

Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng Di Indonesia

Yuniar Hayu Wintansari
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
pascahukum@uii.ac.id

Abstract

This study was conducted to determine the appropriate legal considerations in the cooking oil cartel case between the Business Competition Supervisory Commission (KPPU), the District Court, and the Supreme Court. This is a normative legal research that uses statutory approach and case study. This study concludes that according to legal provisions or legal certainty in force in Indonesia, the legal considerations of the District Court are in accordance with this principle in the cooking oil cartel case because indirect or intuitive evidence cannot be used in competition law in Indonesia. However, if it is based on the principles of justice and expediency, then the KPPU's legal considerations hence become more appropriate because KPPU has treated the wider community who have been harmed by the price of cooking oil.

Key Words: Business competition supervisory commission; cartel agreement; legal considerations

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pertimbangan hukum yang tepat dalam kasus kartel minyak goreng antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Agung. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan metode pendekatan *statute approach* dan *case approach*. Penelitian ini menyimpulkan bahwa menurut ketentuan hukum atau kepastian hukum yang berlaku di Indonesia maka pertimbangan hukum Pengadilan Negeri telah sesuai dengan asas tersebut dalam kasus kartel minyak goreng karena bukti *indirect evidence* atau bukti tidak langsung tidak dapat digunakan dalam hukum persaingan di Indonesia. Tetapi apabila didasarkan pada asas keadilan dan kemanfaatan maka pertimbangan hukum KPPU lebih tepat karena KPPU telah berlaku adil terhadap masyarakat luas yang dirugikan oleh harga minyak goreng.

Kata-kata Kunci: Komisi pengawas persaingan usaha; perjanjian kartel; pertimbangan hukum

Pendahuluan

Kartel adalah perjanjian satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan diantara keduanya. Dengan kata lain, kartel adalah kerjasama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.¹ Kartel biasanya diprakarsai oleh asosiasi dagang (*trade associations*) bersama para anggotanya. Kartel disebut juga dengan *syndicate*, yaitu suatu kesepakatan tertulis antara beberapa perusahaan produsen dan lain lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dengan tujuan menekan persaingan dan meraih keuntungan.²

Kartel tidak hanya menguntungkan bagi produsen atau pelaku usaha, tetapi juga menimbulkan kerugian bagi produsen sendiri dan konsumen yaitu terjadinya praktik monopoli oleh para pelaku kartel sehingga secara makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya yang dicerminkan dengan timbulnya *deadweight loss* atau bobot hilang yang umumnya disebabkan kebijaksanaan pembatasan produksi yang biasa dipraktikkan oleh perusahaan monopoli untuk menjaga agar harga tetap tinggi. Adapun dari segi konsumen akan kehilangan pilihan harga, kualitas yang bersaing dan layanan purna jual yang baik.³ Kebanyakan negara lain menghukum praktik kartel dengan pendekatan *per se illegal* yaitu suatu perbuatan itu dengan sendirinya telah melanggar ketentuan yang diatur jika perbuatan itu telah memenuhi rumusan dari undang-undang tanpa alasan pembenaran, dan tanpa perlu melihat akibat dari tindakan yang dilakukan.⁴

Di Indonesia, perjanjian kartel diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi, "*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 praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat*".⁵ Pasal tersebut menetapkan bahwa para pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan para pesaingnya untuk mempengaruhi harga 'hanya jika' perjanjian tersebut dapat mengakibatkan

¹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 105.

² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, PT Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2012, hlm. 178.

³ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 103.

⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op Cit.*, hlm. 701.

⁵ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 94.

terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Jadi, ketentuan ini menggunakan pendekatan *rule of reason*.⁶

Salah satu contoh persaingan usaha yang tidak sehat adalah praktek kartel minyak goreng yang dilakukan oleh 20 pelaku usaha minyak goreng di Indonesia. Mereka terbukti melakukan kartel harga karena melanggar ketentuan Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang terdapat dalam putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009. Praktek kartel tersebut mengakibatkan adanya kerugian yang diderita oleh masyarakat setidaknya sebesar Rp. 1.270.000.000.000,00 untuk produk minyak goreng kemasan bermerek dan Rp. 374.300.000.000,00 untuk produk minyak goreng curah⁷.

Kasus tersebut terkait dengan gejolak harga CPO dunia yang secara faktual mempengaruhi terjadinya harga minyak goreng di pasar domestik. Naiknya harga CPO dari kisaran harga US\$ 1.300/ton menjadi alasan logis tentang naiknya harga minyak goreng sawit dipasar domestik yang saat itu dari kisaran harga Rp. 7.000/kg menjadi Rp. 12.900/kg. Namun ketika terjadi penurunan harga di pasar dunia, harga minyak goreng pada pasar domestik tidak merespon secara proporsional sehingga hal tersebut yang melatarbelakangi dugaan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha minyak goreng di Indonesia.⁸

Putusan KPPU tersebut sayangnya ditolak oleh Pengadilan Negeri dan setelah melakukan pengajuan kasas, Mahkamah Agung juga menolak putusan KPPU atas keberatan yang dilakukan 20 produsen minyak goreng yang menjadi terlapor. Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung menolak putusan KPPU karena terkait dengan syarat materiil yang tidak terpenuhi oleh penggugat (KPPU). Terkait hal ini, pembuktian kartel yang terdapat dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason* dimana suatu perjanjian kartel baru dapat dikatakan melanggar peraturan perundang-undangan apabila dalam praktek kartel tersebut dapat terbukti mengakibatkan adanya kerugian atau membuat persaingan usaha menjadi tidak sehat. Selain menggunakan alat bukti langsung dalam pembuktian, pendekatan *rule of reason* juga menggunakan *indirect evidence* atau alat bukti tidak langsung yaitu bukti analisa ekonomi dan bukti komunikasi. Akan tetapi, hukum acara di Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung tidak mengenal adanya pembuktian ekonomi.

⁶ A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Perse Illegal dan Rule of Reason*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 210

⁷ <http://www.apakabardunia.com/2012/09/5-kartel-berkuasa-di-indonesia.html>. di akses pada 23 Juni 2017.

⁸ Indonesia, *Positioning Paper Minyak Goreng*, dapat diakses di www.kppu.go.id/Positioning_paper/positioning_paper_minyak_goreng.pdf, hlm.1. di akses 23 Juni 2017.

Kasus praktek kartel ini, sebagaimana dibuktikan oleh KPPU, merugikan masyarakat dengan adanya bukti-bukti yang telah didapat oleh KPPU. Akan tetapi, bukti-bukti yang didapat oleh KPPU tersebut ternyata tidak terdapat dalam hukum acara pada pengadilan umum, keadaan yang tidak sinkron antara peradilan di KPPU dan peradilan umum tersebut sangat menghambat proses untuk memperoleh keadilan bagi masyarakat umum dan proses peradilan di KPPU dari mulai penyidikan sampai dengan eksekusi menjadi sebuah tindakan yang membuang waktu dan dapat dikatakan sebagai peraturan hukum yang tidak mempunyai asas kepastian, kemanfaatan, dan efisiensi hukum.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu pertimbangan hukum manakah yang tepat dalam kasus kartel minyak goreng antara KPPU, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Agung?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui pertimbangan hukum yang tepat dalam kasus kartel minyak goreng antara KPPU, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Agung.

Metode Penelitian

Penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas.⁹ Penelitian ini berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan efektivitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap analisis pertimbangan hukum kasus kartel minyak goreng di Indonesia.¹⁰

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *statute approach*, yaitu menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan pertimbangan hukum dan hukum persaingan usaha tidak sehat di Indonesia khususnya mengenai pertimbangan hukum kasus kartel, dan *case approach*, yaitu mempelajari norma-norma atau kaidah yang diterapkan dalam

⁹ Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 118.

¹⁰ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2012, hlm. 443.

praktik hukum dengan mengambil kasus-kasus yang berkaitan dengan persaingan usaha tidak sehat yaitu kasus kartel minyak goreng (Studi Kasus Putusan No. 24/KPPU-I/2009 dan Putusan PN, dan MA).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng menurut KPPU

Berikut adalah daftar nama-nama Perusahaan yang melakukan kartel minyak goreng baik curah maupun kemasan:

| No | Nama Perusahaan | Obyek Kartel | | Denda dari KPPU |
|----|-------------------------------|---------------|---------|-------------------|
| | | Minyak Goreng | | |
| | | Curah | Kemasan | |
| 1 | PT Multimas Nabati Asahan | √ | √ | 25.000.000.000,00 |
| 2 | PT Sinar Alam Permai | √ | √ | 20.000.000.000,00 |
| 3 | PT Wilmar Nabati Indonesia | √ | | 1.000.000.000,00 |
| 4 | PT Multi Nabati Sulawesi | √ | √ | 25.000.000.000,00 |
| 5 | PT Agrindo Indah Persada | √ | | 25.000.000.000,00 |
| 6 | PT Musim Mas | √ | | 15.000.000.000,00 |
| 7 | PT Intibenua Perkasatama | √ | | 2.000.000.000,00 |
| 8 | PT Megasurya Mas | √ | | 15.000.000.000,00 |
| 9 | PT Agro Makmur Raya | √ | | 5.000.000.000,00 |
| 10 | PT Mikie Oleo Nabati Industri | √ | √ | 20.000.000.000,00 |
| 11 | PT Indo Karya Internusa | √ | | 15.000.000.000,00 |
| 12 | PT Permata Hijau Sawit | √ | | 5.000.000.000,00 |
| 13 | PT Nubika Jaya | √ | | 2.000.000.000,00 |
| 14 | PT Smart, Tbk | √ | √ | 25.000.000.000,00 |
| 15 | PT Salim Ivomas Pratama | | √ | 25.000.000.000,00 |
| 16 | PT Bina Karya Prima | | √ | 25.000.000.000,00 |
| 17 | PT Tunas Baru Lampung, Tbk | √ | | 10.000.000.000,00 |
| 18 | PT Berlian Eka Sakti Tangguh | √ | | 10.000.000.000,00 |
| 19 | PT Pacific Palmindo Industri | √ | | 10.000.000.000,00 |
| 20 | PT Asian Agro Agung Jaya | √ | √ | 10.000.000.000,00 |

Unsur 'perjanjian' dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, Majelis Komisi merujuk pada pengertian Perjanjian Pasal 1 ayat (7) UU No. 5/1999. Majelis Komisi KPPU berpendapat adanya fakta perjanjian yang dilakukan secara tidak tertulis. Dalam pembuktiannya penguasaan produksi atau pemasaran Majelis Komisi menggunakan *indirect evidence* yaitu dua (2) tipe bukti ekonomi, bukti pertama, adalah bukti yang terkait dengan struktur pada intinya menjelaskan mengenai adanya struktur pasar minyak goreng curah yang sangat terkonsentrasi. Perusahaan besar menguasai pangsa pasar dan memiliki kekuatan

untuk menentukan tingkat harga adanya produk minyak goreng yang relatif homogen, dan tingkat hambatan masuk didalam pasar minyak goreng kemasan relatif tinggi, permintaan minyak goreng memiliki karakteristik inelastis, serta adanya transparansi dan pertukaran informasi harga minyak goreng.

Bukti kedua yang terkait dengan struktur yaitu adanya *price parallelism*. Majelis Komisi dalam membuktikan ada atau tidaknya *price parallelism* menggunakan Uji *Homogeneity of Varians* yang hasilnya menunjukkan fakta adanya *price parallelism* pada pasar minyak goreng curah dan kemasan (bermerek) karena nilai probabilitas hasil uji tersebut lebih besar dari 5%. Selain itu, adanya fakta *facilitating practices* yang dilakukan melalui *price signaling* dalam melakukan kegiatan promosi pada waktu yang tidak bersamaan serta pertemuan-pertemuan atau komunikasi antar pesaing melalui asosiasi.¹¹ Pembuktian adanya faktor perilaku *price parallelism* bukan merupakan bukti telah terjadinya kartel. Terjadinya harga yang sama pada kasus minyak goreng dikarenakan bahan bakunya sama yaitu CPO dan input lain misalnya, tenaga kerja, teknologi, ukuran perusahaan, sistem dan saluran distribusi karena karakteristik industrinya sama maka banyak kemungkinan mengalami persamaan harga di antara para pelaku usaha minyak goreng.

Hal yang utama menentukan terjadinya kartel adalah adanya kolusi untuk membuat konsensus dalam bentuk kartel di antara pelaku usaha, bukan adanya *price parallelism*. *Price Parallelism* baru dapat dikatakan kartel apabila para pelaku usaha tidak dapat memberikan penjelasan yang rasional terhadap terjadinya *price parallelism*. Oleh karena itu, KPPU harus menggunakan faktor plus dan dapat membuktikan terjadinya kolusi baik dilakukan dengan perjanjian secara tertulis maupun lisan.

Majelis Komisi berpendapat bahwa struktur pasar minyak goreng curah dan kemasan adalah *oligopoly* karena hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha, yaitu untuk minyak goreng curah dikuasai oleh Wilmar Group, Musim Mas Group, PT Smart Tbk dan PT Asian Agro Agung Jaya (2007) atau PT Berlian Eka Sakti Tangguh (2008). Untuk minyak goreng kemasan (bermerek) yaitu PT Salim Ivomas Pratama, Wilmar Group, PT Smart Tbk, dan PT Bina Karya Prima. Majelis Komisi (KPPU) menyimpulkan terpenuhinya unsur perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan pemasaran barang dan jasa.¹²

Unsur berikutnya yaitu '*dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu*' dinyatakan

¹¹ Junaidi, A, *Majalah Kompetisi*, 2008, hlm. 11

¹² Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng

oleh Majelis Komisi yang menilai bahwa terdapat dua jenis oligopoli dalam pasar bersangkutan minyak goreng yaitu pertama, oligopoli sempit di mana dalam struktur pasar ini hanya melibatkan sejumlah kecil pelaku usaha yaitu 2 atau 3 pelaku usaha yang menguasai lebih dari 75% pangsa, dan kedua, oligopoli luas di mana dalam struktur pasar ini dapat melibatkan jumlah pelaku usaha yang lebih banyak sehingga jika dilandasi dengan adanya suatu perjanjian menjadi berada dalam ruang lingkup ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999.

Unsur selanjutnya yaitu *'dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat'*. Terkait unsur ini, Majelis Komisi merujuk pada pengertian Praktek Monopoli yang tercantum dalam Pasal 1 Angka 2 dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1999, yaitu tindakan para pelaku usaha minyak goreng kemasan dan curah telah melakukan *'kesepakatan tidak langsung'* guna menguasai dan mempertahankan penguasaan dan konsentrasi pasar minyak goreng di Indonesia merupakan tindakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh beberapa pelaku usaha. Dampak dari penguasaan pasar tersebut menyebabkan terjadinya koordinasi dalam menghadapi penurunan harga CPO periode April 2008 hingga Desember 2008 yang tidak direspons secara proporsional oleh pelaku usaha minyak goreng untuk menetapkan kembali harga minyak goreng curah dan kemasan. Akibatnya, konsumen mengalami kerugian untuk memperoleh harga minyak goreng yang lebih rendah.

Majelis Komisi melakukan perhitungan kerugian konsumen dengan cara menghitung selisih rata-rata penjualan minyak goreng dengan rata-rata harga perolehan CPO masing-masing para pelaku usaha minyak goreng. Selanjutnya, Majelis Komisi membandingkan selisih harga rata-rata tersebut pada periode Januari 2007 hingga Maret 2008 dengan periode April 2008 hingga Desember 2008 sehingga jumlah kerugiannya sebesar kurang lebih Rp.1.270.263.632.175,00 untuk minyak goreng kemasan dan Rp. 374.298.034.526,00 untuk minyak goreng curah.¹³

Pembagian pasar antara minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan (bermerek) tersebut dibandingkan dengan total konsumsi nasional, dapat diketahui pangsa pasar masing-masing produk yaitu:

1) Minyak goreng curah

| No | Pelaku Usaha | 2007 | 2008 |
|----|-----------------|--------|--------|
| 1 | Wilmar Group | 25,03% | 39,01% |
| 2 | Musim Mas Group | 20,80% | 29,91% |

¹³ Andi Fahmi Lubis et al, *Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks*, Creative Media, Jakarta, 2009, hlm. 342

| | | | |
|---|--|-------|-------|
| 3 | Sinar Mas Group/PT Smart, Tbk | 6,90% | 6,69% |
| 4 | PT Asian Agro Agung Jaya | 6,43% | 1,24% |
| 5 | Permata Hijau Group | 2,43% | 1,71% |
| 6 | Best Group | 1,57% | 2,52% |
| 7 | Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung, Tbk | 1,98% | 1,96% |
| 8 | PT Pacific Palmindo Industri | - | 1,96% |

2) Minyak goreng kemasan (bermerek)

| No | Pelaku Usaha | 2007 | 2008 |
|----|--|--------|--------|
| 1 | Salim Group | 58,19% | 60,97% |
| 2 | Wilmar Group | 17,35% | 13,00% |
| 3 | SinarMas Group/PT Smart, Tbk | 13,34% | 15,79% |
| 4 | PT Bina Karya Prima | 9,20% | 6,96% |
| 5 | Musim Mas Group | 1,28% | 2,45% |
| 6 | PT Asian Agro Agung Jaya | 0,60% | 0,72% |
| 7 | Sungai Budi Group/PT Tunas Baru Lampung, Tbk | 0,04% | 0,11% |

Selain itu, dikenakan juga Pasal 5 UU No. 5/1999 yang unsurnya meliputi unsur pelaku usaha dan 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. Dalam hal ini, Majelis Komisi menilai berdasarkan fakta-fakta terkait dengan struktur dan perilaku. Secara struktural, pasar minyak goreng merupakan bentuk pasar oligopoli yang makin terkonsentrasi sedangkan perilaku para pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai *price parallelism* dan/atau *facilitating practices* yang dilakukan melalui *price signaling*. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, Majelis Komisi menilai komunikasi dan/atau koordinasi dengan didukung bukti ekonomi tersebut dapat dikategorikan sebagai perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga minyak goreng yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada Pasar Bersangkutan yang sama.

Selain Pasal 4 dan Pasal 5 UUNo. 5/1999, ada juga pelanggaran terhadap Pasal 11 UU No. 5/1999, yang unsurnya adalah unsur *pelaku usaha, perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, dan unsur yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat*.¹⁴ Pembuktian unsur '*yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan*

¹⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 11.

atau persaingan usaha tidak sehat' dilakukan Majelis Komisi dengan cara menilai dampak perilaku pemasaran para pelaku usaha mengakibatkan tidak adanya persaingan dari sisi harga. Selain itu, ditemukan perilaku pengaturan dalam pemasaran produk yang dilakukan para pelaku usaha minyak goreng sehingga mengakibatkan kerugian konsumen. Kerugian tersebut dapat dikategorikan sebagai kerugian terhadap kepentingan umum, mengingat produk minyak goreng merupakan kebutuhan pokok atau kebutuhan strategis masyarakat.

KPPU dalam membuktikan terjadinya perilaku kartel pada perkara ini menggunakan unsur perjanjian antara pelaku usaha dengan pesaingnya merujuk pada pengertian perjanjian pada Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 5 Tahun 1999. Perjanjian yang digunakan dalam perkara kartel minyak goreng adalah perjanjian tidak tertulis. Perjanjian tidak tertulis masuk kedalam kategori alat bukti tidak langsung atau *indirect evidence*.¹⁵ Majelis Komisi membuktikan terjadinya kartel dengan menggunakan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yaitu, pertama, bukti komunikasi, yaitu berupa adanya pertemuan dan komunikasi antar pesaing pada 29 Februari 2008 meskipun tidak terdapat substansi dari pertemuan tersebut, dan pertemuan 9 Februari 2009 yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi, dan struktur biaya produksi. Kedua, bukti ekonomi. Ada dua bukti ekonomi yaitu struktur dan perilaku. Pada perkara ini, industri minyak goreng baik curah maupun kemasan memiliki struktur pasar yang terkonsentrasi pada beberapa pelaku usaha atau disebut oligopoli. Bukti perilaku terlihat dari adanya *price parallelism*. Ketiga, *facilitating practice*, dilakukan melalui *price signaling* dalam kegiatan promosi dalam waktu yang tidak bersamaan serta pertemuan-pertemuan atau komunikasi antar pesaing melalui asosiasi.

KPPU menduga telah terjadi kolusi secara diam-diam yang dilakukan oleh para pelaku usaha minyak goreng untuk melakukan konspirasi yaitu dengan melakukan koordinasi untuk tidak menurunkan harga minyak goreng pada saat harga CPO dunia turun, bahkan sebaliknya, harga tetap tidak mengalami penurunan. Perjanjian secara tidak tertulis atau kolusi secara diam-diam juga dilakukan oleh pelaku usaha minyak goreng dengan difasilitasi asosiasi GIMNI dengan mengadakan pertemuan 9 Februari 2009 untuk menetapkan harga minyak goreng di pasar sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dalam program MINYAKITA tentang harga minyak kemasan sederhana dengan harga yang terjangkau masyarakat yaitu Rp. 8000,-/litr. Penentuan alat bukti pertemuan pada 9 Februari 2009 seharusnya dapat dimasukkan ke dalam *direct evidence* karena terdapat risalah pertemuan yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi dan struktur biaya produksi. Risalah pertemuan tersebut dapat

¹⁵ Perkom Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999, hlm.. 17.

dijadikan bukti telah terjadinya kolusi secara tidak langsung untuk melakukan kartel. Namun, KPPU menempatkannya dalam bukti komunikasi sehingga kedudukannya sebagai *indirect evidence*.

Pada pembuktian menggunakan *facilitating practice*, KPPU tidak menjelaskan secara terperinci mengenai perilaku *facilitating practice*. Dalam hal untuk membedakan suatu perilaku dilakukan dengan perjanjian tertulis maupun lisan merupakan interdependensi dalam pasar oligopoly sehingga dibutuhkan penilaian motivasi para pelaku usaha untuk melakukan suatu tindakan secara bersama-sama. Artinya, *facilitating practice* dapat dipergunakan untuk menentukan alasan-alasan pelaku usaha melakukan perilaku tertentu. *Facilitating practices* meliputi antara lain pertukaran informasi termasuk yang berisi informasi tentang harga saat ini, biaya, rencana bisnis, pemanfaatan kapasitas, atau non-publik, informasi bisnis sensitif, pengumuman harga (*price signal*), pengumuman mengenai rencana bisnis akan datang yang memberikan kesempatan kepada peserta lain untuk mengadakan adaptasi, diseminasi atau penyebarluasan data diantara para pesaing mengenai kegiatan ekonomi mereka, alat dan cara untuk mengobservasi dan mendeteksi penurunan atau pemotongan harga melalui klausula dalam kontrak dan standardisasi dalam perdagangan.

Peraturan tentang kartel tersebar dalam berbagai pasal di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), seperti Pasal 5 tentang kartel harga (*price fixing*), Pasal 9 tentang kartel wilayah dan Pasal 11 tentang kartel produksi dan pemasaran. Menurut Pasal 35 huruf a UU No. 5 Tahun 1999, jika pelaku usaha melanggar Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 maka KPPU akan melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan pasal tersebut jika pelaku usaha terindikasi melakukan kartel maka yang harus dinilai oleh KPPU adalah perjanjiannya. Perjanjian inilah yang akan menjadi alat bukti adanya kartel. Masalahnya, pembuktian dengan menggunakan perjanjian atau kesepakatan tertulis sangat sulit dilakukan. Oleh karena itu, pembuktian kartel berkembang menggunakan *indirect evidence* yaitu bukti-bukti secara tidak langsung dimana terdapat hasil-hasil analisis ekonomi yang menggunakan *tools* ekonomi yang memang secara ilmiah diakui dan bisa menunjukkan korelasi antara satu fakta dengan fakta lain bahwa memang telah terjadi pengaturan di dalamnya.

Selain itu, kartel seringkali berjalan simultan dengan pelanggaran lain yang berpotensi berseberangan dengan aturan dalam UU No. 5/1999, yaitu Pasal 5 (penetapan harga), Pasal 9 (pembagian pasar), Pasal 10 (pemboikotan), Pasal 12

(*trust*), Pasal 22 (persekongkolan tender), Pasal 24 (persekongkolan menghambat produksi dan atau pemasaran). Menurut Pasal 35 huruf b UU No. 5 Tahun 1999, jika pelaku usaha melakukan pelanggaran Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 mengenai kegiatan terlarang maka KPPU akan melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Jadi, yang dinilai oleh KPPU dalam hal ini adalah tindakan atau perilaku pelaku usaha yang bersangkutan.¹⁶

Pemaparan terkait pertimbangan hukum kasus kartel minyak goreng oleh KPPU di atas, apabila dilihat dari segi keadilan dan kepastian hukumnya, dapat disimpulkan bahwa KPPU telah berlaku adil terhadap masyarakat luas yang dirugikan oleh harga minyak goreng yang tetap mahal meskipun harga CPO dunia turun dengan memberi putusan bersalah terhadap para terlapor dan memberi sanksi administrasi yang seharusnya didukung oleh putusan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung karena KPPU lebih detail dalam menempatkan atau menganalisis kasus kartel yang pembuktian pasalnya harus menggunakan pendekatan *rule of reason* yang artinya untuk kasus kartel sendiri sulit dibuktikan dengan bukti langsung / bukti tertulis, sehingga KPPU harus mencari bukti tidak langsung / *indirec evidence*, yang masih terkendala oleh kepastian hukum dari peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menempatkan *Indirect Evidence* sebagai bukti pelengkap. Artinya, harus ada bukti yang lain untuk menguatkan putusan KPPU dalam memutuskan terlapor bersalah supaya di terima oleh Pengadilan Negeri dan MA. Berkaitan dengan sisi kemanfaatan dari peraturan perundang undangan tentang kartel juga masih kurang karena pembuktian *Indirec Evidence* masih menjadi bukti pelengkap.

Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng menurut Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri telah menerima penetapan dari Mahkamah Agung (MA) yang menyatakan Pengadilan Negeri yang memeriksa dan mengadili perkara. Dengan keluarnya penetapan ini, MA telah mengabulkan permohonan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terkait konsolidasi (penggabungan) perkara kartel minyak goreng. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi adalah *judex facti*, yang berwenang memeriksa fakta dan bukti dari suatu perkara. Jadi, tugas pengadilan negeri dalam memeriksa masalah keberatan adalah dengan menilai kembali keputusan KPPU, dengan mempertimbangkan fakta dan penerapan

¹⁶ Peraturan Perundang-Undangan Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

hukumnya. Kedudukan pengadilan negeri disini menyerupai kedudukan pengadilan tinggi dalam menangani masalah banding yang memeriksa kembali perkara dari awal baik mengenai fakta, bukti dari suatu perkara, maupun penerapan hukumnya.¹⁷

Berdasarkan informasi yang disampaikan perwakilan perusahaan migor, Pengadilan Negeri membatalkan putusan KPPU., sebagaimana tertuang dalam Putusan No. 03/KPPU.JKT.PST. Putusan tersebut menetapkan bahwa praktik monopoli, oligopoli, kartel, dan kesepakatan terkait produksi yang dituduhkan KPPU tidak terbukti karena KPPU menggunakan bukti *indirect evidence* yang pada hukum acara di Indonesia belum terdapat peraturan mengenai bukti tidak langsung, sehingga putusan denda oleh KPPU tersebut dibatalkan. Didalam pertimbangannya, majelis hakim menilai bahwa keputusan KPPU dengan menggunakan *indirect evidence* alias bukti tidak langsung tidak dapat digunakan dalam hukum persaingan di Indonesia. Dugaan KPPU mengenai telah terjadi kolusi secara diam-diam yang dilakukan oleh para pelaku usaha minyak goreng untuk melakukan konspirasi yaitu dengan melakukan koordinasi untuk tidak menurunkan harga minyak goreng pada saat harga CPO dunia turun, bahkan sebaliknya, harga tetap tidak mengalami penurunan. Perjanjian secara tidak tertulis atau kolusi secara diam-diam yang juga dilakukan oleh pelaku usaha minyak goreng dengan difasilitasi asosiasi GIMNI mengadakan pertemuan 9 Februari 2009 untuk menetapkan harga minyak goreng di pasar sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dalam program MINYAKITA tentang harga minyak kemasan sederhana dengan harga yang terjangkau masyarakat yaitu Rp.8000,-/litr.¹⁸

Penentuan alat bukti pertemuan pada 9 Februari 2009 tersebut seharusnya dapat dimasukkan ke dalam *direct evidence* karena terdapat risalah pertemuan yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi dan struktur biaya produksi. Risalah pertemuan tersebut dapat di jadikan bukti telah terjadinya kolusi secara tidak langsung untuk melakukan kartel. Namun sebaliknya KPPU menempatkannya dalam bukti komunikasi sehingga kedudukannya sebagai *indirect evidence*. Jadi, berdasarkan hal tersebut Majelis Hakim menilai dari keterangan saksi dan ahli dalam pemeriksaan tambahan menyatakan bahwa KPPU keliru dalam menetapkan putusan kepada pihak terhukumnya. Didalam hukum Perdata di Indonesia, diatur Pasal 164 HIR tentang alat bukti yaitu surat, saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah.

¹⁷Andi Fahmi Lubis *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, Jakarta, 2009, hlm. 109.

¹⁸ Putusan KPPU Nomor 24/KPPU/2009 tentang Kartel Minyak Goreng

Selain itu, dalam pembuktian menggunakan *facilitating practice* KPPU tidak menjelaskan secara terperinci mengenai perilaku *facilitating practice*. Untuk membedakan suatu perilaku dilakukan dengan perjanjian tertulis maupun lisan merupakan interdependensi dalam pasar oligopoly sehingga dibutuhkan penilaian motivasi para pelaku usaha untuk melakukan suatu tindakan secara bersama-sama. Jadi, *facilitating practice* dapat dipergunakan untuk menentukan alasan-alasan pelaku usaha melakukan perilaku tertentu. *Facilitating practices* meliputi antara lain pertukaran informasi termasuk yang berisi informasi tentang harga saat ini, biaya, rencana bisnis, pemanfaatan kapasitas, atau non-publik, informasi bisnis sensitif, pengumuman harga (*price signal*), pengumuman mengenai rencana bisnis akan datang yang memberikan kesempatan kepada peserta lain untuk mengadakan adaptasi, diseminasi atau penyebarluasan data diantara para pesaing mengenai kegiatan ekonomi mereka, alat dan cara untuk mengobservasi dan mendeteksi penurunan atau pemotongan harga melalui klausula dalam kontrak dan standardisasi dalam perdagangan.

Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng menurut Mahkamah Agung

Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 3 Tahun 1999 mengatur bahwa putusan atau penetapan KPPU mengenai Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak termasuk sebagai keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁹ Setelah Perma ini berlaku, ditegaskan dalam Pasal 3 bahwa putusan KPPU tidak dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Upaya hukum mengenai putusan KPPU hanya dapat diajukan ke Pengadilan Negeri.²⁰ Mengenai pengaturan tentang hal ini kembali ditegaskan dalam Pasal 3 Perma Nomor 3 Tahun 2005 yang memperbarui pengaturan Perma 1 Tahun 2003.

Hukum di Indonesia mengatur bahwa *judex facti* dan *judex juris* adalah dua tingkatan peradilan di Indonesia berdasarkan cara mengambil keputusan. Peradilan Indonesia terdiri atas Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi adalah *judex facti* yang berwenang memeriksa fakta dan bukti dari suatu perkara dan menentukan fakta-fakta dari perkara tersebut sedangkan Mahkamah Agung adalah *judex juris*

¹⁹ Pasal 3 Perma Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

²⁰ Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 67.

yaitu hanya memeriksa penerapan hukum dari suatu perkara dan tidak memeriksa fakta dari perkaranya.

Pada kasus kartel minyak goreng ini, Mahkamah Agung sebagai *judex juris* hanya memeriksa penerapan hukum oleh KPPU untuk perkara No. 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng. KPPU sendiri dalam membuktikan terjadinya perilaku kartel pada perkara ini menggunakan unsur perjanjian antara pelaku usaha dengan pesaingnya merujuk pada pengertian perjanjian pada Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 5 Tahun 1999. Perjanjian yang digunakan dalam perkara kartel minyak goreng adalah perjanjian tidak tertulis. Perjanjian tidak tertulis masuk kedalam kategori alat bukti tidak langsung atau *indirect evidence*.

KPPU menemukan adanya perjanjian secara tidak tertulis atau kolusi secara diam-diam juga dilakukan oleh palaku usaha minyak goreng dengan difasilitasi asosiasi GIMNI dengan mengadakan pertemuan 9 Februari 2009 untuk menetapkan harga minyak goreng di pasar sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dalam program MINYAKITA tentang harga minyak kemasan sederhana dengan harga yang terjangkau masyarakat yaitu Rp. 8000,-/litr.

Penentuan alat bukti pertemuan pada 9 Februari 2009 tersebut seharusnya dapat dimasukkan ke dalam bukti tertulis atau *direct evidence* karena terdapat risalah pertemuan yang membahas mengenai harga, kapasitas produksi dan struktur biaya produksi. Risalah pertemuan tersebut dapat di jadikan bukti telah terjadinya kolusi secara tidak langsung untuk melakukan kartel. Namun, KPPU menempatkannya dalam bukti komunikasi sehingga kedudukannya sebagai *indirect evidence*. Didalam hukum Perdata di Indonesia, diatur Pasal 164 HIR tentang alat bukti yaitu surat, saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Jadi, belum diatur mengenai bukti *indirect evidence* namun hanya sebagai bukti pelengkap saja sehingga Mahkamah Agung sebagai *judex juris* memutuskan menolak putusan KPPU tentang kartel minyak goreng karena KPPU keliru dalam menerapkan hukumnya.

Penutup

Pengaturan kartel oleh KPPU bertujuan untuk menjamin hak berkompetisi sehat bagi pelaku usaha dan peluang kesejahteraan konsumen. KPPU bisa menindak kartel-kartel yang merugikan konsumen. KPPU meyakini bahwa kartel itu sama dengan perjanjian yang dilarang karena ada praktik monopoli pengusaha yang menguasai pasar kemudian menaikkan harga secara tidak wajar. KPPU menyatakan bahwa terjadi praktik kartel harga atau *parallel pricing* yang dilakukan oleh beberapa perusahaan minyak goreng di Indonesia. Dengan demikian, ini telah melanggar peraturan tentang kartel dalam Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) seperti Pasal 5 tentang kartel harga (*price fixing*) dan Pasal 11 tentang kartel produksi dan pemasaran. Selain itu, kartel berseberangan dengan aturan dalam UU No. 5/1999 yakni Pasal 12 (*trust*), Pasal 22 (persekongkolan tender), Pasal 24 (persekongkolan menghambat produksi dan atau pemasaran).

Pengadilan Negeri membatalkan putusan KPPU sebagaimana tertuang dalam Putusan No. 03/KPPU.JKT.PST. Putusan tersebut menetapkan bahwa praktik monopoli, oligopoli, kartel, dan kesepakatan terkait produksi yang dituduhkan KPPU tidak terbukti sehingga putusan denda oleh KPPU tersebut dibatalkan. Putusan MA No. 582 K/Pdt.Sus/2011 dalam amar putusannya menyatakan menolak permohonan kasasi KPPU dan menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 03/KPPU/2010/PN.Jkt.Pst. Mahkamah Agung (MA) menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) tentang kartel minyak goreng dengan pertimbangan bahwa majelis hakim menilai keputusan KPPU dengan menggunakan *indirect evidence* alias bukti tidak langsung tidak dapat digunakan dalam hukum persaingan di Indonesia. Selain itu, didalam pertimbangan lain, Majelis Hakim menilai bahwa berdasarkan keterangan saksi dan ahli dalam pemeriksaan tambahan menyatakan bahwa KPPU keliru dalam menetapkan putusan kepada pihak terhukumnya.

Bukti ekonomi dan bukti tidak langsung seperti pertemuan pertemuan yang dilakukan oleh para pelaku usaha seharusnya tidak perlu dimasukkan dalam bukti *indirect evidence*/ bukti tidak langsung karena jelas pengadilan akan menolak bukti tersebut karena susah dibuktikan dan peradilan Indonesia belum mengenal bukti *indirect evidence*. KPPU dapat menetapkan hasil temuannya seperti bukti ekonomi dan pertemuan tersebut ke dalam bukti tertulis sesuai alat bukti yang dikenal di peradilan Indonesia. Jadi, menurut ketentuan hukum atau kepastian hukum yang berlaku di Indonesia, pertimbangan hukum Pengadilan Negeri yang tepat dalam kasus kartel minyak goreng, tetapi berdasarkan asas keadilan dan kemanfaatan maka pertimbangan hukum KPPU yang tepat.

Saran yang dapat diberikan yaitu KPPU sebaiknya melakukan pencegahan dengan cara memberikan saran dan pertimbangan sebagai upaya terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat yang dapat dijadikan sebagai jaminan kepastian hukum bagi investor dalam berusaha di Indonesia. Selain itu, pemerintah perlu melakukan perbaikan undang-undang yang dirasakan masih banyak celah yang bisa dimanfaatkan, khususnya oleh para pelaku usaha yang sering melakukan perjanjian kartel. KPPU sebaiknya tidak patah semangat untuk terus memberikan pengertian kepada pemerintah dan DPR RI bahwa secara

spesifik bukti tidak langsung selama ini lazim dipakai dan diterima dalam hukum persaingan usaha yang diterapkan pada negara lain. KPPU juga harus selalu melakukan kerjasama dengan para penegak hukum antara lain KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian mengingat KPPU tidak diberikan kewenangan untuk menyita, menggeledah, dan menyadap.

Daftar Pustaka

Buku

- Adi Nugroho, Susanti, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, PT Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2012.
- Asikin, H. Zainal dan Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Peneliitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2012.
- Ibrahim, Johnny, *Hukum Persaingan Usaha*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Kamal Rokan, Mustafa, *Hukum Persaingan Usaha*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Lubis, Andi Fahmi, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, Jakarta, 2009.
- Margono, Suyud, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Nadapdap, Binoto, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009.
- Tri Anggraini, A.M, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Perse Illegal dan Rule of Reason*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Dimas Azhar, "Kartel Industri Minyak Goreng di Indonesia", *Skripsi*, Program Ilmu Hulum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Fatria Hikmatial Al Qindy, "Kajian Hukum Terhadap Kasus Kartel Minyak Goreng di Indonesia (Studi Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009)", *Skripsi*, Program Ilmu Hukum Universitas Mataram, Mataram, 2016.

Internet

- "Kartel Berkuasa Di Indonesia", <http://www.apakabardunia.com>, di akses pada tanggal 23 Juni 2017.
- "Positioning Paper Minyak Goreng", <http://www.kppu.go.id>, di akses tanggal 23 Juni 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

- Perma Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Putusan Pengadilan

Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 tentang Kartel Minyak Goreng.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 582 K/PDT.SUS/2011 tentang Kartel Minyak Goreng, 11 November 2011.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 03/KPPU/PN.JKT.PST tentang Kartel Produsen Minyak Goreng Kelapa Sawit.