

Urgensi Pemberlakuan *Indirect Evidence* pada Penanganan Perkara Kartel di Indonesia

Ronald Eberhard Tundang¹
ronald.eberhard@petakebijakan.com

Girli Ron Mahayunan²
mahayunan@gmail.com

Joanna Christie Tan³
joanna.chrst2@gmail.com

Fakultas Hukum Chinese University of Hong Kong¹
Peta Kebijakan^{2,3}

Diterima : (13/07/2023); Selesai Revisi : (18/10/2023); Disetujui : (27/10/2023)

ABSTRACT

The scarcity and high price of cooking oil have been a persistent problem since late 2021 and continued until mid-2022. Cooking oil prices soared with a forty percent increase from the previous year in January 2022. At that time, the price of crude palm oil also increased, which encouraged palm oil companies to export rather than fulfill domestic needs. The results of the study conducted by the author state that the palm oil supply chain industry is dominated by large companies with minimal contribution from smallholders. This leads to cartel practices and price fixing by these palm oil companies. The author provides a policy recommendation that there is a need for improvement in Indonesian laws and regulations to overcome cartel practices and price fixing through arrangements regarding indirect evidence.

Keywords: *Competition, Cooking-Oil, Palm-Oil.*

ABSTRAK

Kelangkaan dan harga minyak goreng yang tinggi menjadi masalah pelik sejak akhir tahun 2021 dan berlanjut sampai dengan pertengahan 2022. Harga minyak goreng melambung tinggi dengan peningkatan sebesar empat puluh persen dari tahun sebelumnya pada bulan Januari 2022. Pada saat itu, harga kelapa sawit mentah juga mengalami kenaikan yang mendorong perusahaan kelapa sawit untuk mengekspor ketimbang memenuhi kebutuhan dalam negeri. Hasil kajian yang dilakukan penulis menyatakan bahwa industri rantai pasokan minyak sawit didominasi oleh perusahaan besar dengan kontribusi petani rakyat sangat minim. Hal ini berujung kepada adanya praktik kartel dan penentuan harga oleh perusahaan kelapa sawit tersebut. Penulis memberikan rekomendasi kebijakan bahwa perlu adanya perbaikan pada peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk mengatasi praktik kartel dan penentuan harga melalui pengaturan mengenai bukti tidak langsung.

Kata kunci: *Persaingan-Usaha, Minyak-Goreng, Kelapa-Sawit.*

PENDAHULUAN

Kelangkaan dan tingginya harga minyak goreng di Indonesia telah menjadi permasalahan sejak akhir tahun 2021 dan berlanjut sampai dengan awal tahun 2022. Harga minyak goreng pada Januari tahun 2022 lebih tinggi empat puluh persen dari tahun sebelumnya. Pada saat yang sama, terjadi kenaikan harga CPO Global dan berdampak pada peningkatan permintaan kelapa sawit dari Indonesia dan Malaysia.[1] Kenaikan harga CPO disebabkan oleh harga internasional *Crude Palm Oil* (CPO)/minyak sawit mentah.[2]

Akibat adanya kenaikan harga CPO, perusahaan kelapa sawit di Indonesia cenderung lebih memilih mengekspor CPO untuk mencari lebih banyak keuntungan daripada memenuhi kebutuhan dalam negeri. Oleh karena itu, Indonesia mengalami kelangkaan minyak goreng karena kurangnya CPO di pasar domestik.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) saat ini sedang menyelidiki apakah ada kesepakatan penetapan harga dan kartel di antara produsen minyak sawit untuk memprioritaskan pasar internasional, yang pada akhirnya menentukan ketersediaan bahan baku minyak goreng di dalam negeri. KPPU pernah melakukan investigasi serupa dan menjatuhkan putusan pada tahun 2010 dengan nomor Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009, yang melibatkan 21 perusahaan minyak goreng di Indonesia. Setiap perusahaan dikenakan denda Rp 25 miliar atas dugaan penetapan harga melalui pengaturan kartel. Namun, Pengadilan Negeri menolak putusan KPPU tersebut, dan setelah mengajukan kasasi, putusan Mahkamah Agung memperkuat putusan Pengadilan Negeri. Putusan Mahkamah Agung tersebut telah menjadi preseden buruk yang dapat mempengaruhi penegakan hukum di masa depan, termasuk terhadap kasus kelangkaan minyak goreng pada tahun 2022.

Mahkamah Agung memutuskan bahwa KPPU tidak dapat memberikan bukti langsung adanya kartel sebagaimana disyaratkan oleh Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata Pasal 164 HIR. Hukum Acara Perdata Indonesia hanya mengenal bukti langsung seperti surat, keterangan saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah, padahal hampir tidak mungkin menemukan bukti langsung dalam kartel. Pada tahun 2019, KPPU mengeluarkan pedoman yang menggunakan *rule of reason* di mana bukti tidak

langsung, seperti konsentrasi korporasi, dapat dipertimbangkan dalam persidangan. Namun, pedoman ini tidak mengikat secara hukum, dan diperlukan perubahan dalam aturan hukum yang berlaku saat ini.

Kartel sendiri rawan terhadap kecurangan yang dilakukan oleh anggota kartel itu sendiri. Dalam hal ini, beberapa yurisdiksi menerapkan program leniensi yang memberikan insentif bagi anggota kartel untuk membelot dan mengungkap kartel. Regulasi dan kebijakan persaingan usaha di Indonesia belum mendukung adanya program leniensi yang memberikan keringanan hukuman dan denda bagi mereka yang dapat mengungkap keberadaan kartel. Penulis memandang perlu adanya regulasi dan aturan hukum yang mengikat mengenai program leniensi untuk mengatasi masalah kartel di Indonesia.

Sehingga masalah dalam penelitian ini adalah hendak menemukan bagaimana peran hukum dan kebijakan persaingan usaha dalam menangani kekuatan pasar dalam sektor kelapa sawit dan minyak goreng. Metode dan tujuan penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat doktrinal berdasarkan kajian atas literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan utama dari tulisan ini adalah untuk melakukan analisis sistematis literatur tentang fenomena pembuktian Kartel di Indonesia dan beberapa negara-negara lain di dunia. Metodologi yang diikuti dalam tulisan ini mirip dengan metode yang digunakan dalam karya sebelumnya seperti Baso et al (2022) yang mengulas mengenai permainan kartel dalam kelangkaan minyak goreng [3] dan Junaedi (2022) yang mengkaji tentang kelangkaan minyak goreng di negara dengan penghasil CPO terbesar di dunia.[4]

PEMBAHASAN

Struktur dan Tata Kelola Pasar Minyak Sawit Indonesia

Kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) merupakan tanaman asli Afrika Barat, idealnya tumbuh di daerah tropis yang kondisinya selalu basah pada 10 derajat garis khatulistiwa dan terletak 600 meter di atas permukaan laut (dpl).[5] Karakteristik ini sangat cocok dengan Malaysia dan Indonesia yang sudah mendunia sebagai pusat produksi minyak sawit selama beberapa dekade terakhir. Kedua negara menyumbang lebih dari 80% produksi minyak sawit global, dan Indonesia

saat ini merupakan produsen terbesar. Sebagian besar produksi minyak sawit di kedua negara juga ditujukan untuk pasar ekspor karena efisiensi dan produktivitas komoditas tersebut.

Secara global, kelapa sawit dapat menghasilkan rata-rata sekitar 3,3 ton CPO per hektar, sedangkan *rapeseed* dan bunga matahari hanya dapat menghasilkan 0,7 ton per hektar. [6] Efisiensi minyak sawit telah menjadikan komoditas ini sebagai bahan pokok global. Minyak sawit adalah minyak nabati yang paling banyak dikonsumsi di dunia dan dijadikan bahan dari barang-barang kita sehari-hari, seperti sabun, pasta gigi, sereal, keripik kentang, es krim, dan produk pembersih rumah tangga.

Kelapa Sawit merupakan salah satu komoditas hasil perkebunan yang mempunyai peranan sangat penting pada perekonomian Indonesia karena menghasilkan banyak produk olahan atau turunan, [7] sehingga setiap gangguan pada rantai pasokan minyak sawit dapat berdampak buruk pada pasokan global dan peningkatan harga minyak goreng. Indonesia memperkenalkan larangan ekspor di awal tahun 2022 karena kelangkaan minyak goreng di dalam negeri yang kemudian menimbulkan lonjakan harga CPO. Dari Maret hingga Desember 2021, Indeks Bulanan Rumah Tangga mencatatkan kenaikan harga sebesar 56%, dan memuncak pada Rp 20.667/liter di bulan Desember. Meskipun biaya minyak goreng menurun menjadi Rp 19.555/liter pada Januari 2022, angka tersebut tergolong masih mahal, dengan harga 46,2% lebih tinggi dibandingkan Januari 2021. [1]

Rantai pasok kelapa sawit Indonesia memiliki empat kategori utama (*World Resource Institute* (WRI) Indonesia). Kategori pertama adalah sektor perkebunan. Sebagian besar minyak sawit (60,2%) yang diproduksi di Indonesia berasal dari perkebunan besar swasta, diikuti perkebunan rakyat dan perkebunan milik negara. [8] Perkebunan besar swasta antara lain dimiliki oleh Sinarmas, Astra International, Grup Surya Dumai, Sime Darby, dan Wilmar. [9] Perkebunan ini menghasilkan Tandan Buah Segar (TBS) dari pohon kelapa sawit.

Kategori kedua adalah sektor pabrik. Pabrik memproses TBS menjadi minyak sawit mentah/ CPO dan inti minyak sawit (*Palm Kernel Oil* (PKO)). Konsentrasi korporasi yang signifikan belum berada pada kepemilikan pabrik terhadap petani

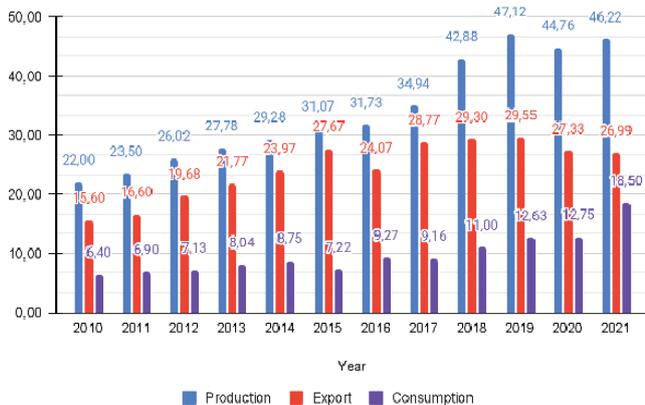
kecil. [10] Petani kecil dan perusahaan kecil memiliki lebih dari setengah kapasitas penggilingan.

Kategori ketiga adalah kilang. Statistik menunjukkan bahwa konsentrasi korporasi tertinggi ada di kilang. [10] Kilang minyak sawit bertanggung jawab untuk mengolah CPO menjadi minyak sawit olahan atau turunan lainnya yang digunakan untuk keperluan konsumen atau industri, seperti margarin dan minyak goreng. Kemampuan inilah yang menjadi hambatan strategis di dalam sektor kelapa sawit. Kepemilikan kilang minyak di Indonesia didominasi oleh Wilmar, Sinar Mas, and Musim Mas, di mana ketiga perusahaan tersebut menguasai setengah kapasitas kilang di Indonesia. [10] Hal ini menyebabkan sulitnya perusahaan kecil dan menengah untuk masuk di sektor pengolahan minyak sawit.

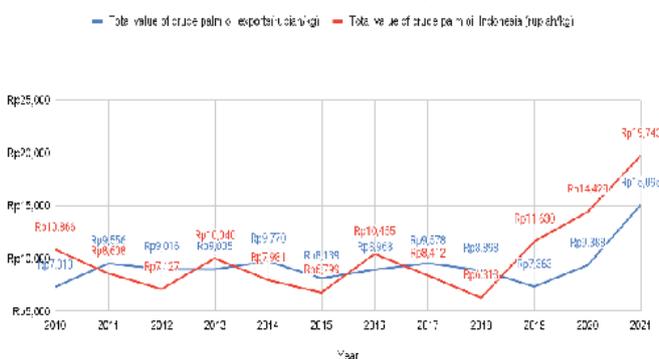
Kategori keempat adalah penjual. Lebih dari dua pertiga perdagangan ekspor dikendalikan oleh beberapa perusahaan seperti Wilmar, Sinar Mas, Royal Golden Eagle, Musim Mas, Sime Darby, Permata Hijau, Sime Darby, dan Astra Agro Lestari.

Lebih dari separuh CPO dan minyak sawit merah atau *Red Palm Oil* (RPO) Indonesia diekspor, dan Indonesia menyumbang setidaknya enam puluh persen dari volume ekspor global. [10] India dan China merupakan importir CPO dan RPO terbesar dari Indonesia. Permintaan tinggi untuk kedua negara, terutama di industri makanan dan minuman. Lagi-lagi hanya beberapa perusahaan yang menangani sebagian besar perdagangan, dengan komposisi yang hampir sama dengan sektor kilang.

Gambar 1 dan 2 mengimplikasikan bahwa perusahaan diberi insentif untuk mendominasi sektor kilang dan perdagangan berdasarkan paralelisme harga antara CPO dan minyak goreng.



Gambar 1. Produksi CPO (Juta Ton), Ekspor (Juta Ton), dan Konsumsi Domestik (Juta Ton)[11] (Sumber: Statista, *Palm Oil Industry in Indonesia – Statistics & Facts*)



Gambar 2. Total Nilai Ekspor CPO (Rupiah/Kg) dan Total Nilai CPO di Indonesia (rupiah/kg) [12] (Sumber: Badan Pusat Statistik, Statistik Indonesia 2021)

Harga premium dari ekspor CPO telah memikat perusahaan dalam negeri untuk memprioritaskan pasar luar negeri sebagai tujuan pemasaran, sehingga menyebabkan kelangkaan pasokan minyak goreng domestik. Minyak goreng juga relatif seragam atau homogen. Perbedaannya hanya terletak pada merek dagang masing-masing produk. Situasi ini dapat mendorong produsen untuk berkoordinasi daripada bersaing satu sama lain.

Ada lima produsen besar di industri minyak goreng.[13] Wilmar Group menempati posisi pertama dengan distribusi sebesar 99,3 juta liter. Angka tersebut sebesar 23,87% dari penyaluran minyak goreng nasional sebanyak 415,79 juta liter. Kedua adalah PT Musim Mas, dengan 65,32 juta liter. Dan di posisi ketiga adalah Grup Sinarmas yang diwakili oleh PT SMART Tbk dengan sebanyak 55,19 juta liter. Posisi keempat dan kelima secara berurutan adalah Asian Agri dan Permata

Hijau Group dengan distribusi minyak goreng masing-masing sebesar 21,2 juta liter. Beberapa perusahaan telah mengintegrasikan operasi dan kontrol mereka terhadap kilang dan perdagangan minyak sawit dan minyak goreng. Perusahaan-perusahaan tersebut saat ini sedang dalam pemeriksaan KPPU.

KPPU menyatakan konsentrasi pasar minyak goreng sebesar 46,5% dan hanya didorong oleh empat produsen besar. Namun, Katadata mencatat bahwa konsentrasi pasar lebih signifikan.[14] Tiga kelompok menguasai sedikitnya enam puluh persen pasar minyak goreng, dengan produksi bulanan melebihi seratus lima puluh juta liter per bulan. Grup tersebut adalah Wilmar, Musim Mas dan Sinarmas. KPPU saat ini sedang menyelidiki perusahaan-perusahaan tersebut. Namun, meski dengan konsentrasi seperti ini, situasinya gagal memenuhi definisi hukum oligopoli sebagaimana didefinisikan oleh Undang-undang persaingan usaha yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang tersebut mensyaratkan setidaknya 75% pangsa pasar dikuasai sebagai oligopoli. Oleh karena itu, KPPU tidak menggunakan ketentuan oligopoli dalam pemeriksaan, melainkan melihat ketentuan kartel dan penetapan harga.

Perusahaan kelapa sawit bukanlah aktor satu-satunya yang menyebabkan konsentrasi korporasi di sektor kelapa sawit dan minyak goreng. Pemerintah Indonesia juga memiliki peran. Pemerintah menargetkan pada tahun 2045, Indonesia akan bertransformasi dari produsen utama CPO menjadi *produk ole food, oleochemical, dan biofuel*. [15] Strategi untuk mencapai hal tersebut adalah dengan memberlakukan hal-hal sebagai berikut:

1. memungut pajak ekspor untuk mencegah ekspor CPO (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 1/PMK.010/2022);
 2. insentif fiskal seperti *tax allowance* bagi industri hilir sawit (Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 130/PMK.011/2011);
 3. skema impor bebas bea untuk barang industri kelapa sawit (Permenkeu No. 76 Tahun 2012);
 4. kawasan ekonomi khusus untuk industri kelapa sawit, seperti Sei Mangkei, Tanjung Api-Api, dan Maloy.
- Perusahaan besar yang terintegrasi secara

vertikal lebih diuntungkan dari insentif yang disebutkan di atas daripada petani skala kecil. Insentif kelapa sawit dari Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDP-KS) yang bersumber dari pajak ekspor secara tidak proporsional mengalir ke segelintir perusahaan tersebut. Indonesia Corruption Watch menyatakan bahwa setidaknya enam puluh persen dari insentif tersebut diperuntukkan bagi tiga perusahaan (Tabel 1).

Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDP-KS) memberikan subsidi yang dipungut dari pajak ekspor yang dibayarkan oleh perusahaan minyak sawit besar kepada produsen minyak goreng, yang merupakan perusahaan yang sama. Selain itu, BPDP-KS juga memberikan subsidi kepada perusahaan kelapa sawit untuk memproduksi biodiesel sebagai bagian dari program B30,[16] yang jumlahnya mencapai hampir 80% dari dana yang dikelola BPDP-KS. Secara historis, subsidi mengatasi rendahnya harga CPO pada tahun 2015 dengan menyediakan segmen baru di pasar domestik untuk menyerap surplus minyak sawit.

Tabel 1. Insentif Biodiesel yang Diterima oleh Tiga Grup Kelapa Sawit [17]

Kelompok perusahaan	Jumlah Anak Perusahaan Penerima Insentif	Total Insentif Biodiesel per Grup Perusahaan (Triliun)
Grup Wilmar	4 Perusahaan	39.521.331
Musim Mas Group	3 Perusahaan	18.677.685
Grup Permata Hijau	2 Perusahaan	8.205.402
Total		66.404.418

Kerangka Hukum dan Kebijakan Persaingan Indonesia

Undang-undang untuk mengatasi permasalahan pada paragraf-paragraf sebelumnya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Persaingan Usaha). Undang-undang

tersebut disahkan sebagai bagian dari paket reformasi ekonomi akibat Krisis Keuangan Asia 1997 dan diminta secara khusus oleh Dana Moneter Internasional pada saat itu. Lebih lanjut, undang-undang tersebut juga memberikan kewenangan kepada KPPU untuk menegakkan Undang-Undang Persaingan Usaha secara independen dengan memantau dan menjatuhkan sanksi tanpa intervensi dari pemerintah atau pihak lain.

Undang-Undang Persaingan Usaha terdiri dari enam bagian pengaturan: perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi dominan, institusi KPPU, dan penegakan hukum. Tulisan ini berfokus pada dua perjanjian terlarang yang diatur oleh undang-undang yakni kartel dan penetapan harga. Tujuan utama para pelaku usaha melakukan perjanjian kartel dan penetapan harga adalah untuk meningkatkan profit bagi anggotanya, yang pada akhirnya akan merugikan konsumen. Konsumen akan menghadapi keterbatasan pilihan dalam pasar yang relevan, baik dalam hal harga maupun mutu produk.[18] Pada umumnya, kartel dilakukan melalui tiga hal yakni harga, produksi dan wilayah pemasaran. Oleh karenanya, praktik tersebut memerlukan perhatian yang lebih besar dari Pemerintah karena indikasinya banyak ditemukan pada praktik bisnis di Indonesia, khususnya di sektor kelapa sawit dan minyak goreng.

Di sektor perdagangan minyak sawit dan minyak goreng, konsentrasi korporasi merupakan aspek penting yang harus dipantau oleh otoritas. Namun, konsentrasi itu sendiri bukanlah pelanggaran terhadap Hukum. Undang-Undang Persaingan Usaha menentukan penyalahgunaan kekuatan pasar atau monopoli, dan praktik oligopolistik terjadi ketika konsentrasi pasar di atas tujuh puluh lima persen, dan ada dugaan praktik yang menghambat persaingan. Oleh karena itu, KPPU tidak menggunakan ketentuan oligopoli dalam investigasi tahun 2022, melainkan memilih untuk menggunakan ketentuan kartel dan penetapan harga.

Pada tahun 2022, KPPU memeriksa 27 perusahaan minyak goreng yang diduga melanggar Pasal 5 tentang penetapan harga dan 11 tentang kartel. KPPU mulai mengusut kasus tersebut pada 30 Maret 2022 (No. 03-16/DH/KPPU. LID.I/III/2022) dan telah memanggil beberapa pihak terkait, seperti produsen minyak goreng dan asosiasi perdagangan. KPPU mengklaim memiliki

dua alat bukti untuk membuktikan dugaan pelanggaran (Putusan KPPU No. 24:KPPU-I:2009). Produsen yang saat ini sedang diinvestigasi adalah perusahaan Wilmar, Musim Mas, Permata Hijau Sawit, Sinarmas, Salim Ivomas, dan Asian Agri.[13]

Pada tahun 2010, KPPU sudah pernah melakukan investigasi serupa dan menjatuhkan putusan No. 24/KPPU-I/2009 yang menyatakan puluhan perusahaan sawit dan minyak goreng melanggar Pasal 4 (Oligopoli), Pasal 5 (Penetapan Harga), dan Pasal 11 (Kartel) Undang-Undang No. 5/1999. Kasus tahun 2009 bermula ketika Indonesia mengalami kelangkaan minyak goreng yang berujung pada kenaikan harga yang signifikan. Untuk itu, KPPU memeriksa beberapa perusahaan di industri minyak goreng. Investigasi difokuskan pada dugaan penetapan harga dan alokasi pasar di antara perusahaan, yang mengakibatkan harga lebih tinggi dan persaingan berkurang di pasar. Pada tahun itu, harga minyak goreng di Indonesia meningkat secara signifikan, dengan laporan menunjukkan bahwa harga naik lebih dari 50% pada semester pertama tahun ini dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya. KPPU menemukan bukti praktik pelanggaran Undang-Undang persaingan usaha di beberapa perusahaan, antara lain PT Salim Ivomas Pratama, PT Sinar Mas Agro Resources and Technology Tbk, PT Musim Mas, dan PT Smart Tbk. Perusahaan-perusahaan tersebut diketahui telah membentuk kartel, yang mengkoordinasikan produksi dan distribusi minyak goreng, mengendalikan harga, dan membagi pangsa pasar di antara mereka sendiri. Investigasi KPPU pada tahun 2022 juga mencakup perusahaan-perusahaan tersebut.

Namun, setelah KPPU menjatuhkan denda kepada perusahaan yang terlibat kartel tersebut, perusahaan tersebut mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Negeri dan ke Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia. Pada tahun 2013, MA membatalkan putusan KPPU karena tidak cukup bukti. Putusan MA tersebut menyatakan bahwa KPPU tidak memberikan bukti yang jelas dan langsung untuk membuktikan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut telah melakukan kartel dan melakukan penetapan harga dan alokasi pasar. MA menolak putusan KPPU menggunakan bukti tidak langsung, seperti kesamaan harga dan praktik distribusi oleh perusahaan-perusahaan tersebut. MA menyatakan bahwa bukti ini tidak cukup kuat

untuk membuktikan pelanggaran hukum persaingan. Akibat putusan MA tersebut, denda yang dijatuhkan KPPU terhadap perusahaan yang terlibat dalam kartel minyak goreng dibatalkan, dan putusan KPPU yang menghukum perusahaan minyak sawit dan minyak goreng menjadi tidak berlaku. Putusan MA tersebut kontroversial dan menimbulkan pertanyaan tentang efektifitas penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan di tingkat kasasi juga tidak lepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam Undang-Undang Persaingan usaha itu sendiri.[20]

Bukti Tidak Langsung

Bukti tidak langsung adalah jenis alat bukti yang tidak dapat secara langsung menggambarkan terjadinya peristiwa hukum atau perbuatan hukum yang ditentukan oleh undang-undang.[21] Dalam pembuktian Perkara Nomor 24/KPPU-I/2009, KPPU menggunakan bukti tidak langsung dalam bentuk bukti komunikasi, bukti ekonomi, dan praktik fasilitasi. Bukti tidak langsung dalam persaingan usaha mengacu pada bukti yang tidak secara langsung membuktikan adanya pelanggaran hukum persaingan usaha tetapi dapat digunakan untuk menyimpulkan atau mendukung adanya pelanggaran tersebut. Jenis bukti ini sering digunakan karena bukti langsung, seperti kesepakatan eksplisit antara pesaing untuk menetapkan harga, dapat menjadi tantangan untuk dibuktikan. Bukti tidak langsung dapat mengambil banyak bentuk, seperti data pasar, analisis ahli, dan catatan keuangan perusahaan. Dalam kasus penetapan harga, bukti tidak langsung mencakup adanya margin keuntungan yang luar biasa tinggi, atau perubahan mendadak dalam pola penetapan harga.

Pertama, KPPU menggunakan bukti komunikasi dengan mengkonstruksi fakta adanya pertemuan dan komunikasi antar kompetitor terkait pembahasan harga di antara mereka, koordinasi mengenai kapasitas produksi, dan struktur biaya produksi. Kedua, KPPU juga melihat bukti ekonomi melalui analisa struktur pasar dan paralelisme harga. Ketiga, KPPU melihat ada tidaknya praktik fasilitasi yang dilakukan melalui *price signaling* dalam kegiatan promosi pada waktu yang berbeda maupun pertemuan atau komunikasi antar kompetitor melalui asosiasi.

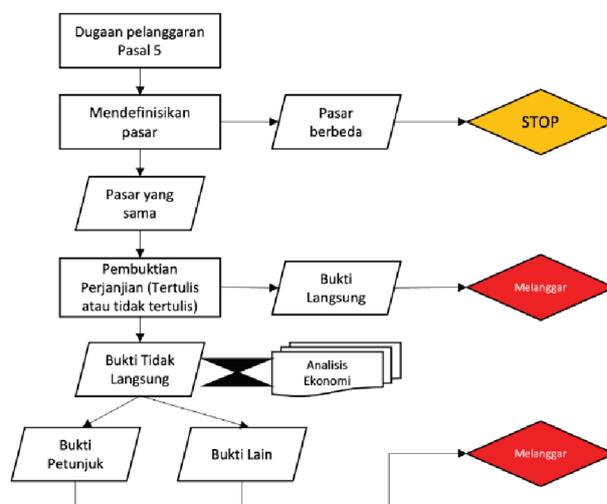
Berdasarkan bukti-bukti tersebut, KPPU

kemudian menjatuhkan denda kepada perusahaan yang terlibat. Namun demikian, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui Putusan No. 03/KPPU-I/2010/PN.JKT.PST membatalkan putusan KPPU dengan dasar penggunaan alat bukti tidak langsung. Majelis hakim menilai, bukti tidak langsung yang diajukan KPPU hanya berdasarkan asumsi, teori, dugaan, dan interpretasi, bukan fakta yang diperoleh dari pemeriksaan. Mahkamah Agung juga menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui putusannya No. 582K/Pdt.Sus/2011 yang juga membatalkan putusan KPPU. Majelis hakim berpendapat bahwa sistem pembuktian bukti tidak langsung tidak sama dengan alat bukti petunjuk karena petunjuk harus diperoleh dari keterangan saksi, surat, atau keterangan pelaku usaha sedangkan bukti tidak langsung diperoleh dari dugaan, interpretasi, penalaran logis, dan asumsi. Padahal, penggunaan *indirect evidence* pernah diterapkan oleh hakim Mahkamah Agung dalam Perkara Nomor 221 K/Pdt.SusKPPU/2016, di mana Mahkamah Agung memenangkan KPPU dalam perkara kasasi tersebut dan mengakui bukti tidak langsung yang diajukan oleh KPPU.[22]

Mengenai pembuktian tidak langsung, Indonesia belum memiliki instrumen hukum yang memadai yang mengatur pembuktian tidak langsung dalam sistem pembuktian di Pengadilan. Hakim pada umumnya hanya mengenal bukti langsung yang diatur dalam hukum acara yang berlaku. Pelaksanaan pembuktian di pengadilan perdata berpedoman pada hukum acara perdata. Undang-undang ini mengenal lima alat bukti dalam Pasal 164 *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), seperti surat, saksi, praduga, pengakuan, dan sumpah.

KPPU berpendapat bahwa bukti tidak langsung harus diakui dan telah mengeluarkan pedoman yang tidak mengikat untuk mengatasi kekosongan hukum terkait pembuktian tidak langsung, khususnya dalam pembuktian penetapan harga (Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011). Peraturan ini mendefinisikan bukti tidak langsung sebagai bukti yang tidak secara langsung menunjukkan adanya perjanjian penetapan harga. Menurut peraturan ini, dimungkinkan untuk menggunakan bukti tidak langsung untuk membuktikan suatu keadaan atau keadaan yang menyiratkan adanya suatu perjanjian tidak tertulis. Perjanjian yang dibuat digunakan tidak perlu eksplisit, seperti dalam bentuk kontrak tertulis. Perjanjian dapat ditunjukkan selama

terdapat pertemuan pikiran yang cukup untuk tindakan anti-persaingan.[23] Berikut adalah proses penetapan bukti tidak langsung:



Gambar 3. Proses Penetapan Bukti Tidak Langsung

(Sumber: Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011)

Namun demikian, pedoman tersebut tidak mengikat hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara pelanggaran persaingan usaha di pengadilan. Hal ini karena peraturan KPPU tersebut dibentuk untuk menjadi pedoman bagi pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dan KPPU dalam melaksanakan penanganan perkara di lingkungan KPPU. Lebih lanjut, Penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam membuktikan perkara kartel juga harus dilakukan sesuai dengan prinsip dalam hukum pembuktian.[24]

Studi Kasus

Kartel Sherry 2010 di Spanyol

Sebagai perbandingan, untuk mendapatkan gambaran yang lebih baik mengenai bagaimana penggunaan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*), berikut ini akan dikemukakan beberapa putusan otoritas persaingan usaha di negara lain di mana pada saat menjatuhkan putusan tidak selamanya bergantung pada alat bukti langsung.

Pada tahun 2010, *Spanish Competition Authority* (SCA) mengungkapkan adanya kartel di pasar ekspor *wine* PDO Sherry. Pasar bersangkutan adalah pasar ekspor di Inggris, Jerman, Belanda, dan Belgia. Keanggotaan kartel mencakup sembilan perusahaan, asosiasi industri, dan dewan pengawas untuk Sherry PDO. Penyelidikan

dimulai dengan adanya permohonan keringanan hukuman dari salah satu anggota kartel yang bersedia bekerja sama dengan *Spanish Competition Authority* (*leniency application*).

Kartel ini memiliki dua fase. Pada fase pertama, antara tahun 2001 dan 2003, kartel berhasil menaikkan harga. Dalam perjanjian kartel, kuota produksi ditetapkan berdasarkan rata-rata penjualan dalam periode tiga tahun sebelumnya, dilengkapi dengan pengurangan pasokan yang disesuaikan dengan permintaan. Perjanjian kartel memiliki aturan tentang mekanisme redistribusi bagi perusahaan anggota yang melebihi kuota yang dialokasikan.

Fase pertama berakhir ketika pesaing baru memasuki pasar dengan harga yang lebih rendah, dan anggota menolak untuk memberikan kompensasi yang telah disepakati kepada anggota lain yang berkinerja buruk di pasar. Fase kedua dimulai pada tahun 2005 ketika anggota kartel melobi dewan pengawas untuk menetapkan batas penjualan berdasarkan total penjualan masa lalu, bukan stok masing-masing kilang *wine*.

SCA menyatakan pelanggaran Pasal 101 TFEU dan mendenda anggota kartel berdasarkan informasi yang diberikan oleh salah satu anggota kartel.[25]

Kartel Asam Sitrat

Pada tahun 1991, perwakilan dari Archer Daniel Midlands bertemu dengan perwakilan dari Hoffman-La Roche, Bayer, dan Jungbunzlauer dan membentuk kartel asam sitrat.[26] Kartel tersebut dilakukan secara sadar dan sengaja menahan hasil produksi dengan tujuan untuk penetapan harga sehingga melanggar *Sherman Act*. Kesepakatan untuk membentuk kartel dibuat dalam serangkaian pertemuan antara tahun 1991 dan 1995. Kuota penjualan ditetapkan untuk setiap anggota masing-masing. Untuk memantau pelaksanaannya, setiap perusahaan menyampaikan laporan penjualan bulanan. Perusahaan yang memproduksi melebihi kuota akan menjual asam sitrat kepada anggota lain yang penjualannya di bawah kuota. Kartel ini menguasai dua pertiga jumlah produksi asam sitrat global dan menimbulkan kerugian terhadap konsumen sebesar USD 309 juta selama beroperasinya kartel. Kartel ini runtuh ketika anggotanya membelot dari kesepakatan dan bekerja sama dengan otoritas penegak hukum AS (*Federal Bureau of Investigation*

(*FBI*)). Skema FBI berhasil memperoleh catatan pertemuan serta bukti pertemuan kartel yang terjadi. Putusan Pengadilan AS menyatakan bahwa perwakilan dari perusahaan-perusahaan yang terlibat sepakat untuk menentukan harga dan menentukan jumlah penjualan asam sitrat secara global. Pengadilan juga menyatakan bahwa para konspirator membentuk sistem untuk mengawasi jalannya kesepakatan di antara mereka. Atas kedua hal ini, Pengadilan menjatuhkan denda lebih dari 100 juta dolar AS.[17]

Toshiba Chemical

Dalam putusan Toshiba Chemical Corporation, Pengadilan Tinggi Jepang menyatakan bahwa jika perusahaan bertukar informasi harga dan kemudian menindaknya untuk menaikkan harga, bahkan tanpa kesepakatan tertulis, hal itu dapat dianggap sebagai “kesepakatan diam-diam” untuk penetapan harga. (Putusan Pengadilan Tinggi Tokyo, 1995). Putusan tersebut menetapkan preseden yang jelas untuk “bukti tidak langsung” dalam kerangka kerja anti monopoli Jepang. Putusan tersebut memberikan tiga syarat pembuktian tidak langsung, yaitu:

- (i) Adanya pertukaran informasi sebelumnya, seperti:
 - a. Pertemuan yang sering sebelum kenaikan harga
 - b. Percakapan telepon atau email
- (ii) Isi diskusi, misalnya:
 - a. Analisa pasar
 - b. Tren harga
 - c. Pernyataan niat untuk menetapkan harga
- (iii) Tindakan bersama sebagai akibat, misalnya:
 - a. Penetapan harga yang sebenarnya
 - b. Mekanisme pengambilan keputusan dan sistem pemantauan harga.

KESIMPULAN

Kartel dan penetapan harga berdampak buruk pada persaingan usaha. Perbuatan tersebut menghasilkan inefisiensi, di mana surplus produksi tidak menghasilkan harga yang lebih rendah bagi konsumen, dan biaya produksi akan lebih tinggi daripada biaya di pasar yang kompetitif. Kartel dan penetapan harga juga mengurangi insentif untuk inovasi.

Kartel rawan terhadap kecurangan dari dalam, apalagi jika didukung dengan insentif berupa pengurangan hukuman dan denda bagi

pelaku yang dapat bekerjasama dengan otoritas persaingan usaha untuk mengungkap praktik kartel.

SARAN

Penggunaan dan penilaian alat bukti tidak langsung dalam proses hukum di Indonesia tunduk pada kebijaksanaan hakim. Adanya diskresi hakim dalam pengambilan keputusan, menimbulkan inkonsistensi dalam putusan ketika melibatkan alat bukti tidak langsung. Sebagai contoh, Mahkamah Agung membatalkan Putusan KPPU 2010 karena menganggap bukti tidak langsung tidak dapat diterima. Namun, Pengadilan menerima bukti tidak langsung dalam kasus lain, seperti kartel ban 2014. Selain itu, penerimaan bukti tidak langsung juga ditunjukkan dalam kasus Garuda (No. 561K/Pdt.Sus-KPPU-2022). Inkonsistensi ini hanya akan menciptakan ketidakpastian bagi pelaku usaha dan konsumen dalam jangka panjang. Oleh karena itu, untuk menghindari terulangnya preseden yang sama, hukum acara di Indonesia harus memperlakukan alat bukti tidak langsung sama dengan bobot pembuktian yang sama dengan alat bukti langsung.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan apresiasi kepada *Center for Indonesian Policy Studies* yang berkenan memberikan masukan kepada tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] N. Nafisah and F. Amanta, "POLICY BRIEF Oil Palm Productivity Remains Limited as Price of Cooking Oil Soars in Indonesia," 2022. [Online]. Available: <http://hakmakmur.cips-indonesia.org/#section-index>.
- [2] M. Amir, M. Nidhal, and A. Alta, "Dari Larangan hingga Percepatan Ekspor: Mengapa Intervensi Harga Minyak Goreng Tidak Efektif," Jakarta, Indonesia, 2022. doi: 10.35497/558661.
- [3] F. Baso, A. Yaqub, A. N. M. Djaoe, and A. L. Diab, "Power Oligarchy: The Game of Cartel in Cooking Oil Scarcity," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 22, no. 3, pp. 361, Sep. 2022, doi: 10.30641/dejure.2022.V22.361-370.
- [4] J. Junaedi, "INDONESIA IS THE BIGGEST GRANT OF OIL PALM CRUDE PALM OIL (CPO) IN THE WORLD BUT FACING THE PROBLEM OF OIL SCARCITY SURPRISE COOKING OIL PRICES," *International Journal of Social Science*, vol. 2, no. 4, pp. 1779-1790, Dec. 2022, doi: 10.53625/ijss.v2i4.4137.
- [5] O. Pye, "Commodifying sustainability: Development, nature and politics in the palm oil industry," *World Dev*, vol. 121, no. 1, pp. 218-228, Sep. 2019, doi: 10.1016/j.worlddev.2018.02.014.
- [6] Steffen Noleppa & Matti Carlsburg, "Palm Oil Report Germany Searching for Alternatives," Berlin, Dec. 2016.
- [7] T. Yulianto, R. Hs Putri, and N. Khotimah, "Analisis Pengaruh Harga CPO (Crude Palm Oil) Dunia Dan Produksi CPO (Crude Palm Oil) Indonesia Terhadap Fluktuasi Harga Minyak Goreng Curah Indonesia," *JCI Jurnal Cakrawala Ilmiah*, vol. 2, no. 2, 2022.
- [8] Statista, "Share of palm oil produced in Indonesia in 2021, by administration type," Nov. 2022.
- [9] Global Forest Watch, "Indonesian Oil Palm Concession," <https://data.globalforest-watch.org/ents/5581330f45d54e96be-04b6a7aaf80bce>.
- [10] N. S. J. B. R. H. R. F. B. A. H. B. Romain Pirard, "Corporate Ownership and Dominance of Indonesia's Palm Oil Supply Chains," *Trase*. 2020.
- [11] Badan Pusat Statistik, "Ekspor Minyak Kelapa Sawit Menurut Negara Tujuan Utama, 2012-2021."
- [12] Badan Pusat Statistik, "Statistik Indonesia 2021," hgh, 2021.
- [13] DataIndonesia.id, "Siapa Produsen Minyak Goreng Terbesar di Indonesia?," <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/siapa-produsen-minyak-goreng-terbesar-di-indonesia>.
- [14] Katadata, "Seeking New Evidence in Cooking Oil Cartel Probe," <https://dinsights.katadata.co.id/read/2022/03/30/seeking-new-evidence-in-cooking-oil-cartel-probes>, 2022.
- [15] Kementerian Perindustrian, "Akselerasi Pemulihan Ekonomi, Pemerintah Larang Ekspor CPO Demi Hilirisasi," <https://www.kemenperin.go.id/artikel/22872/Akselerasi-Pemulihan-Ekonomi,-Pemerintah-Larang-Ekspor-CPO-Demi-Hilirisasi>.

- [16] Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 32 Tahun 2008 tentang Pengadaan, Pemanfaatan, dan Niaga Biodiesel sebagai Bahan Bakar.
- [17] Indonesia Corruption Watch, "Korupsi Ekspor Bahan Baku Minyak Goreng: Jerat Korporasi dan Benahi Tata Niaga Minyak Goreng," <https://antikorupsi.org/id/korupsi-ekspor-bahan-baku-minyak-goreng-jerat-korporasi-dan-benahi-tata-niaga-minyak-goreng>, Apr. 20, 2022.
- [18] U. Silalahi, "PEMBUKTIAN PERKARA KARTEL DI INDONESIA DENGAN MENGGUNAKAN BUKTI TIDAK LANGSUNG (INDIRECT EVIDENCE)," *Jurnal Yudisial*, vol. 10, no. 3, pp. 311, Dec. 2017, doi: 10.29123/jy.v10i3.216.
- [19] "Putusan KPPU No. 24:KPPU-I:2009".
- [20] H. K. A. A. Rai Mantili, "Problematika Penegakkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum," *Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran*, vol. 3, no. 1, 2016.
- [21] M. Akbar and S. Atalim, "KEPASTIAN HUKUM PENERAPAN INDIRECT EVIDENCE DALAM PENANGANAN KASUS KARTEL DI INDONESIA," *Jurnal Hukum Adigama*, vol. 4, no. 1, pp. 1003–1020, 2021.
- [22] A. S. Sarah Fitriyah, "ANALISIS YURIDIS DAN PENGGUNAAN INDIRECT EVIDENCE DALAM KASUS KARTEL SEPEDA MOTOR DI INDONESIA DITINJAU DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA," *Jurnal Private Law*, vol. 6, no. 1, 2018.
- [23] T. U. WIGANARTO, E. GULTOM, and S. PERMANA, "Use Of Indirect Evidence In Disclosure Of Cartel Violations According To Business Competition Law In Indonesia," *Protection: Journal Of Land And Environmental Law*, vol. 1, no. 1, 2022, doi: 10.38142/pjlel.v1i1.340.
- [24] Siti Aminah, "Kedudukan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia," *Dharmasisya, Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, vol. 2, no. 3, 2023.
- [25] A. M. Rizzo, "Competition Policy in the Wine Industry in Europe," *Journal of Wine Economics*, vol. 14, no. 01, pp. 90–113, Feb. 2019, doi: 10.1017/jwe.2019.3.
- [26] J. M. Connor, *Global Price Fixing*, vol. 24. in *Studies in Industrial Organization*, vol. 24. Boston, MA: Springer US, 2001. doi: 10.1007/978-1-4613-0293-3.