

Analisis Putusan KPPU Terhadap Penerapan Pendekatan Rule of Reason Terhadap Bentuk Kartel di Indonesia (Studi Terhadap Putusan KPPU: 15/KPPU-I/2022)

Syifa Saleha^{1*}, J. Jopie Gilalo², Nova Monaya³

Universitas Djuanda, Indonesia^{1,2,3}

Email: syifasaleha96@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan pendekatan rule of reason oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap dugaan praktik kartel dalam kasus penjualan minyak goreng kemasan sebagaimana tertuang dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022. Kartel merupakan bentuk perjanjian antar pelaku usaha yang dapat merusak mekanisme pasar dan mengakibatkan kerugian pada konsumen. Dalam konteks hukum persaingan di Indonesia, pendekatan rule of reason mengharuskan pembuktian terhadap dampak negatif suatu perjanjian terhadap persaingan usaha secara substantif. Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat indikasi kuat adanya pengaturan produksi dan distribusi oleh para terlapor, KPPU menyatakan tidak terbukti terjadi pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun, tujuh terlapor dinyatakan melanggar Pasal 19 huruf c karena terbukti melakukan pembatasan peredaran barang. Penerapan rule of reason oleh KPPU dalam perkara ini menunjukkan kompleksitas pembuktian pelanggaran kartel di Indonesia yang memerlukan analisis mendalam terhadap struktur pasar, perilaku pelaku usaha, dan dampaknya terhadap persaingan. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan instrumen pembuktian dan penyesuaian regulasi untuk memperjelas batas antara perjanjian sah dan perjanjian yang merugikan persaingan usaha.

Kata Kunci: KPPU, kartel, rule of reason, hukum persaingan, minyak goreng, Putusan 15/KPPU-I/2022

ABSTRACT

This study aims to analyze the application of the rule of reason approach by the Business Competition Supervisory Commission (ICC) to alleged cartel practices in the case of selling packaged cooking oil as stated in ICC Decision Number 15/ICC-I/2022. Cartels are a form of agreement between business actors that can damage market mechanisms and result in losses to consumers. In the context of competition law in Indonesia, the rule of reason approach requires proof of the negative impact of an agreement on business competition substantively. This study uses normative legal research methods with a legislative approach and case studies. The results of the study show that although there is a strong indication of production and distribution arrangements by the reported parties, ICC stated that there was no evidence of violations of Article 5 and Article 11 of Law No. 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. However, seven reported defendants were declared to have violated Article 19 letter c because they were proven to restrict the circulation of goods. The application of the rule of reason by ICC in this case shows the complexity of proving cartel violations in Indonesia which requires an in-depth analysis of market structure, business behavior and its impact on competition. This study recommends the need to strengthen evidentiary instruments and adjust regulations to clarify the boundary between legitimate agreements and agreements that are detrimental to business competition.

Keywords: ICC, cartels, rule of reason, competition law, cooking oil, Decision 15/ICC-I/2022

PENDAHULUAN

Kartel merujuk pada suatu bentuk kesepakatan antara sekelompok perusahaan yang bertujuan untuk mengendalikan harga dari suatu komoditas tertentu guna mengurangi persaingan dalam pasar. Dalam Black's Law Dictionary, kartel didefinisikan sebagai "a combination of producers or sellers that join together to control a product's production or price," yang secara umum dapat diterjemahkan sebagai sekumpulan produsen atau penjual yang bersatu dalam suatu kesepakatan untuk mengendalikan produksi atau menentukan harga suatu komoditas. Berdasarkan definisi tersebut, kartel dapat dimaknai sebagai suatu bentuk aliansi terstruktur antar pelaku usaha—baik produsen barang maupun penyedia jasa—yang secara kolektif berupaya mengatur aspek produksi, distribusi, serta pembentukan harga di pasar. Tujuan utama dari kerjasama ini adalah untuk memanipulasi mekanisme pasar agar selaras dengan kepentingan ekonomi mereka, sering kali dengan mengorbankan prinsip persaingan sehat. Dengan karakteristik semacam ini, keberadaan kartel dalam struktur pasar cenderung menimbulkan distorsi terhadap dinamika kompetitif dan berdampak negatif terhadap efisiensi pasar secara keseluruhan (Aliyah, 2017; Azwar, 2017; Fanny & Buana, 2021; Putu Ari Santika Putra et al., 2020; Supriatna, 2016).

Tindakan kartel dikategorikan sebagai pelanggaran berat terhadap asas-asas dasar dalam hukum persaingan usaha, mengingat dampaknya yang berpotensi menurunkan tingkat kesejahteraan sosial (social welfare) secara signifikan. Dalam praktiknya, kartel umumnya beroperasi menyerupai bentuk monopoli sempurna, dengan cara mengatur pasokan produk melalui pembagian kuota produksi di antara anggota-anggotanya (Alyatalathaf, 2018; Andreas Hisar Silitonga et al., 2023; Firdaus, 2023; Gobel & Datau, 2023). Pengaturan semacam ini memungkinkan kartel untuk menetapkan harga di atas tingkat harga pasar yang kompetitif, sehingga setiap anggota kartel memperoleh keuntungan yang jauh melampaui tingkat laba normal. Keadaan tersebut dicapai dengan mengorbankan kepentingan ekonomi konsumen, di mana konsumen dipaksa menanggung konsekuensi berupa peningkatan beban biaya akibat harga yang dipatok lebih tinggi dari kondisi pasar yang kompetitif. Dari sisi persaingan usaha, kartel merupakan bentuk struktur pasar yang keberadaannya dapat menciptakan hambatan masuk (entry barrier) yang signifikan. Hal ini merugikan pelaku usaha baru yang berniat memasuki pasar karena mereka menghadapi kendala besar untuk bersaing secara adil (Sari et al., 2020; Zaky Raihan et al., 2023).

Salah satu jenis perjanjian yang dianggap melanggar aturan dalam persaingan usaha adalah kesepakatan yang memiliki karakteristik menyerupai praktik kartel. Kartel merupakan suatu bentuk kesepakatan antara pelaku usaha yang seharusnya bersaing, namun justru saling bekerja sama untuk menekan tingkat persaingan. Secara lebih spesifik, kartel dapat diartikan sebagai kumpulan produsen yang berkoordinasi untuk menguasai suatu komoditas atau sektor industri tertentu melalui pengendalian terhadap produksi, distribusi penjualan, dan penetapan harga. Dalam implementasinya, anggota kartel umumnya memiliki kewenangan untuk menetapkan harga atau menentukan karakteristik produk dengan tujuan menghambat terjadinya persaingan. Strategi ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan keuntungan maksimal bagi seluruh anggota asosiasi. Karakteristik dan dampak destruktif dari perjanjian kartel ini pada dasarnya ditujukan untuk membatasi sebanyak mungkin aktivitas usaha yang bersifat kompetitif, terutama dari pelaku baru yang berusaha masuk ke dalam pasar (Kholilur Rahman et al., 2023a, 2023b; Safe'i & Jalaluddin, 2021).

Upaya untuk memberantas praktik kartel tidak dapat dilakukan secara sederhana, melainkan memerlukan serangkaian prosedur yang bersifat kompleks dan terintegrasi guna mengidentifikasi serta membuktikan keberadaan kartel secara komprehensif dan meyakinkan. Praktik kartel dikenal sangat sulit dibuktikan karena operasinya yang sangat tertata, dilakukan secara tersembunyi, penuh unsur konspiratif, bersifat rahasia, serta sering kali dilakukan melalui kesepakatan informal atau tidak tertulis. Pelanggaran yang dilakukan oleh kartel tergolong sebagai bentuk pelanggaran yang memberikan dampak paling signifikan terhadap kepentingan publik secara luas. Kartel, yang umumnya mencakup aktivitas seperti penetapan harga secara kolektif, pembagian wilayah pasar di antara pelaku usaha, serta

pembatasan jumlah produksi, merupakan praktik yang sangat merugikan karena secara langsung mengganggu mekanisme pasar dan mengurangi kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, banyak negara mengklasifikasikan praktik kartel sebagai bagian dari extraordinary crime, mengingat dampaknya yang sangat serius terhadap stabilitas dan kesehatan persaingan dalam dunia usaha (Akbar et al., 2022; Antoni, 2019; Prisca Agdita E & Fairuz Nabila H, 2023). Salah satu indikator keberadaan kartel dapat dikenali melalui keseragaman harga yang umumnya didahului oleh kelangkaan pasokan barang di pasar. Kondisi ini menciptakan harga yang tampak kompetitif secara artifisial, sehingga konsumen terpaksa membayar harga lebih tinggi dari seharusnya. Ironisnya, tidak jarang praktik kartel semacam ini justru mendapatkan legitimasi melalui regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah, yang menjadikan tindakan tersebut seolah-olah sah secara yuridis.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah diberikan sejumlah kewenangan yang dalam beberapa aspek menyerupai fungsi lembaga yudisial. Namun demikian, secara esensial KPPU lebih berperan sebagai otoritas pengawas yang bertugas memastikan pelaksanaan ketentuan undang-undang berjalan sesuai prinsip persaingan sehat. Berbeda dengan lembaga penegak hukum pidana seperti kepolisian, kejaksaan, atau pengadilan, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan koersif terhadap pihak yang diduga melanggar, termasuk kewenangan memaksa kehadiran individu dalam proses persidangan.

Dalam bidang hukum persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerapkan dua pendekatan utama dalam menilai apakah suatu tindakan pelaku usaha bertentangan dengan prinsip persaingan yang sehat. Pendekatan tersebut meliputi *rule of reason*, yang menilai suatu perilaku berdasarkan konteks serta dampaknya terhadap struktur dan dinamika pasar, dan *per se illegal*, yakni pendekatan yang secara langsung mengkualifikasikan tindakan tertentu sebagai pelanggaran hukum tanpa memerlukan analisis lebih mendalam mengenai akibatnya. Kedua metode ini telah lama menjadi pijakan utama dalam praktik hukum persaingan di Amerika Serikat dan turut memengaruhi pengembangan kerangka penilaian serupa di Indonesia, khususnya sejak diberlakukannya Sherman Act, yang telah berlaku lebih dari dua puluh lima tahun dan berfungsi untuk menilai apakah suatu tindakan usaha secara hukum dianggap menghambat persaingan.

Secara umum, sebagian besar negara menganggap praktik kartel sebagai pelanggaran hukum yang secara otomatis termasuk dalam kategori *per se illegal*, sehingga pelaku kartel sering kali dapat dikenai pertanggungjawaban pidana. Meski demikian, dalam sistem hukum Indonesia, pengaturan terkait kartel sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang menjalin kesepakatan dengan pesaing yang bertujuan memengaruhi harga, namun larangan tersebut berlaku hanya jika perjanjian tersebut berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan/atau mengganggu persaingan usaha secara tidak sehat. Rumusan hukum seperti ini secara implisit menuntut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menganalisis dugaan praktik kartel, yang pada akhirnya memerlukan proses penyelidikan yang lebih rumit serta pembuktian yang mendalam dan bersifat substantif. Kondisi ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 5 Undang-Undang yang mengatur pelarangan terhadap praktik penetapan harga yang dianalisis menggunakan pendekatan *per se illegal*, meskipun praktik penetapan harga tersebut dalam banyak kasus juga merupakan manifestasi dari perilaku kartel.

Di sisi lain, prinsip dasar dalam hukum antitrust menggeneralisasikan bahwa hambatan terhadap persaingan akibat praktik kartelisasi termasuk dalam kategori *per se illegal*. Meskipun pendekatan *per se illegal* lazim digunakan dalam penanganan kasus kartel, terdapat sejumlah putusan di

Amerika Serikat di mana Mahkamah Agung memilih untuk menerapkan pendekatan rule of reason dalam melakukan evaluasi hukumnya. Kedua pendekatan ini memiliki perbedaan yang cukup signifikan dalam hal penerapannya. Pendekatan per se illegal mengasumsikan bahwa jenis perjanjian atau aktivitas usaha tertentu secara langsung dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum, tanpa memerlukan pembuktian mengenai dampak nyata dari tindakan tersebut terhadap kondisi pasar. Sebaliknya, pendekatan rule of reason menuntut adanya evaluasi komprehensif oleh otoritas persaingan terhadap konsekuensi yang ditimbulkan dari perjanjian atau aktivitas tersebut. Melalui pendekatan ini, perlu dianalisis apakah tindakan pelaku usaha tersebut berdampak negatif terhadap persaingan atau justru memberikan kontribusi positif terhadap efisiensi pasar dan kesejahteraan konsumen.

Salah satu ciri khas yang menonjol dalam implementasi hukum persaingan usaha adalah penggunaan dua pendekatan analitis oleh otoritas yang berwenang dalam menilai ada tidaknya pelanggaran. Kedua pendekatan tersebut dikenal dengan istilah per se illegal dan rule of reason. Pendekatan per se illegal menetapkan bahwa suatu tindakan atau kesepakatan dalam kegiatan usaha secara otomatis dianggap bertentangan dengan hukum persaingan, tanpa memerlukan penilaian lebih lanjut terhadap dampak nyata yang ditimbulkan terhadap struktur pasar. Sebaliknya, pendekatan rule of reason mensyaratkan adanya evaluasi secara komprehensif terhadap implikasi ekonomi dari perilaku pelaku usaha guna menilai apakah tindakan tersebut secara substansial menghambat persaingan yang sehat, bersifat netral, atau bahkan memberikan manfaat dalam konteks pasar yang relevan. Dalam penerapannya, pendekatan rule of reason senantiasa melibatkan analisis mendalam atas konteks dan konsekuensi dari suatu tindakan bisnis, untuk menilai apakah tindakan tersebut masih dalam batas kewajaran atau telah melampaui prinsip-prinsip persaingan sehat.

Salah satu contoh konkret yang menggambarkan kompleksitas dinamika penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia adalah peristiwa kelangkaan minyak goreng kemasan yang berlangsung sejak Oktober 2021 hingga pertengahan tahun 2022. Peristiwa ini memicu keprihatinan publik akibat lonjakan harga yang sangat signifikan, di mana harga minyak goreng meningkat tajam dari kisaran normal Rp 13.000–Rp 15.000 per liter menjadi sekitar Rp 21.000–Rp 22.000 per liter. Selain kenaikan harga yang tidak wajar, masyarakat juga menghadapi kesulitan dalam memperoleh produk tersebut, karena kelangkaan terjadi secara simultan di berbagai saluran distribusi, baik di pasar tradisional maupun jaringan ritel modern. Fenomena ini memicu kekhawatiran publik, terutama kalangan ekonomi menengah ke bawah, mengingat minyak goreng merupakan kebutuhan pokok dalam aktivitas memasak sehari-hari maupun kegiatan usaha mikro.

Terdapat sejumlah faktor yang diyakini turut memicu gejolak harga serta kelangkaan minyak goreng di pasaran. Salah satu penyebab utamanya adalah kenaikan harga Crude Palm Oil (CPO) atau minyak kelapa sawit mentah di pasar internasional, yang melonjak dari USD 1.100 menjadi USD 1.340 per metrik ton. Berdasarkan laporan CNBC Indonesia yang mengutip pernyataan Direktur Eksekutif Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia (GIMNI), tingginya permintaan global terhadap minyak nabati setelah pandemi COVID-19, bersamaan dengan penurunan produksi dunia sebesar 3,5% pada tahun 2021, mengakibatkan gangguan pada ketersediaan bahan baku untuk produksi minyak goreng. Kondisi ini menunjukkan bahwa aspek global memainkan peranan signifikan dalam memengaruhi dinamika pasokan domestik.

Meskipun demikian, analisis dari Direktur Investigasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Goppera Panggabean, menyampaikan perspektif berbeda. Menurutnya, dari segi produksi nasional, jumlah CPO yang tersedia di dalam negeri seharusnya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik sepanjang tahun 2022. Dengan demikian, permasalahan yang muncul bukan disebabkan oleh kurangnya pasokan, melainkan terganggunya jalur distribusi. Ketimpangan distribusi tersebut terjadi baik di pasar tradisional maupun di jaringan ritel modern, yang menunjukkan adanya

kendala sistemik dalam rantai pasok. Berdasarkan kondisi ini, KPPU mencurigai adanya praktik kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang secara sengaja mengatur distribusi dan produksi untuk mengerek harga dan menciptakan kelangkaan minyak goreng dalam kemasan. Kartel merupakan bentuk koordinasi antar pelaku usaha yang bertujuan mengontrol output produksi demi memengaruhi harga jual di pasar. Secara teori, dengan mengurangi volume produksi sementara permintaan tetap tinggi, harga komoditas akan mengalami lonjakan signifikan. Sebaliknya, jika pasokan meningkat secara drastis, maka harga akan menurun, yang berpotensi merugikan produsen meskipun memberikan keuntungan bagi konsumen. Oleh karena itu, dugaan adanya koordinasi horizontal di antara pelaku usaha semakin menguat, yang mengindikasikan upaya kolektif untuk mengendalikan harga dan jumlah produksi yang disalurkan ke pasar.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara eksplisit melarang pelaku usaha untuk menjalin kesepakatan dengan pesaing langsung apabila perjanjian tersebut bertujuan memengaruhi harga pasar dan/atau mengendalikan jumlah produksi maupun distribusi barang atau jasa dalam pasar yang bersifat kompetitif. Dalam kasus yang berkaitan dengan distribusi minyak goreng kemasan, sebagaimana tercantum dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 15/KPPU-I/2022, ditemukan indikasi adanya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5, Pasal 11, serta Pasal 19 huruf c berdasarkan bukti-bukti yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Dugaan pelanggaran ini melibatkan tujuh pelaku usaha, yaitu PT Asianagro Agungjaya (Terlapor I), PT Batara Elok Semesta Terpadu (Terlapor II), PT Incasi Raya (Terlapor III), PT Salim Ivomas Pratama (Terlapor IV), PT Budi Nabati Perkasa (Terlapor V), PT Multimas Nabati Asahan (Terlapor VI), dan PT Sinar Alam Permai (Terlapor VII). Peristiwa dugaan pelanggaran ini terjadi dalam dua periode, yaitu antara Oktober hingga Desember 2021 dan kembali berlangsung dari Maret hingga Mei 2022.

Sebagai tindak lanjut atas dugaan keterlibatan dalam praktik kartel distribusi minyak goreng kemasan, KPPU memulai proses penegakan hukum pada Januari 2022 melalui perkara yang terdaftar dengan Nomor 15/KPPU-I/2022, yang kemudian dikenal sebagai Perkara Minyak Goreng. Dalam perkara ini, sebanyak 27 badan usaha diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Di antara entitas usaha yang masuk dalam daftar Terlapor adalah: PT Berlian Ekasakti Tangguh, PT Bina Karya Prima, PT Selago Makmur Plantation, PT Agro Makmur Raya, PT Indokarya Internusa, PT Intibenua Perkasatama, PT Megasurya Mas, PT Mikie Oleo Nabati Industri, PT Musim Mas, PT Sukajadi Sawit Mekar, PT Pacific Medan Industri, PT Permata Hijau Palm Oleo, PT Permata Hijau Sawit, PT Primus Sanus Cooking Oil Industrial, PT Sinar Mas Agro Resources and Technology Tbk, PT Tunas Baru Lampung Tbk, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Wilmar Cahaya Indonesia, serta PT Wilmar Nabati Indonesia.

Pada tanggal 26 Mei 2023, KPPU secara resmi membacakan amar Putusan atas Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 di Kantor Pusat KPPU, Jakarta. Dalam amar putusan tersebut, Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak ditemukan bukti yang cukup dan sah secara hukum untuk menyimpulkan bahwa para Terlapor telah melanggar ketentuan Pasal 5 mengenai penetapan harga, maupun Pasal 11 terkait larangan pembentukan kartel. Namun demikian, tujuh perusahaan yang sebelumnya disebutkan dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 19 huruf c dengan cara membatasi distribusi dan penjualan produk di pasar, yang pada akhirnya berpotensi merugikan konsumen serta mengganggu mekanisme pasar yang adil dan sehat.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara eksplisit melarang pelaku usaha untuk menjalin kesepakatan dengan pesaing langsung apabila perjanjian tersebut bertujuan memengaruhi harga pasar dan/atau mengendalikan jumlah produksi maupun distribusi barang atau jasa dalam pasar yang bersifat kompetitif. Dalam kasus yang berkaitan dengan distribusi minyak goreng kemasan, sebagaimana tercantum dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan

Usaha (KPPU) Nomor 15/KPPU-I/2022, ditemukan indikasi adanya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5, Pasal 11, serta Pasal 19 huruf c berdasarkan bukti-bukti yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Dugaan pelanggaran ini melibatkan tujuh pelaku usaha, yaitu PT Asianagro Agungjaya (Terlapor I), PT Batara Elok Semesta Terpadu (Terlapor II), PT Incasi Raya (Terlapor III), PT Salim Ivomas Pratama (Terlapor IV), PT Budi Nabati Perkasa (Terlapor V), PT Multimas Nabati Asahan (Terlapor VI), dan PT Sinar Alam Permai (Terlapor VII). Peristiwa dugaan pelanggaran ini terjadi dalam dua periode, yaitu antara Oktober hingga Desember 2021 dan kembali berlangsung dari Maret hingga Mei 2022.

Sebagai tindak lanjut atas dugaan keterlibatan dalam praktik kartel distribusi minyak goreng kemasan, KPPU memulai proses penegakan hukum pada Januari 2022 melalui perkara yang terdaftar dengan Nomor 15/KPPU-I/2022, yang kemudian dikenal sebagai Perkara Minyak Goreng. Dalam perkara ini, sebanyak 27 badan usaha diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Di antara entitas usaha yang masuk dalam daftar Terlapor adalah: PT Berlian Ekasakti Tangguh, PT Bina Karya Prima, PT Selago Makmur Plantation, PT Agro Makmur Raya, PT Indokarya Internusa, PT Intibenua Perkasatama, PT Megasurya Mas, PT Mikie Oleo Nabati Industri, PT Musim Mas, PT Sukajadi Sawit Mekar, PT Pacific Medan Industri, PT Permata Hijau Palm Oleo, PT Permata Hijau Sawit, PT Primus Sanus Cooking Oil Industrial, PT Sinar Mas Agro Resources and Technology Tbk, PT Tunas Baru Lampung Tbk, PT Multi Nabati Sulawesi, PT Wilmar Cahaya Indonesia, serta PT Wilmar Nabati Indonesia.

Pada tanggal 26 Mei 2023, KPPU secara resmi membacakan amar Putusan atas Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 di Kantor Pusat KPPU, Jakarta. Dalam amar putusan tersebut, Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak ditemukan bukti yang cukup dan sah secara hukum untuk menyimpulkan bahwa para Terlapor telah melanggar ketentuan Pasal 5 mengenai penetapan harga, maupun Pasal 11 terkait larangan pembentukan kartel. Namun demikian, tujuh perusahaan yang sebelumnya disebutkan dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 19 huruf c dengan cara membatasi distribusi dan penjualan produk di pasar, yang pada akhirnya berpotensi merugikan konsumen serta mengganggu mekanisme pasar yang adil dan sehat.

Sebagai akibat dari pelanggaran tersebut, KPPU menjatuhkan sanksi administratif berupa denda kepada ketujuh perusahaan tersebut, dengan jumlah total mencapai Rp71.280.000.000 (tujuh puluh satu miliar dua ratus delapan puluh juta rupiah). Menariknya, meskipun terdapat indikasi empiris di lapangan mengenai praktik penetapan harga yang merugikan konsumen, Majelis Komisi tidak menyimpulkan adanya pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 11. Hal ini memberikan catatan penting mengenai standar pembuktian yang diterapkan dalam penanganan kasus kartel dan penetapan harga di Indonesia.

Pada umumnya, praktik kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha bertujuan untuk menekan atau bahkan menghilangkan persaingan antar mereka yang terlibat dalam kesepakatan tersebut. Tujuan akhirnya adalah untuk menguasai pangsa pasar secara signifikan dan meraih keuntungan sebesar-besarnya. Dalam konteks persaingan usaha, praktik semacam ini memberikan dampak langsung kepada konsumen, karena mengharuskan mereka membayar harga barang atau jasa yang melebihi harga wajar di pasar. Dampak lainnya adalah terciptanya hambatan masuk bagi pelaku usaha baru, sehingga menghambat dinamika persaingan yang sehat. Padahal, dalam sistem pasar yang kompetitif, persaingan memiliki fungsi strategis sebagai pemicu inovasi dan peningkatan kualitas. Persaingan juga mendorong pelaku usaha untuk menghadirkan produk atau layanan yang lebih beragam, dengan harga yang lebih

bersaing dan kualitas yang sesuai, sehingga memberikan keuntungan langsung kepada konsumen dalam bentuk pilihan yang lebih luas dan harga yang lebih terjangkau.

Penelitian ini akan memusatkan perhatian pada penerapan pendekatan rule of reason dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022. Pendekatan tersebut digunakan oleh otoritas persaingan untuk menilai apakah suatu tindakan pelaku usaha benar-benar bertentangan dengan prinsip persaingan yang sehat. Dalam konteks hukum yang menggunakan rule of reason, aspek normatif umumnya tercermin melalui frasa-frasa seperti “patut diduga” atau “yang dapat mengakibatkan”, yang menandakan bahwa diperlukan pembuktian lebih lanjut guna mengevaluasi dampak nyata dari tindakan tersebut terhadap struktur dan mekanisme pasar.

Sebelum penerapan pendekatan rule of reason dilakukan, langkah awal yang wajib ditempuh adalah menetapkan terlebih dahulu batasan pasar yang relevan (relevant market). Penetapan ini berfungsi sebagai dasar analisis untuk menilai tingkat dominasi pasar serta mengidentifikasi potensi dampak dari suatu tindakan pelaku usaha terhadap dinamika persaingan dalam pasar tersebut. Proses ini mencakup analisis terhadap pangsa pasar serta karakteristik pasar yang sesuai dengan perilaku usaha yang diteliti. Sebagai contoh, jika pasar yang dianalisis memiliki cakupan yang terbatas atau bersifat sempit, maka pelaku usaha yang beroperasi dalam ruang tersebut dapat dikategorikan memiliki posisi dominan, yang secara potensial dapat menyalahgunakan kekuatan pasar yang dimilikinya.

Dalam konteks persaingan usaha yang sehat (fair competition), keuntungan tidak hanya dinikmati oleh konsumen, melainkan juga oleh pelaku usaha, karena mekanisme persaingan mendorong terciptanya efisiensi dalam proses produksi serta peningkatan kualitas produk maupun jasa yang ditawarkan. Untuk mengidentifikasi adanya hambatan struktural dalam suatu pasar, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengadopsi dua pendekatan analitis utama, yakni per se illegal dan rule of reason. Kedua pendekatan tersebut berfungsi sebagai alat evaluatif guna menilai apakah suatu perilaku bisnis bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar persaingan yang sehat dan adil.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU secara aktif menegakkan aturan yang melarang praktik penetapan harga. Dari sekitar tiga puluh putusan yang telah dikeluarkan, beberapa perkara menunjukkan adanya pelanggaran terhadap Pasal 11, khususnya yang berkaitan dengan praktik kartel.

Penelitian ini secara khusus menyoroti permasalahan dalam proses pembuktian terhadap praktik kartel di Indonesia, terutama yang timbul sebagai konsekuensi dari penggunaan pendekatan rule of reason dalam kerangka hukum persaingan. Pendekatan ini menuntut pembuktian atas dampak konkret dari suatu tindakan terhadap struktur maupun proses persaingan dalam pasar, dan tidak cukup hanya dengan menunjukkan adanya kesepakatan eksplisit antar pelaku usaha. Hal ini tergambar dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022, di mana dugaan koordinasi dalam pengaturan pasokan dan harga minyak goreng oleh sejumlah perusahaan besar tidak menghasilkan sanksi yang tegas, lantaran tidak ditemukan bukti langsung yang menunjukkan terjadinya kesepakatan eksplisit mengenai penetapan harga.

Urgensi dari kajian ini menjadi semakin tinggi mengingat bahwa minyak goreng termasuk dalam kategori kebutuhan pokok masyarakat yang vital. Setiap bentuk distorsi terhadap mekanisme pasokan atau lonjakan harga yang tidak seimbang memiliki konsekuensi langsung terhadap daya beli masyarakat serta dapat menimbulkan instabilitas sosial. Fenomena kelangkaan dan kenaikan harga minyak goreng pada periode 2021–2022 secara nyata menunjukkan lemahnya efektivitas penegakan hukum persaingan dalam merespons praktik antipersaingan di sektor-sektor strategis.

Lebih jauh, meskipun praktik kartel dalam sistem hukum persaingan internasional umumnya dikategorikan sebagai pelanggaran per se illegal, sistem hukum persaingan di Indonesia justru menuntut adanya analisis mendalam terhadap dampaknya dalam pasar. Ketentuan ini menciptakan ketidakpastian hukum yang menyulitkan proses penegakan keadilan dan akuntabilitas, khususnya ketika berhadapan

dengan korporasi besar yang diduga melakukan pengendalian pasar secara tidak langsung dan terselubung.

Sejumlah akademisi, seperti Roestamy (2021) dan Khairiyyah et al. (2023), telah mengkritisi keterbatasan pendekatan rule of reason dalam menjerat pelaku kartel, terutama dalam struktur pasar oligopolistik. Mereka mengusulkan agar bukti-bukti tidak langsung, seperti kesamaan pola harga atau pengendalian distribusi, diberikan bobot pembuktian yang lebih kuat secara hukum. Hal ini dipandang penting mengingat kompleksitas dan sifat tersembunyi dari praktik kartel.

Wibowo (2005) juga menyoroti tantangan yang dihadapi KPPU dalam menindak pelaku kartel berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang dinilai masih lemah dari sisi instrumen hukum, serta belum menyediakan ancaman pidana yang memadai sebagai bentuk pencegahan. Studi-studi komparatif internasional, seperti yang dikemukakan oleh Motta (2003) dan laporan OECD, menunjukkan bahwa mayoritas negara mengadopsi klasifikasi kartel sebagai pelanggaran per se illegal untuk menjamin kepastian hukum dan menciptakan efek jera yang optimal.

Meskipun wacana akademik dan publik terkait kelemahan pendekatan rule of reason terus berkembang, hingga saat ini belum banyak kajian yang secara spesifik mengulas penerapannya dalam konteks kasus konkret di Indonesia. Belum terdapat studi yang mengkaji secara mendalam baik dari sisi doktrinal maupun empiris bagaimana KPPU menginterpretasikan dan menerapkan pendekatan tersebut dalam menangani komoditas kebutuhan dasar, seperti minyak goreng.

Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan memberikan analisis kritis terhadap landasan hukum dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022, serta menelaah secara sistematis penerapan pendekatan rule of reason dalam menilai dugaan praktik kartel pada distribusi minyak goreng kemasan. Selain itu, studi ini membandingkan pendekatan hukum persaingan Indonesia dengan standar internasional, serta menawarkan usulan reformasi normatif guna memperkuat perlindungan hukum bagi konsumen.

Secara umum, tujuan utama penelitian ini adalah mengevaluasi implikasi yuridis dari penerapan pendekatan rule of reason dalam perkara kartel berdasarkan ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia. Evaluasi ini mencakup aspek konsistensi, efektivitas, dan keadilan dalam pengambilan keputusan oleh KPPU dalam kasus minyak goreng. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis, baik bagi pembuat kebijakan, aparat penegak hukum, maupun kalangan akademisi, dalam memahami kekuatan dan kelemahan dari pendekatan hukum yang berlaku saat ini. Hasil temuan dari kajian ini juga dapat dijadikan dasar dalam perumusan kebijakan yang bertujuan memperkuat regulasi antikartel agar lebih adaptif terhadap dinamika pasar dan lebih protektif terhadap kepentingan konsumen.

METODE PENELITIAN

Kajian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum yang bersifat normatif yang bertujuan untuk mengkaji tingkat sinkronisasi peraturan hukum secara vertikal berdasarkan hierarki perundang-undangan. Metodologi yang digunakan bersifat kualitatif deskriptif, Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menguraikan serta menganalisis ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang relevan, kemudian mengaitkannya dengan teori-teori hukum yang menjadi

landasan utama kajian. Metode yang diterapkan merupakan pendekatan yuridis normatif, yang juga dikenal sebagai statute approach, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada analisis terhadap norma-norma hukum tertulis sebagai sumber utama dalam membahas permasalahan hukum yang diangkat.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui analisis terhadap permasalahan hukum dengan merujuk pada asas-asas hukum serta norma-norma yang terdapat dalam sistem hukum positif di Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka, yang dalam metodologi penelitian hukum dikategorikan sebagai data sekunder. Prosedur pengumpulan data mengadopsi metode normatif-empiris dalam kerangka paradigma kritis, yaitu pendekatan yang tidak hanya mengevaluasi secara kritis ketentuan hukum atau kebijakan yang berlaku, tetapi juga diarahkan untuk merumuskan alternatif pemecahan terhadap persoalan hukum yang dihadapi. Penelitian ini menghasilkan data bersifat deskriptif, yang disajikan dalam bentuk uraian naratif berdasarkan sumber tertulis, keterangan lisan, maupun pengamatan terhadap perilaku subjek hukum yang dapat dianalisis secara ilmiah.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui sumber-sumber pustaka yang relevan dan berkaitan erat dengan objek kajian. Data tersebut diklasifikasikan ke dalam tiga jenis bahan hukum, sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu sumber pustaka utama yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga resmi yang menjadi dasar hukum, di antaranya:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - c) Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup:
 - a) Buku-buku hukum dan referensi akademik lainnya;
 - b) Karya tulis ilmiah seperti artikel jurnal, makalah seminar, skripsi, dan tesis yang mendukung analisis hukum.
- 3) Bahan hukum tersier, yakni referensi yang memberikan informasi pendukung untuk memperdalam pemahaman terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Jenis bahan ini meliputi laporan kajian, jurnal non-hukum yang relevan dengan topik penelitian, sumber dari media daring (internet), kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, serta literatur tambahan lain yang dapat memperkuat landasan teoretis dan analisis dalam penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan menelaah keterkaitan antara fakta hukum dan norma-norma hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan KPPU, dengan rincian sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer dianalisis melalui metode penafsiran hukum, mencakup penafsiran otentik serta penafsiran sistematis sesuai dengan prinsip-prinsip dalam ilmu hukum.
- b) Bahan hukum sekunder dianalisis menggunakan pendekatan content analysis (analisis isi) terhadap berbagai literatur yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini.

Adapun pelaksanaan penelitian dilakukan di beberapa lokasi, yakni:

- a) Perpustakaan Universitas Djuanda;
- b) Library Research.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis terhadap penerapan pendekatan rule of reason dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 15/KPPU-I/2022 menunjukkan bahwa KPPU—selanjutnya disebut sebagai Komisi telah melakukan kajian terhadap Perkara Nomor 04/KPPU-I/2016. Perkara tersebut

Analisis Putusan KPPU Terhadap Penerapan Pendekatan Rule of Reason Terhadap Bentuk Kartel di Indonesia (Studi Terhadap Putusan KPPU: 15/KPPU-I/2022)

berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang terjadi dalam sektor industri minyak goreng kemasan.

Terkait dengan intervensi kebijakan pemerintah, diketahui bahwa pada 11 Januari 2022 diberlakukan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 yang mengatur tentang program Penyediaan Minyak Goreng Kemasan Sederhana bagi masyarakat. Pembiayaan program ini disalurkan melalui Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) dengan tujuan untuk menjamin ketersediaan pasokan serta keterjangkauan harga minyak goreng, khususnya bagi masyarakat umum serta pelaku usaha mikro dan kecil. Pelaku industri diwajibkan untuk turut serta dalam program ini sebagai bentuk kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah di sektor pangan strategis.

Selanjutnya, pada tanggal 18 Januari 2022, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 yang merevisi ketentuan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19 Tahun 2021 mengenai pengaturan ekspor. Dalam peraturan baru tersebut, industri minyak sawit diwajibkan mengalokasikan paling sedikit 20% dari total produksi minyak goreng untuk kebutuhan pasar domestik. Ketentuan ini dikenal sebagai kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) dan merupakan prasyarat dalam pengajuan izin ekspor untuk komoditas seperti Crude Palm Oil (CPO), Refined, Bleached and Deodorized Palm Olein (RBDPO), serta Used Cooking Oil (UCO).

Dalam implementasinya, kebijakan ini mengalami beberapa penyesuaian regulatif, antara lain melalui diterbitkannya Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2022 pada tanggal 23 Mei 2022. Regulasi ini merupakan perubahan ketiga atas Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 8 Tahun 2022, yang mengatur tentang mekanisme distribusi minyak goreng curah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, usaha mikro, serta usaha kecil, dengan skema pembiayaan yang masih difasilitasi oleh BPDPKS. Selain pengaturan distribusi, pemerintah juga mengatur aspek harga melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2022 tertanggal 16 Maret 2022. Dalam regulasi tersebut, ditetapkan harga eceran tertinggi untuk minyak goreng curah sebesar Rp14.000,00 per liter atau Rp15.500,00 per kilogram. Harga ini telah mencakup Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai bagian dari strategi stabilisasi harga dan upaya menjamin ketersediaan minyak goreng di pasar domestik.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2022 tanggal 26 Januari 2022 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) Minyak Goreng Sawit sebagai berikut:

- a) Rp11.500,00 (sebelas ribu lima ratus rupiah) perliter, untuk Minyak Goreng Curah;
- b) Rp13.500,00 (tiga belas ribu lima ratus rupiah) perliter, untuk Minyak Goreng Kemasan Sederhana;
- c) Rp14.000,00 (empat belas ribu rupiah) perliter, untuk Minyak Goreng Kemasan Premium.

Majelis Komisi menilai bahwa minyak goreng tergolong sebagai barang kebutuhan pokok hasil olahan industri yang pengelolaannya berada di bawah pengaturan ketat pemerintah. Penilaian ini tercermin dari sejumlah regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah, khususnya oleh Kementerian Perdagangan, termasuk kebijakan mengenai penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk minyak goreng dalam bentuk curah maupun kemasan, penetapan kewajiban pemenuhan pasar domestik (DMO) dan harga domestik (DPO) dalam konteks pengeluaran izin ekspor, pemberlakuan larangan ekspor, pencabutan larangan tersebut, serta berbagai kebijakan lain dari Kementerian Perindustrian yang berfokus pada jaminan ketersediaan minyak goreng curah dan kemasan bagi masyarakat luas.

Berdasarkan temuan dari suatu penelitian, teridentifikasi adanya indikasi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 Ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berkaitan dengan praktik persaingan usaha tidak sehat di industri minyak goreng kemasan. Laporan tersebut mengungkap dugaan bahwa sebanyak 27 perusahaan produsen minyak goreng kemasan telah melakukan kesepakatan bersama dalam menetapkan harga serta secara sengaja menahan distribusi produk, yang berujung pada

kelangkaan minyak goreng kemasan premium di pasar domestik pada periode akhir tahun 2021 hingga pertengahan 2022.

Menanggapi laporan tersebut, Komisi merekomendasikan agar dilakukan penyidikan lebih lanjut. Setelah melalui tahapan penyelidikan, Komisi berhasil menghimpun bukti-bukti yang cukup kuat dan komprehensif, yang kemudian dituangkan dalam dokumen hasil penyelidikan. Komisi menilai bahwa dokumen tersebut layak untuk diproses lebih lanjut melalui forum gelar laporan, yang menghasilkan rancangan laporan dugaan pelanggaran. Rancangan tersebut kemudian disetujui dan ditetapkan sebagai laporan dugaan pelanggaran yang sah.

Sebagai kelanjutan dari rangkaian tahapan dalam proses penanganan perkara, Ketua Komisi menetapkan Penetapan Komisi Nomor 36/KPPU/Pen/X/2022 pada tanggal 6 Oktober 2022 yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemeriksaan Pendahuluan atas Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022. Berdasarkan penetapan tersebut, Ketua Komisi juga menerbitkan Keputusan Komisi Nomor 33/KPPU/Kep.3/X/2022 pada tanggal yang sama, yang menetapkan pembentukan Majelis Komisi serta menunjuk secara resmi anggota Komisi yang akan menjalankan tugas sebagai Majelis dalam tahap pemeriksaan awal atas perkara tersebut.

Ketua Majelis Komisi untuk Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 selanjutnya mengeluarkan Surat Keputusan Majelis Komisi Nomor 1652/DH/Kep/X/2022, juga tertanggal 6 Oktober 2022, yang mengatur batas waktu pelaksanaan pemeriksaan pendahuluan. Dalam surat keputusan ini ditetapkan bahwa tahapan pemeriksaan pendahuluan berlangsung selama maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja, terhitung sejak 20 Oktober 2022 hingga 30 November 2022. Untuk menunjang proses tersebut, Komisi telah menyampaikan sejumlah dokumen penting kepada para pihak terlapor, antara lain Pemberitahuan Pemeriksaan Pendahuluan, Petikan Penetapan Pemeriksaan Pendahuluan, Petikan Surat Keputusan terkait jangka waktu pemeriksaan, serta Surat Panggilan Sidang Majelis Komisi I.

Pada 20 Oktober 2022, Komisi menggelar Sidang Majelis Komisi I dengan agenda pembacaan dan penyerahan Salinan Laporan Dugaan Pelanggaran oleh tim investigator kepada para pihak terlapor. Sidang tersebut dihadiri oleh para investigator dan seluruh 27 pihak terlapor yang hadir secara langsung dalam forum persidangan.

Berdasarkan alat bukti yang berhasil dikumpulkan, para terlapor diduga kuat telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang berlangsung dalam dua periode waktu, yaitu Oktober hingga Desember 2021 serta Maret hingga Mei 2022. Selain itu, terdapat pula dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf c dari undang-undang yang sama, yang terjadi antara Januari hingga Mei 2022. Dugaan ini mengarah pada indikasi perilaku yang bersifat antipersaingan dan berpotensi menimbulkan kerugian terhadap mekanisme pasar serta merugikan kepentingan konsumen. Rincian lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

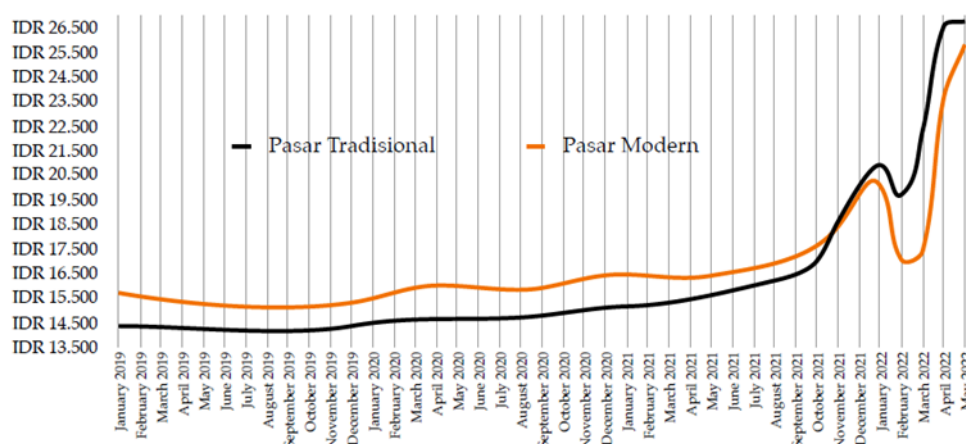


Diagram 1. Perkembangan Harga Minyak Goreng Bermerk
Sumber: PIHPS diolah pada Putusan KPPU Nomor: 15/KPPU-I/2022

Berdasarkan data grafik mengenai dinamika harga, tampak adanya kecenderungan peningkatan yang cukup signifikan pada harga minyak goreng kemasan bermerek ukuran 1 kilogram, baik di pasar tradisional maupun di pasar modern, sepanjang periode Januari 2019 hingga Mei 2022. Kenaikan harga tersebut menunjukkan bahwa di pasar tradisional, harga minyak goreng mengalami peningkatan sebesar 54% dalam kurun waktu antara Januari 2021 hingga Mei 2022. Sementara itu, pasar modern mencatat kenaikan harga yang lebih tinggi, yakni mencapai 60% pada periode yang sama. Kenaikan ini mencerminkan adanya gejolak harga yang cukup tajam dalam waktu relatif singkat.

Mengingat bahwa minyak goreng termasuk dalam kategori barang kebutuhan pokok yang memiliki peran strategis dan sangat vital bagi kehidupan sehari-hari masyarakat sebagai konsumen, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengambil langkah proaktif dengan memulai serangkaian tahapan evaluasi, mulai dari penelitian awal hingga proses penyelidikan. Hasil dari proses tersebut mengindikasikan adanya potensi pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan pelanggaran ini diduga melibatkan pelaku usaha yang terlibat dalam aktivitas produksi dan/atau distribusi minyak goreng di wilayah Indonesia, yang berimplikasi terhadap struktur pasar dan kestabilan harga komoditas strategis tersebut.

Setelah mempertimbangkan seluruh fakta, penilaian, hasil analisis, dan simpulan, serta merujuk pada ketentuan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Majelis Komisi memutuskan dalam sidang yang diselenggarakan pada hari Jumat, 26 Mei 2023, bahwa:

- a) Terlapor I hingga Terlapor XXVII dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- b) Menyatakan bahwa Terlapor III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XXI, XXII, XXV, XXVI, dan XXVII tidak terbukti secara sah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf c dalam Undang-Undang yang sama.
- c) Menyatakan bahwa Terlapor I, II, V, XVIII, XX, XXIII, dan XXIV telah terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- d) Menjatuhkan sanksi administratif berupa denda kepada Terlapor I, yakni PT Asianagro Agungjaya, sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), yang wajib disetorkan ke Kas Negara melalui Satuan Kerja KPPU dengan menggunakan kode penerimaan 425812.
- e) Menjatuhkan denda administratif kepada Terlapor II, PT Batara Elok Semesta Terpadu, sebesar Rp15.246.000.000,00 (lima belas miliar dua ratus empat puluh enam juta rupiah), yang juga harus disetorkan ke Kas Negara melalui Satuan Kerja KPPU dengan kode penerimaan yang sama.

- f) Menjatuhkan denda sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) kepada Terlapor V, PT Incasi Raya, untuk disetorkan ke Kas Negara melalui Satuan Kerja KPPU.
- g) Menjatuhkan denda sebesar Rp40.887.000.000,00 (empat puluh miliar delapan ratus delapan puluh tujuh juta rupiah) kepada Terlapor XVIII, PT Salim Ivomas Pratama Tbk, yang harus disetor ke Kas Negara melalui KPPU.
- h) Menjatuhkan denda sebesar Rp1.764.000.000,00 (satu miliar tujuh ratus enam puluh empat juta rupiah) kepada Terlapor XX, PT Budi Nabati Perkasa, yang juga disetor melalui mekanisme penerimaan negara oleh KPPU.
- i) Menjatuhkan sanksi denda sebesar Rp8.018.000.000,00 (delapan miliar delapan belas juta rupiah) kepada Terlapor XXIII, PT Multimas Nabati Asahan.
- j) Menjatuhkan denda sebesar Rp3.365.000.000,00 (tiga miliar tiga ratus enam puluh lima juta rupiah) kepada Terlapor XXIV, PT Sinar Alam Permai, untuk disetorkan sesuai ketentuan pendapatan denda di bidang persaingan usaha.
- k) Memerintahkan Terlapor I, II, V, XVIII, XX, XXIII, dan XXIV untuk melunasi pembayaran denda paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*).
- l) Memerintahkan para Terlapor sebagaimana disebutkan dalam poin sebelumnya untuk tidak hanya melakukan pembayaran denda, tetapi juga menyampaikan laporan dan bukti pembayaran secara tertulis kepada KPPU.
- m) Memerintahkan kepada Terlapor I, II, V, XVIII, XX, XXIII, dan XXIV untuk menyerahkan jaminan bank sebesar 20% dari total jumlah denda kepada KPPU dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya pemberitahuan putusan, apabila para Terlapor mengajukan upaya hukum keberatan.
- n) Menetapkan bahwa apabila terjadi keterlambatan dalam pelunasan denda, maka akan dikenakan sanksi administratif tambahan berupa denda keterlambatan sebesar 2% (dua persen) per bulan dari total nilai denda yang belum dibayarkan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 35 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, apabila pelaku usaha terbukti melanggar ketentuan yang tercantum dalam Pasal 17 hingga Pasal 24 yang mengatur mengenai praktik-praktik usaha terlarang, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berwenang untuk melakukan evaluasi terhadap aktivitas usaha dan tindakan pelaku usaha yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam konteks ini, fokus utama KPPU terletak pada penilaian terhadap perilaku atau tindakan konkret yang dilakukan oleh pelaku usaha yang bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan hukum terkait perkara kartel minyak goreng yang telah dianalisis oleh KPPU, dapat disimpulkan bahwa dari sudut pandang keadilan serta kepastian hukum, KPPU telah mengambil langkah yang adil terhadap masyarakat sebagai pihak yang dirugikan oleh tingginya harga minyak goreng. Hal ini tetap terjadi meskipun harga Crude Palm Oil (CPO) global telah mengalami penurunan. Sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan publik, KPPU menjatuhkan putusan bersalah kepada para terlapor dan memberikan sanksi administratif. Langkah ini seharusnya mendapat dukungan dari lembaga peradilan, baik Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung, mengingat KPPU telah melakukan analisis yang mendalam terhadap unsur-unsur dalam kasus kartel tersebut.

Perlu diketahui bahwa dalam kasus kartel, proses pembuktian tidak dapat semata-mata mengandalkan bukti langsung atau dokumen tertulis. Oleh karena itu, KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason*, yang memerlukan pencarian dan penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*). Namun demikian, hingga saat ini, masih terdapat kendala dalam aspek kepastian hukum karena sistem hukum di Indonesia hanya mengakui *indirect evidence* sebagai bukti pelengkap, bukan sebagai bukti utama. Dengan kata lain, agar putusan KPPU dapat diterima dan diperkuat oleh lembaga peradilan, diperlukan bukti tambahan lain yang dapat mendukung bukti tidak langsung tersebut. Dari sisi

kemanfaatan, regulasi yang mengatur tentang kartel juga dinilai belum optimal, karena pembuktian dengan indirect evidence masih belum sepenuhnya diakomodasi sebagai dasar utama dalam menegakkan keadilan dalam perkara persaingan usaha

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa dalam proses pembuktian indikasi adanya praktik kartel, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menggunakan pendekatan rule of reason sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendekatan ini mensyaratkan adanya pembuktian atas dampak konkret berupa timbulnya praktik monopoli atau gangguan terhadap mekanisme persaingan usaha yang sehat, sebagai syarat utama untuk menetapkan telah terjadinya pelanggaran hukum persaingan. Dalam perkara yang berkaitan dengan distribusi minyak goreng kemasan, dugaan pelanggaran terhadap Pasal 5, Pasal 11, dan Pasal 19 huruf c—yang mencakup unsur praktik monopoli dan tindakan diskriminatif oleh pelaku usaha—dipandang dapat diminimalisir melalui pendekatan pencegahan. Salah satu bentuk upaya pencegahan tersebut adalah penerapan Program Kepatuhan Persaingan Usaha sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2022. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran hukum dan membangun komitmen dari pelaku usaha agar menjalankan aktivitas bisnis yang sejalan dengan prinsip persaingan yang sehat. Dengan adanya program ini, diharapkan potensi koordinasi harga maupun pembatasan pasokan yang dapat merugikan konsumen dapat dicegah secara lebih efektif. Untuk memperkaya kajian dalam bidang hukum persaingan, penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi empiris terkait efektivitas implementasi Program Kepatuhan tersebut di berbagai sektor strategis lainnya. Selain itu, perlu pula dilakukan kajian terhadap kemungkinan penerapan pendekatan per se illegal secara terbatas pada jenis pelanggaran kartel tertentu, guna memperkuat efektivitas dan daya jangkauan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, F., Aidi, Z., & Majo. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Bukti Tidak Langsung Dalam Pembuktian Kasus Kartel (Studi Kasus Putusan Kppu Perkara Nomor 08 Kppu-L/2018). *Diponegoro Law Journal*, 11(1).
- Aliyah, I. H. (2017). Dominasi Aktor Dalam Kartel Pemasaran Beras Di Kabupaten Jember. *Jurnal Politik Muda*, 6(2).
- Alyatalathaf, M. D. M. (2018). Spasialisasi dan Praktik Monopoli Emtek Group. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 16(3). <https://doi.org/10.31315/jik.v16i3.3202>
- Andreas Hisar Silitonga, Cita Citrawinda, & Grace Sharon. (2023). Praktik Monopoli Jasa Pengurusan Transportasi Pengiriman Benih Bening Lobster. *Krisna Law : Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana*, 5(2). <https://doi.org/10.37893/krisnalaw.v5i2.459>
- Antoni, V. (2019). Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender di Indonesia. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 31(1). <https://doi.org/10.22146/jmh.37966>
- Azwar, R. C. (2017). Partai Politik Ditengah Ancaman “Virus” Oligarki dan Politik Kartel. *Jurnal Ketatanegaraan*, 005.
- Fanny, N. T., & Buana, S. E. W. (2021). Indikasi Kartel Tarif SMS (Short Message Service) Antaroperator Selular (Analisis Putusan KPPU dalam Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007). *Ahmad Dahlan Legal Perspective*, 1(2). <https://doi.org/10.12928/adlp.v1i2.4787>
- Firdaus, R. A. (2023). Praktik Pada Pasar Monopoli dan Monopsoni. *Diversity: Jurnal Ilmiah Pascasarjana*, 3(1). <https://doi.org/10.32832/djip-uika.v3i1.9437>

- Gobel, V. A., & Datau, R. (2023). Analisis Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Di Pasar Tradisional (Studi Kasus di Pasar Kwandang). *Jurnal Hukum EGALITAIRE*, 1(1).
- Khairiyyah, F. H., Syabanti, S., Gilalo, J. J., & Ilyanawati, R. Y. A. (2023). Analisis pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* dalam menghadapi persaingan usaha. *Karimah Tauhid*, 2(3), 709–710.
- Kholilur Rahman, Pratiwi Ayu Sri D, Samuel Dharma Putra Nainggolan, & Jamalum Sinambela. (2023a). Pendekatan Hukum Pidana Terhadap Kartel Dalam Persaingan Usaha di Indonesia. *Notary Law Research*, 5(1). <https://doi.org/10.56444/notarylawresearch.v5i1.1085>
- Kholilur Rahman, Pratiwi Ayu Sri D, Samuel Dharma Putra Nainggolan, & Jamalum Sinambela. (2023b). Pendekatan Hukum Pidana Terhadap Kartel Dalam Persaingan Usaha di Indonesia. *Notary Law Research*, 5(1). <https://doi.org/10.56444/nlr.v5i1.1085>
- Motta, M. (n.d.). *Competition policy: Theory and practice*. Dikutip dalam Hersen Monarchy et al., "Reformulasi sanksi pidana dalam tindak pidana kartel", *Jurnal Hukum*.
- Prisca Agdita E, & Fairuz Nabila H. (2023). Relevansi Pembuktian Kartel dengan Menggunakan Indirect Evidence Berdasarkan Studi Putusan di Indonesia. *Jurnal Studia Legalia*, 4(01). <https://doi.org/10.61084/jsl.v4i01.67>
- Putu Ari Santika Putra, I., Luh Made Mahendra Wati, N., & Nyoman Sutarna, I. (2020). Pengaruh Sistem Kartel Terhadap Stabilitas Persaingan Usaha Di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, 1(2).
- Roestamy, M., Adiwijaya, A. J. S., & Hudaefi, D. (2021). Kepastian hukum sertifikat halal pada obat-obatan dikaitkan dengan jaminan produk halal. *Jurnal Living Law*, 13(2), Juli.
- Safe'i, A., & Jalaluddin, J. (2021). Pengaruh Sistem Kartel Dalam Sistem Perdagangan Di Indonesia. *AKSY: Jurnal Ilmu Akuntansi Dan Bisnis Syariah*, 3(2). <https://doi.org/10.15575/aksy.v3i2.14049>
- Sari, M., Saribanon, E., & Ghafar, A. (2020). Kartel dan Tarif Tiket Perusahaan Penerbangan Terhadap Persaingan Usaha Penerbangan di Indonesia. *Jurnal Manajemen Bisnis Transportasi Dan Logistik*, 6(2). <https://doi.org/10.54324/j.mbt.v6i2.525>
- Supriatna, S. (2016). Persekongkolan Bisnis dalam Bentuk Perjanjian Kartel. *Jurnal Hukum Positum*, 1(1). <https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.502>
- Wibowo, D. (2005). *Hukum acara persaingan usaha*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Zaky Raihan, Karim Karim, Novita Rahmasari, Darul Arqom, & Fitri Raya. (2023). Pengaruh Diskriminasi Harga Terhadap Stabilitas Persaingan Usaha Di Indonesia. *MENAWAN: Jurnal Riset Dan Publikasi Ilmu Ekonomi*, 1(6). <https://doi.org/10.61132/menawan.v1i6.174>



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)