sinar Alam Permai(Terlapor II), PT. Multi Nabati Sulawesi (Terlapor IV), PT. Miki Oleo Nabati Industri (Terlapor X), PT. Smart Tbk (Terlapor XV), PT. Salim Ivomas Pratama (Terlapor XVI), PT. Bina Karya Prima (Terlapor XVII), PT. Tunas Baru Lampung (Terlapor XVIII), dan PT. Asian Agro Agung Jaya (Terlapor XXI). Majelis Komisi menemukan adanya perilaku *facilitating practice* dalam bagian pemasaran yang telah di uraikan pada bagian *indirect evidence* yang dapat mempengaruhi harga dengan mengatur pemasaran minyak goreng kemasan.

Menurut Penulis, penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 11 terkait dengan kartel minyak goreng di Indonesia tidak berjalan dengan baik, karena ada beberapa kekurangan di dalam putusan tersebut. KPPU hanya menggunakan satu alat bukti saja yaitu bukti petunjuk berupa bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang seharusnya didukung dengan alat bukti lainnya. Penerapan UU No. 5 Tahun 1999 Untuk perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia memiliki kekurangan dalam hal alat-alat bukti yang digunakan oleh KPPU jika kembali terulang kasus kartel tersebut. Perlu juga ditambahkan terkait dengan definisi kartel maupun karakteristik dari kegiatan kartel, dikarenakan pada pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 hanya dijelaskan unsur-unsur yang memenuhi kartel.. Walaupun dalam kurun waktu 2016 hingga 2020 harga minyak goreng cenderung stabil namun para pelaku usaha belum dapat menetapkan harga minyak goreng berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 58 Tahun 2018 tentang harga acuan pembelian di tingkat petani dan konsumen walaupun tidak ditemukannya tindakan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha minyak goreng. Adanya faktor lain yang dapat menyebabkan fluktuasi harga minyak goreng yaitu harga CPO dunia yang juga cenderung mengalami fluktuasi yang berdampak juga pada harga CPO domestik.

Yang dimaksud dengan harga acuan penjualan di tingkat konsumen sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen adalah harga penjualan di tingkat konsumen yang ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan struktur biaya yang wajar mencakup antara lain biaya produksi, biaya distribusi, keuntungan, dan/atau biaya lain.¹⁶

Harga acuan pembelian di tingkat konsumen pada minyak goreng curah yaitu Rp. 10.000/ltr dan untuk minyak goreng kemasan yaitu Rp. 11.000/ltr. Berikut merupakan tabel penetapan harga acuan pembelian di tingkat petani dan penjualan di tingkat konsumen :¹⁷ peraturan tersebut di keluarkan pada bulan Mei 2018 dan pada grafik perkembangan harga minyak goreng curah dan kemasan mengalami penurunan. Namun, tidak pada angka yang telah di tetapkan oleh Kementerian Perdagangan. Dan untuk tahun-tahun selanjutnya juga terdapat fluktuasi harga minyak goreng pada pasar domestik.

Selanjutnya di kota Medan pada bulan Januari tahun 2020 harga minyak goreng Rp. 11.850, bulan Februari Rp. 11.750, bulan Maret Rp.11.650 yang cenderung mengalami

¹⁶ Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen, hlm. 3

¹⁷ Lampiran Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen

sedikit penurunan (gambar 14).⁵⁴ Namun, belum dapat dikategorikan dengan harga yang telah ditetapkan oleh Menteri Perdagangan.

Kesimpulan Dan Saran

Putusan No. 24/KPPU-I/2009 yang mengharuskan para pelaku usaha minyak goreng (20 Terlapor) melaksanakan denda administratif tidak dapat dijalankan oleh para terlapor tersebut. Berdasarkan hasil putusan Mahkamah Agung 582.K/PDT.SUS/2011, KPPU dinyatakan kalah dan menolak kasasi yang diajukan KPPU yang berkaitan dengan penggunaan bukti tidak langsung (indirect evidence) yang dinilai tidak tepat karena indirect evidence dapat digolongkan sebagai alat bukti petunjuk sebagaimana diatur dalam Pasal 42 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun, putusan KPPU memiliki dampak positif bagi pelaku usaha minyak goreng, perusahaan minyak goreng lebih berhati-hati dalam menetapkan harga. Harga minyak goreng di Indonesia sejak dari putusan KPPU tersebut sampai dengan tahun 2020 masih tergolong stabil di angka Rp.12.000/ltr – Rp. 13.000/ltr. Selain itu juga memiliki dampak negatif bagi pelaku usaha yaitu jika denda administratif yang sudah ditetapkan oleh KPPU tidak dapat dijalankan oleh 20 Terlapor maka kemungkinan besar pelaku usaha lain akan melakukan kartel atau persaingan usaha tidak sehat. Di sisi lain putusan tersebut juga memiliki dampak positif bagi pemerintah yaitu untuk mendorong pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah kartel di Indonesia, dan juga memiliki dampak negatif yaitu kurangnya kerjasama antara pemerintah dan KPPU dalam mengatasi kasus kartel yang dimana hal tersebut dapat menimbulkan kasus kartel bagi pelaku usaha lainnya.

Dalam penerapan Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada kasus kartel minyak goreng di Indonesia masih belum dapat di laksanakan dengan baik. Terdapat beberapa kekurangan dalam putusan tersebut, Majelis Komisi tidak tepat dalam menganalisa pasar minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan. Pada pertimbangan aspek karakteristik, Tim Pemeriksa beserta Majelis Komisi memasukkan aspek segmentasi pasar sebagai alasan yang membuat minyak goreng curah dan kemasan berada dalam pasar produk yang berbeda. Hal ini dapat dilihat dari argumen Tim Pemeriksa yang menyatakan bahwa minyak goreng kemasan yang ditujukan untuk kalangan menengah ke atas tidak dapat berada dalam satu pasar produk dengan minyak goreng curah yang dikonsumsi untuk pasar masyarakat kalangan menengah ke bawah. Pendapat ini bahkan dikuatkan oleh Majelis Komisi yang menyatakan bahwa minyak goreng kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat kota tidak dapat dimasukkan dalam satu pasar produk dengan minyak goreng curah yang ditujukan untuk konsumsi pasar masyarakat di pedesaan (bukan warga perkotaan). Padahal, menurut Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, aspek segmentasi pasar seperti pembagian pasar berdasarkan tingkat status sosial atau kelas pendapatan konsumen tidak termasuk dalam hal-hal yang harus dipertimbangkan dalam merumuskan pasar produk. Berdasarkan perspektif harganya, kedua jenis minyak goreng tersebut memang memiliki harga yang berbeda beda. Namun, menurut Peraturan KPPU mengenai pasar bersangkutan No. 3 Tahun 2009, inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud.

Menurut penulis, sebaiknya di lakukan revisi pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terkait

dengan definisi kartel, dan penggunaan alat bukti yang digunakan oleh KPPU. Jika KPPU menggunakan indirect evidence haruslah di dukung dengan alat bukti langsung sesuai dengan aturan yang di muat dalam Pasal 42 Undang- Undang No. 5 Tahun 1999.

Sebaiknya pemerintah yang dibantu juga oleh KPPU untuk memantau harga minyak goreng yang beredar di pasaran domestik Indonesia agar harga minyak goreng di Indonesia tetap stabil dan menjaga agar tidak terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat antar perusahaan-perusahaan minyak goreng di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Black, Henry Campbell. Black's Law Dictionary, Sixth Edition. St. Paul, Minn: West Publishing Co. 1997.
- Fuadi, Munir, 1999, Hukum Anti Monopoli, Menyongsong Era Persaingan Sehat, Bandung, PT Citra Aditya Bakti
- Hermansyah, 2008, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Ibrahim, Johnny, 2007, Hukum Persaingan Usaha, Malang, Bayumedia Publishing
- Lubis, A.F. et. al., 2009, Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Jakarta, ROV Creative Media
- Meyliana, Devi, 2013, Hukum Persaingan Usaha, Malang, Setara Press
- Pahan, Iyung, 2008, Panduan Lengkap Kelapa Sawit Manajemen Agribisnis Dari Hulu Hingga Hilir, Jakarta, Penebar Swadaya
- Prayoga, Ayudha D, 2000, Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturnya Di Indonesia, Jakarta, Proyek ELIPS
- Rokan, Mustafa Kamal, 2010, Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia), Jakarta, Rajawali Pers 2010, Hukum Persaingan Usaha, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Silondae, Arus Akbar dan Wirawan B. Ilyas, 2013, Pokok-Pokok Hukum Bisnis, Jakarta, Salemba Empat
- Siswanto, Arief, 2002, Hukum Persaingan Usaha, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Susanti, 2005, Naskah Akademis Tentang Persaingan Usaha Anti Monopoli, Jakarta, Mahkamah Agung RI
- Usman, Rachamdi, 2004, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama 2013, Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Banjarmasin, CV Sinar Grafika
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, 1999, Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli, Jakarta, Rajawali Pers

Jurnal

- A.M. Tri Anggraini, "Mekanisme Mendeteksi dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan" (On-line). Tersedia di <https://sekartrisakti.wordpress.com>.
- Analisis Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia hlm. 11 dikutip dari. Tersedia di <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/download/53871/31946>
- Hasim Purba, Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern. (On-line) tersedia di <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf>

Hermansyah, 2008, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
Munadiya, Riris, 2011, Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha, Jurnal Persaingan Usaha KPPU, Edisi 5
Sukarmi, 2011, Pembuktian Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha, jurnal hukum persaingan, vol 6
Nurhayati, Irna, 2011, Kajian Hukum Persaingan Usaha: Kartel Antara Teori dan Praktik, Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Perkembangan Hukum Bisnis, No. 2

Website

OECD “Prosecuting Cartel without Direct Evidence of Agreement, Policy Brief”, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/30/38704302.pdf>. Prosecuting Cartels without Direct Evidence 2006 hlm. 20 dikutip dari
<https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/37391162.pdf>
https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf hlm. 2
https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/draft_pedoman_kartel.pdf hlm.3-4
https://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_minyak_goreng.pdf
<https://m.republika.co.id/berita/pyza06415/minyak-goreng-curah-dilarang-beredar-januari-2020>
<https://www.gurupendidikan.co.id/kartel/>
<https://nasional.kontan.co.id/news/ma-tolak-putusan-kppu-atas-kartel-minyak-goreng>