

**PRAKTIK KARTEL MINYAK GORENG
(Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022)**

Tesis

Oleh

Sakira Audia Syafinas
NPM 2422011028



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

ABSTRAK

PRAKTIK KARTEL MINYAK GORENG (Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022)

Oleh

Sakira Audia Syafinas

Krisis minyak goreng yang terjadi di Indonesia pada tahun 2022 menimbulkan permasalahan serius dalam perekonomian nasional dan berdampak langsung terhadap masyarakat. Kelangkaan pasokan serta lonjakan harga minyak goreng memunculkan dugaan adanya praktik kartel dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha besar melalui pengendalian pasokan crude palm oil (CPO). Kondisi tersebut diduga bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, serta menunjukkan lemahnya efektivitas kebijakan pemerintah dalam menjamin ketersediaan dan keterjangkauan minyak goreng di pasar domestik.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam menangani dugaan praktik kartel minyak goreng, khususnya dalam kaitannya dengan pengendalian pasokan CPO dan implementasi kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) dan Domestic Price Obligation (DPO). Fokus penelitian diarahkan pada Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 serta Putusan Pengadilan Niaga Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus, serta analisis terhadap putusan pengadilan untuk menilai efektivitas penegakan hukum persaingan usaha.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPPU belum mampu membuktikan secara kuat dan meyakinkan adanya persekongkolan harga yang dilakukan secara sistematis oleh pelaku usaha minyak goreng. Pembatalan sanksi oleh Pengadilan Niaga mencerminkan adanya kelemahan dalam pembuktian hukum serta kurangnya sinergi antara kebijakan ekonomi dan penegakan hukum persaingan usaha. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan KPPU, harmonisasi regulasi, serta peningkatan koordinasi lintas sektor guna mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat dan memberikan perlindungan yang optimal bagi kepentingan masyarakat.

Kata Kunci : Kartel, Minyak Goreng, Komis Pengawas Persaingan Usaha.

ABSTRACT

CARTEL PRACTICES IN COOKING OIL (A Study of the KPPU Decision No. 15/KPPU-I/2022)

By

Sakira Audia Syafinas

The cooking oil crisis that occurred in Indonesia in 2022 became a significant issue in the national economy and had widespread impacts on society. The scarcity of supply and the sharp increase in cooking oil prices raised allegations of cartel practices and unfair business competition conducted by major business actors through the control of crude palm oil (CPO) supply. This situation indicated potential violations of the principles of fair competition as regulated under Law Number 5 of 1999 and reflected the ineffectiveness of government policies in ensuring the availability and affordability of cooking oil in the domestic market.

This research aims to analyze the implementation of Law Number 5 of 1999 in addressing alleged cooking oil cartel practices, particularly in relation to the control of CPO supply and the implementation of the Domestic Market Obligation (DMO) and Domestic Price Obligation (DPO) policies. The study focuses on the Decision of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) Number 15/KPPU-I/2022 and the Decision of the Commercial Court Number 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst. This research employs a normative juridical method with statutory and case study approaches to assess the effectiveness of antimonopoly law enforcement in maintaining a fair business competition climate.

The results of this study indicate that the KPPU was unable to convincingly prove the existence of systematic price-fixing conspiracies among cooking oil business actors. The annulment of sanctions by the Commercial Court highlights weaknesses in legal evidence and the lack of synergy between economic policy and competition law enforcement. Therefore, strengthening the institutional capacity of the KPPU, harmonizing regulations, and enhancing cross-sectoral coordination are necessary to ensure effective competition law enforcement and to protect public interests.

Keywords : Cartel, Cooking Oil, Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

**PRAKTIK KARTEL MINYAK GORENG
(Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022)**

Oleh

Sakira Audia Syafinas

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM

Pada

Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

Judul Tesis : **PRAKTIK KARTEL MINYAK GORENG**
(Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022)

Nama Mahasiswa : **Sakira Audia Syafinas**

Nomor Pokok Mahasiswa : 2422011028

Program Khusus : **Hukum Bisnis**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**



Dosen Pembimbing

Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H. **Dr. Sepriyadi Adhan S, S.H., M.H.**
NIP. 196211091988111001 NIP. 197309291998021001

MENGETAHUI

Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H.

Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H.
NIP. 196502041990031004

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H.

Sekretaris : Dr. Sepriyadi Adhan S, S.H., M.H.

Penguji Utama : Dr. Sunaryo, S.H., M.Hum.

Anggota : Rohaini, S.H., M.H., Ph.D.

Anggota : Dr. Yennie Agustin MR, S.H., M.H.

2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian : 26 Januari 2026

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini saya menyatakan:

1. Tesis dengan judul “Praktik Kartel Minyak Goreng (Studi Putusan Kppu Nomor : 15/KPPU-1/2022)” adalah hasil karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku.
2. Hak intelektual atau karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya. Saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Bandar Lampung, 26 Januari 2026
Penulis



Sakira Audia Syafinas
NPM 2422011028

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama, Sakira Audia Syafinas, lahir di Bandar Lampung pada 10 Maret 2002. Penulis merupakan putri keempat dari empat bersaudara, buah cinta pasangan Alm Bapak Hermanto, S.H. dan Almh Ibu Syarifah Bariah. Jenjang akademis penulis dimulai dari Sekolah TK Kartika II-26 Bandar Lampung pada tahun 2007, Sekolah Dasar Negeri (SDN) 8 Gedong Air pada tahun 2008, Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 1 Bandar Lampung pada tahun 2014, kemudian Penulis melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Atas (SMAS) YP UNILA Bandar Lampung pada tahun 2017 dan selesai di tahun 2020. Penulis kemudian melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi di Universitas Lampung sebagai mahasiswa jurusan Ilmu Hukum dan lulus pada Maret tahun 2024. Penulis merupakan mahasiswa Magister Ilmu Hukum Bagian Hukum Bisnis angkatan 2024 dan lulus pada tahun 2026.

MOTO

“Gantungkan cita-citamu setinggi langit. Bermimpilah setinggi langit. Jika engkau jatuh, engkau akan jatuh di antara bintang-bintang.”

Ir. Soekarno

“Hukum tanpa keadilan hanyalah alat kekuasaan.”

Satjipto Rahardjo

PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim

Dengan segala kerendahan hati, kuawali halaman ini dengan rasa syukur yang tak terhingga ke hadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat, hidayah, dan kekuatan-

Nya yang menuntun setiap langkah hingga karya ini terselesaikan.

Karya ini dengan penuh cinta, kerinduan, dan penghormatan yang mendalam, saya persembahkan kepada:

Orang Tua Tercinta,

Almarhum Ayahanda Hermanto dan Almarhumah Ibunda Syarifah Bariah

Terima kasih telah menanamkan arti perjuangan, ketulusan, dan kasih yang tak pernah bersyarat.

Terima kasih telah mengajarkan makna kesabaran di saat lelah, keikhlasan di saat kehilangan, serta kekuatan di saat dunia terasa begitu berat. Terima kasih karena selalu menjadi cahaya dalam setiap langkah, kekuatan di balik setiap kelelahan, dan alasan untuk terus berjuang.

Meski raga Ayah dan Ibu telah tiada, doa dan cinta kalian akan senantiasa hidup dalam setiap langkah, setiap doa, dan setiap keberhasilan yang penulis raih.

Semoga setiap huruf dan usaha dalam karya ini menjadi amal jariyah bagi Ayah dan Ibu di sisi-Nya, sebagai balasan atas cinta yang tak terbalas oleh waktu.

Serta Almamater Tercinta
Universitas Lampung.

SANWACANA

Alhamdulillahhirabbil'alamin. Puji syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT, karena atas segala kuasa-Nya memberikan kemudahan, berkat dan karunia kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “**Praktik Kartel Minyak Goreng (Studi Putusan Kppu Nomor : 15/Kppu-1/2022)**” sebagai bagian dari persyaratan untuk meraih gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Saya menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan, dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, saya ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Lusmeilia, D.E.A., I.P.M. selaku Rektor Universitas Lampung;
2. Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung;
3. Dr. M. Fakhri, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
4. Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H. selaku Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung beserta seluruh Dosen dan Staff yang telah memberikan ilmu pengetahuan, bantuan dan kemudahan kepada penulis selama proses perkuliahan;
5. Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing I, terimakasih banyak atas kesabaran, waktu, saran, arahan, ilmu serta bimbingan yang selama ini Bapak berikan kepada penulis dalam proses penyusunan tesis ini.
6. Dr. Sepriyadi Adhan S, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing II, terimakasih banyak atas kesabaran, waktu, saran, arahan, ilmu serta bimbingan yang selama ini Bapak berikan kepada penulis dalam proses penyusunan tesis ini.

7. Dr. Sunaryo, S.H., M.Hum. selaku dosen pembahas I, terimakasih atas masukan dan saran yang diberikan selama proses penulisan tesis ini, semoga Bapak dan keluarga sehat selalu;
8. Rohaini, S.H., M.H., Ph.D. selaku dosen pembahas II, terimakasih atas masukan dan saran yang diberikan selama proses penulisan tesis ini, semoga Bapak dan keluarga sehat selalu;
9. Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H. selaku pembimbing akademik, yang telah memberikan nasehat, dukungan, masukan dan saran dalam perkuliahan;
10. Prof. Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D., selaku narasumber dalam penelitian ini, yang telah memberikan waktu, ilmu, dan pengalaman berharga. Apa yang telah diberikan hari ini tentu menjadi bekal penting bagi kami semua dalam memperluas wawasan dan memperdalam pemahaman di bidang hukum.
11. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menjadi mahasiswa Fakultas Hukum
12. Seluruh Keluarga Besar yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu, terima kasih atas doa, dukungan, serta kasih sayang yang selalu mengiringi langkah saya;
13. Kepada Satria Bimantoro, S.H., Saya ingin mengucapkan terima kasih karena telah begitu baik dan simpatik. Saya berhasil mengatasi semua tantangan ini hanya karenamu. Terima kasih telah menjadi sosok yang selalu memberikan semangat, pengertian, serta dorongan positif sehingga penulis mampu melewati berbagai tantangan dengan baik;
14. Terimakasih kepada sahabat-sahabat yang selalu menemani, memberikan dukungan, semangat serta kepercayaan kepada penulis. Terimakasih atas kebersamaannya selama ini.
15. Semua Pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini, terima kasih atas semua bantuan dan dukungannya.
16. Terakhir untuk pembaca tesis ini, semoga dapat berguna dan bermanfaat bagi pembaca.

Akhir kata, penulis mengharapkan tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Bandar Lampung, 26 Januari 2026
Penulis

Sakira Audia Syafinas
NPM 2422011028

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iv
LEMBAR PENGESAHAN	v
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTO	viii
PERSEMBAHAN.....	ix
SANWACANA	x
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR TABEL	xvi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
D. Kerangka Pemikiran	11
E. Metode Penelitian.....	20

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Persaingan Usaha	26
B. Tinjauan Umum tentang Praktik Kartel dalam Industri Minyak Goreng	36
C. Tinjauan Umum Tentang Dampak Sosial dan Ekonomi dari Praktik Kartel..	45
D. Tinjauan Umum tentang Tantangan Implementasi Kebijakan Domestic Price Obligation (DPO).....	52

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap Penyalahgunaan Dominasi Pasar oleh Produsen Besar Melalui Pengendalian Pasokan CPO dalam Manipulasi Harga dan Ketersediaan Minyak Goreng di Pasar Domestik56
- B. Dampak Praktik Kartel terhadap Masyarakat atas Kegagalan Implementasi Kebijakan DPO dalam Mengendalikan Harga dan Ketersediaan Minyak Goreng di Pasar Domestik81

IV. PENUTUP

- A. Kesimpulan98
- B. Saran.....99

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar – 1. Alur Pikir Penelitian.....	18
--	----

DAFTAR TABEL

Tabel 1 - Struktur Penguasaan Pasar Minyak Goreng oleh 8 Grup Usaha Besar di Indonesia	64
Tabel 2 - Jenis Pelanggaran dan Pendekatan yang Digunakan	71
Tabel 3 - Progres Penanganan Kasus Penyalahgunaan Dominasi Pasar dan Kartel Minyak Goreng (2021–2024)	74
Tabel 4 - Perbandingan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal dalam Kasus Minyak Goreng	78
Tabel 5 - Perbandingan Harga DPO, Harga Pasar, dan Realisasi Ekspor CPO (2021–2023)	82
Tabel 6 - Perbandingan Kebijakan Pengendalian Harga CPO dan Minyak Goreng di Beberapa Negara	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia setelah Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Besarnya jumlah penduduk ini bukan hanya menjadi potensi pembangunan ekonomi yang luar biasa, tetapi juga tantangan besar dalam menjaga stabilitas ekonomi dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.¹ Peningkatan taraf hidup masyarakat Indonesia sangat dipengaruhi oleh terciptanya sistem ekonomi yang mampu menjamin keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Persaingan usaha yang sehat menjadi salah satu pilar penting pembangunan ekonomi modern. Persaingan usaha yang sehat mendorong efisiensi, inovasi, dan kualitas produk yang lebih baik bagi konsumen. Ketika persaingan disalahgunakan oleh pelaku usaha besar untuk memperkuat posisi dominan mereka, maka yang terjadi bukan lagi persaingan sehat, melainkan eksploitasi pasar yang merugikan kepentingan masyarakat luas.²

Praktiknya tidak semua pelaku usaha menjalankan kegiatan bisnis berdasarkan prinsip kejujuran dan keterbukaan. Sebagian justru menggunakan kekuatan ekonomi mereka untuk menguasai pasar, menyingkirkan pesaing, atau bahkan mengatur harga secara bersama-sama melalui persekongkolan bisnis.³ Fenomena inilah yang dikenal sebagai praktik monopoli atau kartel, yaitu bentuk kerja sama antarpelaku usaha yang bertujuan membatasi kompetisi demi keuntungan bersama. Praktik semacam ini mengakibatkan distorsi pasar dan menimbulkan ketidakseimbangan antara kepentingan produsen dan konsumen. Akibatnya, pelaku

¹ Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 2022*, (Jakarta: BPS, 2022), hlm. 3.

² Muhammad Rizal, *Persaingan Usaha dalam Perspektif Hukum Ekonomi Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2020), hlm. 25.

³ Ahmad Fadli, *Praktik Monopoli dan Kartel di Indonesia: Analisis Ekonomi dan Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 67.

usaha kecil kehilangan daya saing, sedangkan konsumen harus menanggung harga yang lebih tinggi dari semestinya.⁴

Mencegah penyimpangan tersebut, pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai dasar hukum bagi terciptanya iklim usaha yang adil. Undang-undang ini memuat ketentuan yang melarang setiap bentuk kerja sama yang dapat menghambat persaingan, termasuk persekongkolan harga (*price fixing*), penguasaan pasar secara sepihak, dan penyalahgunaan posisi dominan. Melalui undang-undang tersebut, negara berupaya menegakkan prinsip ekonomi kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang menekankan efisiensi berkeadilan dan kebersamaan dalam kegiatan ekonomi nasional. Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas melarang perjanjian antara pelaku usaha yang bertujuan memengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa, sedangkan Pasal 19 huruf c melarang tindakan pembatasan peredaran barang yang dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli.

Penerapan undang-undang tersebut belum sepenuhnya efektif. Salah satu peristiwa yang mencerminkan lemahnya implementasi hukum antimonopoli di Indonesia adalah munculnya kasus kartel minyak goreng pada tahun 2022, yang sempat menimbulkan keresahan sosial secara nasional. Minyak goreng merupakan salah satu komoditas pokok yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat dan memiliki kaitan erat dengan stabilitas ekonomi rumah tangga.⁵ Pada awal tahun 2022, masyarakat Indonesia dihadapkan pada fenomena kelangkaan dan kenaikan harga minyak goreng secara drastis. Harga yang semula berkisar Rp14.000 per liter melonjak hingga lebih dari Rp25.000 per liter, dan kelangkaan terjadi di banyak daerah.⁶ Kondisi ini menimbulkan kepanikan sosial dan berdampak pada pelaku usaha kecil,

⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2021, hlm. 45.

⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Monitoring Industri Minyak Goreng di Indonesia Tahun 2022*, Jakarta: KPPU, 2022, hlm. 2.

⁶ CNN Indonesia, "Krisis Minyak Goreng di Negeri Kaya Sawit," *CNN Indonesia*, 22 Desember 2022, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20221222092857-92-890598/krisis-minyak-goreng-di-negeri-kaya-sawit>.

terutama industri makanan dan UMKM yang sangat bergantung pada pasokan minyak goreng.⁷

Pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan berupa Harga Eceran Tertinggi (HET), *Domestic Market Obligation* (DMO), dan *Domestic Price Obligation* (DPO) untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan dalam negeri dan ekspor CPO. Namun, implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan efektif karena lemahnya pengawasan dan ketidakpatuhan sebagian produsen besar. Berdasarkan hasil penyelidikan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), ditemukan adanya indikasi bahwa sejumlah perusahaan produsen minyak goreng melakukan pengaturan pasokan secara bersama-sama untuk memengaruhi harga di pasar domestik. Hasil pemeriksaan menunjukkan adanya kesamaan pola distribusi dan penahanan stok yang dilakukan oleh pelaku usaha besar secara bersamaan, sehingga KPPU menyimpulkan telah terjadi pembatasan peredaran barang yang melanggar Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8 Tahun 2022 lahir sebagai langkah pemerintah untuk meredam gejolak harga dan kelangkaan minyak goreng yang muncul pada periode 2021–2022. Regulasi ini menetapkan mekanisme *Domestic Market Obligation* (DMO), yaitu kewajiban produsen minyak sawit untuk menyisihkan sebagian produksi ke pasar domestik, serta *Domestic Price Obligation* (DPO), yang mengatur harga penjualan dalam negeri agar tetap terjangkau bagi masyarakat. Aturan ini mencerminkan pandangan pemerintah bahwa minyak goreng sawit adalah komoditas strategis yang keberadaannya wajib dijamin sehingga mekanisme pasar murni tanpa intervensi negara tidak dianggap cukup.

Praktik di lapangan menunjukkan bahwa implementasi Permendag No. 8/2022 menghadapi hambatan serius. Produsen besar diduga menggunakan posisi dominan mereka untuk mengendalikan pasokan CPO sebagai alat manipulasi, sehingga menciptakan kelangkaan buatan yang melemahkan efektivitas kebijakan DMO dan DPO.⁸ Dalam konteks penegakan hukum, regulasi ini menjadikan dilema tersendiri:

⁷ Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Analisis Dampak Kenaikan Harga Minyak Goreng terhadap UMKM*, (Jakarta: Pusat Analisis Kebijakan Perdagangan, 2022), hlm. 5.

⁸ A. Vitrianti, “Analisis Hukum terhadap Kebijakan DMO (Domestic Market Obligation) dan DPO,” *Jurnal Dinamika Hukum* no.1 (2023) : 73.

pemerintah telah menyediakan instrumen untuk menjamin ketersediaan dan keterjangkauan minyak goreng, tetapi praktik kartel yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 justru mengikis efektivitas instrumen tersebut akibatnya masyarakat tetap dirugikan dari sisi harga dan kelangkaan.

Berdasarkan temuan tersebut, KPPU menjatuhkan sanksi administratif melalui Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 dengan menyatakan tujuh pelaku usaha besar bersalah atas praktik pembatasan distribusi minyak goreng kemasan di Indonesia.⁹ Dalam amar putusannya, KPPU menjatuhkan denda sebesar Rp71,28 miliar dan memerintahkan para pelaku usaha untuk menghentikan tindakan yang membatasi distribusi.¹⁰ Putusan ini menjadi salah satu tonggak penting dalam penegakan hukum antimonopoli di Indonesia karena menyoroti praktik curang yang dilakukan oleh perusahaan besar di tengah kesulitan ekonomi masyarakat.

Perkara ini tidak berhenti di tingkat KPPU. Para pelaku usaha yang dijatuhi sanksi mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Melalui Putusan Pengadilan Niaga Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst, majelis hakim kemudian membatalkan sebagian amar Putusan KPPU tersebut.¹¹ Dalam pertimbangannya, hakim menyatakan bahwa kenaikan harga dan kelangkaan minyak goreng tidak semata-mata disebabkan oleh perilaku pelaku usaha, melainkan juga dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah seperti penetapan HET, DMO, dan DPO yang mengganggu mekanisme pasar. Oleh karena itu, menurut hakim, KPPU belum berhasil membuktikan secara meyakinkan adanya persekongkolan harga (*price fixing*) yang bersifat sistematis dan terstruktur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.¹²

⁹ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Pelanggaran dalam Industri Minyak Goreng Kemasan, 2022, hlm. 21.

¹⁰ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Pelanggaran dalam Industri Minyak Goreng Kemasan, 2022, hlm. 21.

¹¹ Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Putusan Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst*, (Jakarta, 2023), hlm. 4.

¹² Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Putusan Nomor 15/Pdt.Sus-KPPU/2022/PN.Jkt.Pst* tentang Keberatan atas Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara dugaan pelanggaran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hlm. 87.

Putusan Pengadilan Niaga tersebut menimbulkan polemik dan menjadi perdebatan di kalangan ahli hukum ekonomi. Sebagian pihak menilai bahwa pertimbangan hakim justru melemahkan posisi KPPU sebagai lembaga *quasi-judicial* yang memiliki fungsi penegakan hukum persaingan usaha.¹³ Ketidakharmonisan antara KPPU dan Pengadilan Niaga menunjukkan masih adanya tumpang tindih kewenangan serta perbedaan persepsi mengenai pembuktian pelanggaran kartel. Dari sisi kelembagaan, kondisi ini menggambarkan adanya problem struktural dalam sistem penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, di mana KPPU kerap menghadapi kendala dalam menegakkan keputusannya karena sering kali dibatalkan melalui mekanisme keberatan.¹⁴

Mengenai kasus ini memperlihatkan adanya permasalahan mendasar dalam hubungan kelembagaan antara KPPU dan Pengadilan Niaga. Secara normatif, KPPU memiliki kewenangan untuk menyelidiki dan memutus dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sedangkan Pengadilan Niaga berwenang memeriksa keberatan atas putusan KPPU. Namun dalam praktiknya, hubungan ini sering kali menimbulkan ketegangan karena perbedaan perspektif antara analisis hukum ekonomi yang digunakan oleh KPPU dan pendekatan yuridis formalistik yang digunakan oleh Pengadilan Niaga.¹⁵ Akibatnya, banyak putusan KPPU yang akhirnya dibatalkan di tingkat pengadilan, termasuk sebagian dalam perkara kartel minyak goreng.

Perbedaan pendekatan ini menimbulkan dilema dalam praktik penegakan hukum antimonopoli. Di satu sisi, KPPU harus membuktikan adanya kesepakatan atau koordinasi antarpelaku usaha melalui analisis ekonomi yang kompleks, misalnya melalui pola harga, volume distribusi, dan perilaku pasar.¹⁶ Namun di sisi lain, pengadilan sering menilai bukti tersebut tidak cukup kuat karena tidak berupa

¹³ Siti Anisah, *Analisis Yuridis Hubungan KPPU dan Pengadilan Niaga dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 53 No. 3, 2023, hlm. 215.

¹⁴ Efa Laela Fakhriah, *Kedudukan dan Kewenangan KPPU dalam Sistem Peradilan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2021), hlm. 32.

¹⁵ Dwi Prasetyo, *Perbandingan Pendekatan Hukum dan Ekonomi dalam Pembuktian Kasus Kartel di Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Press), 2023, hlm. 54.

¹⁶ Muhammad Rizal, *Persaingan Usaha dalam Perspektif Hukum Ekonomi Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 92.

dokumen tertulis atau perjanjian eksplisit.¹⁷ Padahal dalam praktik bisnis modern, persekongkolan jarang dituangkan dalam bentuk kontrak, melainkan dilakukan secara terselubung melalui komunikasi informal atau pengaturan pasar yang bersifat implisit.¹⁸

Kelemahan lain yang tampak dalam kasus ini adalah tidak optimalnya koordinasi antara kebijakan pemerintah dan prinsip persaingan usaha. Pada saat KPPU melakukan penyelidikan, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan justru menerapkan kebijakan DMO dan DPO yang membatasi volume ekspor dan menetapkan harga domestik.¹⁹ Kebijakan ini secara tidak langsung menciptakan distorsi pasar yang membingungkan, karena di satu sisi pelaku usaha diwajibkan memenuhi kebutuhan dalam negeri, tetapi di sisi lain terikat pada harga jual yang lebih rendah dari nilai pasar internasional.

Terkait sisi ekonomi makro, kasus ini juga memperlihatkan kerentanan struktur industri minyak goreng nasional yang sangat terkonsentrasi. Berdasarkan data KPPU dan Kementerian Perindustrian, lebih dari 70% pangsa pasar minyak goreng dikendalikan oleh lima kelompok usaha besar yang memiliki keterkaitan vertikal dengan industri hulu CPO.²⁰ Struktur pasar yang oligopolistik ini menciptakan ketergantungan besar terhadap segelintir produsen, sehingga ketika mereka menahan pasokan atau menaikkan harga secara bersamaan, dampaknya langsung dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Dampak sosial yang timbul dari praktik kartel minyak goreng pun sangat luas. Ketika harga melonjak dan pasokan langka, rumah tangga berpendapatan rendah harus mengurangi konsumsi, sementara pelaku UMKM mengalami penurunan produksi karena meningkatnya biaya bahan baku. Banyak usaha kecil, seperti penjual gorengan, warung makan, dan industri rumahan, mengalami kerugian

¹⁷ Ahmad Fadli, *Praktik Monopoli dan Kartel di Indonesia*, Op.Cit., hlm. 83.

¹⁸ Kurniawan Adi Putra, *Pembuktian Kartel dalam Praktik Hukum Persaingan Usaha*, (Bandung: Refika Aditama, 2022), hlm. 49.

¹⁹ Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Laporan Kebijakan DMO dan DPO Minyak Goreng 2022*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri), 2022, hlm. 7.

²⁰ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, *Struktur Industri Minyak Goreng Sawit Nasional 2022*, (Jakarta: Kemenperin RI, 2022), hlm. 13.

signifikan dan sebagian terpaksa tutup.²¹ Kondisi ini memperparah ketimpangan ekonomi di masyarakat dan memperlambat pemulihan ekonomi nasional pascapandemi COVID-19.

Kasus ini mengungkap perlunya reformasi kelembagaan terhadap mekanisme keberatan di pengadilan. Banyak kalangan akademisi menilai bahwa posisi KPPU seharusnya diperkuat menjadi lembaga *quasi-judicial* penuh yang putusannya memiliki kekuatan eksekutorial setara dengan pengadilan.²² Hal ini untuk menghindari ketidakpastian hukum akibat banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan di tingkat pengadilan. Dalam konteks komparatif, lembaga sejenis di Uni Eropa dan Jepang memiliki kewenangan lebih luas, termasuk kemampuan untuk mengeksekusi putusan tanpa harus melalui mekanisme keberatan.²³

Perdebatan antara efektivitas hukum antimonopoli dan efisiensi ekonomi juga menjadi sorotan. Sebagian ahli berpendapat bahwa terlalu ketatnya regulasi dapat menghambat pertumbuhan industri, sementara pihak lain menekankan pentingnya keadilan dan perlindungan konsumen di atas kepentingan korporasi.²⁴ Kasus kartel minyak goreng menjadi ilustrasi nyata bahwa kebebasan pasar yang tidak diimbangi dengan kontrol hukum justru menciptakan ketidakadilan. Oleh karena itu, penelitian terhadap putusan KPPU dan Pengadilan Niaga ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam menilai keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial dalam penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia.²⁵

Kasus ini menunjukkan bahwa penegakan hukum antimonopoli tidak dapat berjalan efektif tanpa dukungan kebijakan ekonomi yang konsisten serta kelembagaan pengawasan yang kuat. Ke depan, Indonesia perlu memperkuat sinergi antara (KPPU), pemerintah, dan lembaga peradilan agar setiap kebijakan ekonomi selaras

²¹ Tempo, "Harga Minyak Goreng Melonjak, Ribuan UMKM Gulung Tikar," (*Majalah Tempo*, Edisi Mei 2022).

²² Hikmahanto Juwana, *Reformasi Lembaga Penegak Hukum Ekonomi di Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 2020), hlm. 101.

²³ OECD, *Competition Law and Policy in Japan and the European Union*, (Paris: OECD Publishing, 2021), hlm. 28.

²⁴ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia: Regulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2022), hlm. 112.

²⁵ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 97.

dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.²⁶ Dengan demikian, hukum antimonopoli tidak hanya berfungsi sebagai norma tertulis, tetapi juga sebagai instrumen konkret dalam mewujudkan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis efektivitas penegakan *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* dalam menangani praktik kartel minyak goreng di Indonesia. Fokus kajian diarahkan pada analisis terhadap Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022 serta Putusan Pengadilan Niaga Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst, guna menilai sejauh mana perbedaan pertimbangan hukum antara kedua lembaga tersebut memengaruhi konsistensi penerapan prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Dengan demikian, penelitian berjudul “Praktik Kartel Minyak Goreng (Studi Putusan KPPU Nomor: 15/KPPU-I/2022)” ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam memperkuat efektivitas hukum persaingan usaha serta mendorong terciptanya ekonomi yang berkeadilan dan transparan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam pengendalian pasokan CPO untuk manipulasi harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik ?
- b. Apa dampak dari praktik kartel terhadap masyarakat atas kegagalan implementasi kebijakan DPO dalam mengendalikan harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestic?

2. Ruang Lingkup

Penelitian ini berada dalam bidang Hukum Ekonomi Bisnis dan Perdata, khususnya Hukum Persaingan Usaha. Fokus penelitian diarahkan pada penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan

²⁶ M. Sidharta dan S. Suharnoko, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 221.

Usaha Tidak Sehat sebagai instrumen hukum dalam penanganan praktik kartel di sektor minyak goreng. Cakupan analisis meliputi penerapan norma oleh KPPU melalui *Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022* serta keterkaitannya dengan Permendag Nomor 8 Tahun 2022 tentang tata niaga minyak goreng sawit. Penelitian ini mengkaji aspek normatif dan implementatif undang-undang tersebut, beserta implikasinya terhadap kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan konsumen di pasar domestik.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis secara mendalam penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam konteks penyalahgunaan dominasi pasar yang dilakukan oleh produsen besar, khususnya melalui mekanisme pengendalian pasokan *Crude Palm Oil* (CPO) yang berimplikasi pada manipulasi harga serta keterbatasan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik. Analisis ini bertujuan untuk menilai sejauh mana regulasi antimonopoli mampu menanggulangi praktik kartel dalam industri minyak goreng serta efektivitasnya dalam menjamin terciptanya iklim usaha yang sehat dan berkeadilan.
- b. Untuk menganalisis secara komprehensif dampak dari praktik kartel minyak goreng terhadap masyarakat, terutama terkait dengan kegagalan implementasi kebijakan *Domestic Price Obligation* (DPO) yang semestinya berfungsi untuk mengendalikan harga dan menjamin ketersediaan minyak goreng di pasar domestik. Analisis ini difokuskan pada konsekuensi sosial dan ekonomi yang timbul, termasuk beban finansial masyarakat, ketidakpastian hukum, serta ketidakstabilan pasar, sehingga dapat dilihat sejauh mana kebijakan tersebut efektif atau justru menimbulkan distorsi dalam distribusi kebutuhan pokok masyarakat.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat berguna untuk memperkaya kajian ilmu hukum perdata ekonomi bisnis khususnya dalam hukum perusahaan, kajian mengenai dasar penerapan atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam menangani praktik kartel minyak goreng dengan dasar putusan perkara KPPU nomor 15/KPPU-1/2022. Peraturan Menteri Perdagangan No. 8 Tahun 2022 tentang Tata Niaga Minyak Goreng Sawit merupakan acuan penulis dalam melakukan penelitian, dikarenakan peraturan tersebut merupakan bukti lahirnya pemerintah untuk menanggulangi gejolak harga dan kelangkaan minyak goreng yang terjadi di tahun 2021-2022.

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi beberapa pihak yang terkait langsung dengan isu praktik kartel minyak goreng di Indonesia. Pertama, bagi pemerintah, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dalam menjaga stabilitas harga dan ketersediaan minyak goreng, serta memperkuat mekanisme pengawasan atas pelaksanaan (DPO) dan (HET) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 8 Tahun 2022. Kedua, bagi (KPPU), penelitian ini dapat menjadi acuan dalam memperkuat argumentasi hukum dan strategi penegakan UU No. 5 Tahun 1999, khususnya dalam menindak praktik penyalahgunaan posisi dominan dan kartel yang merugikan kepentingan publik, seperti dalam perkara KPPU No. 15/KPPU-1/2022. Ketiga, bagi pelaku usaha, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran tentang pentingnya menjalankan prinsip persaingan usaha yang sehat, sekaligus menjadi panduan untuk menghindari praktik bisnis yang dilarang oleh hukum. Keempat, bagi masyarakat dan konsumen, penelitian ini memberikan pemahaman mengenai hak-hak mereka atas barang kebutuhan pokok dengan harga yang wajar dan ketersediaan yang terjamin, sehingga mendorong partisipasi aktif dalam pengawasan publik terhadap kebijakan pemerintah.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.²⁷ Berdasarkan definisi tersebut, maka batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Kartel sebagai Bentuk Persekongkolan Usaha

Kartel adalah bentuk perjanjian atau kerja sama antar pelaku usaha untuk mengendalikan harga, jumlah produksi, atau distribusi barang dan jasa di pasar. Dalam praktiknya, kartel sering bersifat rahasia dan sulit dibuktikan karena dilakukan melalui kesepakatan terselubung antar perusahaan dominan. Kartel menimbulkan kerugian serius bagi konsumen karena harga yang berlaku tidak lagi mencerminkan mekanisme pasar yang wajar, melainkan hasil rekayasa pelaku usaha. Oleh karena itu, dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ditegaskan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pesaingnya untuk memengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa.

b. Minyak Goreng sebagai Kebutuhan Pokok Strategis

Minyak goreng adalah salah satu komoditas pangan strategis yang dikategorikan sebagai barang kebutuhan pokok. Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting, minyak goreng secara eksplisit masuk dalam daftar barang kebutuhan pokok. Hal ini menandakan bahwa setiap perubahan harga dan ketersediaan minyak goreng akan berdampak langsung terhadap inflasi, daya beli, serta kesejahteraan masyarakat. Karena sifatnya yang vital, setiap praktik kartel dalam industri minyak goreng berpotensi menimbulkan gejolak sosial yang luas, terlebih ketika masyarakat berpendapatan rendah sulit menjangkau harga pasar.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press, (Jakarta, 2014). hlm.43.

c. Prinsip Antimonopoli dalam Hukum Indonesia

Prinsip antimonopoli adalah asas dasar yang melarang praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa tujuan pembentukan undang-undang tersebut adalah menjaga kepentingan umum, meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, menciptakan iklim usaha yang kondusif, dan menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha. Dengan kata lain, undang-undang ini tidak melarang monopoli yang lahir secara alami karena efisiensi (natural monopoly), tetapi melarang monopoli yang terbentuk melalui persekongkolan atau penguasaan pasar secara tidak adil.

d. Persaingan Usaha yang Sehat sebagai Pilar Ekonomi

Persaingan usaha yang sehat merupakan pilar penting dalam perekonomian modern. Melalui persaingan sehat, harga barang dan jasa akan terbentuk secara wajar sesuai mekanisme pasar, inovasi berkembang, dan konsumen mendapat pilihan yang lebih baik. Namun, dalam kenyataannya, persaingan sehat sering terhambat oleh praktik penguasaan pasar oleh pelaku usaha besar. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli, seperti menolak atau menghambat pelaku usaha tertentu untuk bersaing atau melakukan diskriminasi dalam pelayanan dan distribusi barang. Dengan demikian, persaingan sehat tidak hanya berfungsi menjaga efisiensi, tetapi juga mencegah eksploitasi ekonomi oleh kelompok usaha dominan.

e. Penegakan Hukum Antimonopoli oleh KPPU

Penegakan hukum antimonopoli di Indonesia dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebuah lembaga independen yang memiliki kewenangan menyelidiki, memeriksa, dan memutus dugaan pelanggaran. Berdasarkan Pasal 30 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU diberi wewenang untuk melakukan pemanggilan terhadap pelaku usaha, mengakses dokumen, hingga menjatuhkan sanksi administratif berupa denda dan rekomendasi pidana. Namun, meskipun memiliki kewenangan luas, dalam praktiknya KPPU sering menghadapi kendala, baik

dalam pembuktian kasus kartel yang sifatnya rahasia maupun dalam eksekusi putusan yang masih dapat digugat di pengadilan umum.

f. Keadilan Sosial sebagai Landasan Filosofis

Keadilan sosial merupakan prinsip fundamental dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini tercantum jelas dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat serta dijabarkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang menegaskan bahwa perekonomian disusun berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Praktik kartel minyak goreng yang menekan daya beli masyarakat miskin dan mempersempit akses terhadap kebutuhan pokok jelas bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial tersebut. Dengan kata lain, kartel bukan hanya pelanggaran hukum persaingan, tetapi juga pelanggaran terhadap amanat konstitusi.

g. Kedaulatan Hukum dalam Konteks Nasional

Kedaulatan hukum berarti negara memiliki otoritas penuh untuk menetapkan aturan hukum dalam wilayahnya tanpa intervensi dari pihak luar. Namun, dalam konteks minyak goreng, dilema muncul karena harga bahan baku utamanya yaitu Crude Palm Oil (CPO) sangat dipengaruhi pasar global. Hal ini membuat kebijakan domestik, termasuk penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) dan Domestic Price Obligation (DPO), sering berbenturan dengan dinamika perdagangan internasional. Kondisi ini menempatkan Indonesia pada posisi dilematis: melindungi kepentingan rakyat melalui regulasi domestik, atau tetap menjaga komitmen dalam perjanjian perdagangan internasional.

h. Globalisasi dan Regulasi Perdagangan Internasional

Globalisasi ekonomi membawa dampak besar terhadap regulasi domestik, termasuk di sektor pangan. Harga minyak goreng domestik sangat bergantung pada fluktuasi harga CPO di pasar internasional. Hal ini membuat penegakan hukum antimonopoli di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari komitmen global, terutama aturan World Trade Organization (WTO) dan General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) yang menuntut keterbukaan pasar. Akibatnya,

penegakan hukum antimonopoli di sektor minyak goreng menjadi dilematik karena Indonesia harus menyeimbangkan kepentingan nasional dalam melindungi konsumen dengan kewajiban internasional yang membatasi penggunaan kebijakan proteksionis.

Kerangka konseptual dalam penelitian ini bertumpu pada hubungan antara norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan realitas praktik kartel yang terjadi di sektor minyak goreng. Konsep dasar yang digunakan adalah bahwa hukum persaingan usaha berfungsi untuk mengatur interaksi antarpelaku usaha dalam pasar agar tercipta persaingan yang sehat. Dalam konteks ini, kartel dipahami sebagai bentuk persekongkolan antarpelaku usaha yang secara sengaja menetapkan harga, membatasi produksi, atau membagi pasar demi keuntungan bersama, yang pada akhirnya merugikan konsumen dan merusak tatanan ekonomi yang adil. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara konseptual melarang perjanjian yang bertujuan menghambat persaingan, termasuk melalui pengaturan harga sebagaimana diatur dalam Pasal 11.

Konsep keterkaitan antara hukum, struktur pasar, dan perilaku pelaku usaha menjadi titik sentral dalam kerangka ini. Struktur pasar oligopoli dalam industri minyak goreng memberikan peluang terjadinya kartel karena pelaku usaha besar memiliki kekuatan untuk mempengaruhi harga dan pasokan secara kolektif. Oleh karena itu, dalam penelitian ini diasumsikan bahwa adanya keterkonsentrasian pasar dan lemahnya kontrol terhadap perjanjian antar pelaku usaha menjadi pemicu utama terjadinya praktik kartel. Secara konseptual, kerangka ini menempatkan efektivitas penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagai variabel utama dalam mencegah dan menindak praktik kartel. Efektivitas tersebut dilihat dari aspek penegakan hukum, kemampuan pembuktian oleh KPPU, serta sanksi yang dikenakan terhadap pelaku usaha.

2. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis dalam penelitian ini didasarkan pada pemahaman mengenai hukum persaingan usaha sebagai landasan normatif dalam menciptakan iklim usaha yang sehat dan adil. Hukum persaingan bertujuan untuk menjaga mekanisme pasar

agar tetap berfungsi secara optimal dengan mencegah perilaku pelaku usaha yang merugikan persaingan, seperti praktik monopoli dan kartel. Teori hukum persaingan usaha menekankan pentingnya efisiensi pasar, keadilan dalam distribusi sumber daya ekonomi, serta perlindungan terhadap konsumen dari tindakan pelaku usaha yang menyalahgunakan kekuatan pasar. Terdapat 4 teori dalam penelitian saya :

a. Teori Persaingan Usaha

Teori persaingan usaha bertumpu pada prinsip bahwa pasar yang kompetitif akan menghasilkan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan sosial yang optimal. Dalam konteks hukum Indonesia, teori ini sejalan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut M. Yahya Harahap, hukum persaingan usaha merupakan instrumen untuk mengatur perilaku pelaku usaha agar tidak merugikan kepentingan masyarakat melalui praktik monopoli atau oligopoli yang menekan pasar.²⁸ Sementara itu, Ahmad Ramli menjelaskan bahwa persaingan usaha yang sehat merupakan bagian dari *good governance* ekonomi yang menekankan keterbukaan, efisiensi, dan perlindungan terhadap konsumen.²⁹

Perspektif ekonomi hukum, Munir Fuady menegaskan bahwa teori persaingan usaha tidak hanya berkaitan dengan efisiensi pasar, tetapi juga dengan moralitas bisnis dan keadilan sosial dalam distribusi sumber daya ekonomi.³⁰ Dari pandangan para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa teori persaingan usaha menempatkan hukum sebagai instrumen untuk menciptakan struktur pasar yang adil dan efisien, di mana tidak ada pelaku usaha yang memiliki kekuasaan dominan untuk menentukan harga, pasokan, atau distribusi secara sepihak.

²⁸ M. Yahya Harahap, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004). hlm. 87.

²⁹ Ahmad M. Ramli, *Hukum Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional*, (Bandung: Refika Aditama, 2010). Hlm.45.

³⁰ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis*, Bandung: (Citra Aditya Bakti, 2002). hlm.87.

b. Teori Monopoli dan Kartel

Teori monopoli dan kartel menjelaskan bagaimana penguasaan pasar oleh satu atau sekelompok pelaku usaha dapat menghambat mekanisme pasar yang sehat. Dalam hukum persaingan, teori ini digunakan untuk menilai sejauh mana suatu tindakan pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan. Menurut Andi Fahmi Lubis, monopoli merupakan situasi ketika satu pelaku usaha memiliki kekuatan pasar yang cukup besar untuk mempengaruhi harga dan pasokan barang tanpa mempertimbangkan pesaing atau konsumen.³¹

Ahmad Ramli menambahkan bahwa kartel, bentuk kerja sama antarpelaku usaha untuk mengendalikan harga dan pasokan, merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip persaingan karena membatasi kebebasan pasar dan merugikan konsumen.³² Sedangkan Sutan Remy Sjahdeini menyoroti bahwa monopoli dapat dibenarkan apabila dilakukan oleh negara untuk kepentingan publik, namun apabila dilakukan oleh pelaku swasta tanpa dasar hukum, maka termasuk dalam praktik yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.³³ Dengan demikian, teori monopoli dan kartel menegaskan pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan ekonomi yang berlebihan guna mencegah terbentuknya struktur pasar yang timpang dan eksploitatif.

c. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan aspek fundamental dalam memastikan efektivitas pelaksanaan norma hukum di bidang persaingan usaha. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa penegakan hukum tidak hanya bersifat formal, tetapi juga merupakan upaya mewujudkan keadilan substantif di tengah masyarakat.³⁴ Dalam konteks persaingan usaha, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas penegakan hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu: (1) substansi hukum, (2) struktur hukum, (3) kultur hukum, (4) sarana dan prasarana, serta (5)

³¹ Andi Fahmi Lubis dkk., *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017). hlm. 45.

³² Ahmad M. Ramli, *Hukum Ekonomi dan Persaingan Usaha*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012). hlm. 112.

³³ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia 1993). hlm. 245.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980). Hlm.15.

kesadaran hukum masyarakat.³⁵ Sementara Philipus M. Hadjon menekankan pentingnya perlindungan hukum bagi para pihak yang dirugikan oleh praktik usaha tidak sehat, baik melalui mekanisme administratif di KPPU maupun melalui jalur peradilan.³⁶

d. Teori Dampak Sosial

Teori dampak sosial digunakan untuk memahami akibat yang timbul dari praktik monopoli, kartel, maupun penyalahgunaan kekuasaan ekonomi terhadap masyarakat luas. Menurut Bagir Manan, hukum ekonomi tidak dapat dipisahkan dari tujuan sosialnya, yaitu kesejahteraan rakyat.³⁷ Setiap kebijakan atau praktik bisnis yang berdampak pada masyarakat harus diukur berdasarkan asas keadilan sosial dan keseimbangan kepentingan. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk mengatur kepentingan individu dan masyarakat secara proporsional agar tercipta ketertiban dan kesejahteraan bersama.³⁸

Dalam konteks persaingan usaha, Munir Fuady menilai bahwa praktik monopoli dan kartel tidak hanya berdampak pada harga dan pasokan, tetapi juga pada keadilan ekonomi dan stabilitas sosial masyarakat.³⁹ Oleh karena itu, teori dampak sosial memberikan dasar normatif bagi penegakan hukum persaingan usaha agar tidak semata-mata menitikberatkan pada aspek ekonomi, tetapi juga mempertimbangkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhirnya.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008). hlm. 8.

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987). hlm. 67.

³⁷ Bagir Manan, *Hukum Ekonomi dalam Era Globalisasi*, (Bandung: Mandar Maju, 2001). hlm. 55.

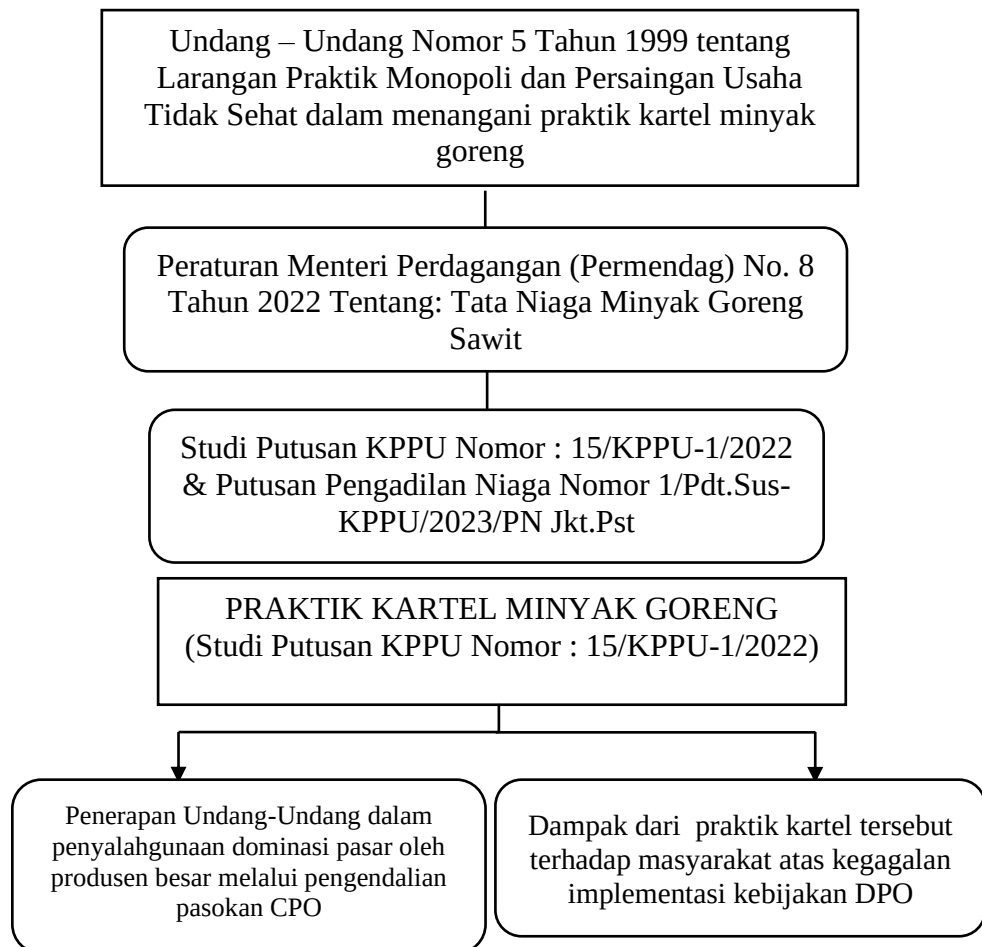
³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991). hlm. 98.

³⁹ Munir Fuady, *Teori dan Praktek Hukum Ekonomi Modern*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014). 23.

3. Alur Pikir

Alur pikir penelitian mengenai dasar penerapan atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam putusan Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022 & Putusan Pengadilan Niaga Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst dalam menangani praktik kartel minyak goreng, dapat dilihat pada gambar sebagai berikut :

Gambar 1 Alur Pikir Penelitian



Keterangan :

Alur pemikiran dalam tesis ini berangkat dari fenomena adanya praktik kartel dalam industri minyak goreng di Indonesia, di mana produsen besar yang menguasai bahan baku utama berupa *Crude Palm Oil* (CPO) diduga melakukan pengendalian pasokan untuk memanipulasi harga serta ketersediaan minyak goreng di pasar

domestik. Kondisi ini menimbulkan persoalan serius mengingat minyak goreng merupakan barang kebutuhan pokok strategis sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2015, sehingga fluktuasi harga maupun kelangkaan distribusinya berdampak langsung terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

Analisis permasalahan tersebut, penelitian ini berpijak pada dua kerangka hukum utama, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022, serta Peraturan Menteri Perdagangan No. 8 Tahun 2022 tentang Tata Niaga Minyak Goreng Sawit. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur larangan kartel (Pasal 11), penyalahgunaan posisi dominan dan pengendalian pasokan (Pasal 17 dan Pasal 19), serta memberi kewenangan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk melakukan penyelidikan dan penegakan hukum (Pasal 30–36). Sementara itu, Permendag No. 8 Tahun 2022 menekankan pada mekanisme (DMO) dan (DPO) sebagai instrumen untuk menjamin ketersediaan minyak goreng di pasar domestik dengan harga yang terjangkau.

Bertolak dari kerangka hukum tersebut, penelitian ini merumuskan dua fokus kajian utama. Pertama, bagaimana penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap penyalahgunaan dominasi pasar oleh produsen besar melalui pengendalian pasokan CPO. Fokus ini diarahkan untuk melihat sejauh mana KPPU menjalankan perannya dalam menegakkan hukum antimonopoli, khususnya dalam pembuktian praktik persekongkolan harga dan penyalahgunaan kekuatan pasar. Kedua, apa dampak dari praktik kartel tersebut terhadap masyarakat, khususnya atas kegagalan implementasi kebijakan DPO dalam menjaga harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik. Pertanyaan ini berfokus pada aspek sosial dan ekonomi, meliputi kenaikan harga, kelangkaan barang, menurunnya daya beli, hingga melemahnya kepercayaan publik terhadap efektivitas regulasi pemerintah.

Alur pemikiran tesis ini membentuk suatu kerangka yang menelaah praktik kartel minyak goreng bukan hanya dari sisi penerapan hukum antimonopoli, tetapi juga dari dimensi kebijakan tata niaga minyak goreng serta dampaknya bagi masyarakat.

Posisi hukum yang dibangun bertujuan menunjukkan adanya dilema antara penegakan hukum persaingan usaha yang ideal dengan realitas praktik di lapangan yang dipengaruhi kepentingan produsen besar, lemahnya implementasi kebijakan pemerintah, serta tekanan dinamika pasar internasional.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan yuridis-sosiologis. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan, doktrin, serta putusan lembaga hukum yang relevan dalam konteks penghentian pemeriksaan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Fokus utama pendekatan ini adalah pada norma hukum positif, khususnya yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Studi Putusan KPPU Nomor : 15/KPPU-1/2022.

Penelitian ini menyoroti implikasi sosial dari keputusan hukum terhadap pelaku usaha kecil, struktur pasar digital, serta perilaku konsumen, maka digunakan pula pendekatan yuridis-sosiologis. Pendekatan ini bertujuan untuk melihat bagaimana hukum berinteraksi dengan realitas sosial, dan bagaimana kebijakan serta penegakan hukum persaingan usaha berdampak terhadap dinamika sosial dalam ekosistem e-commerce dan logistik digital. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya menjembatani antara aspek normatif dan empiris guna memberikan analisis yang lebih komprehensif terhadap isu hukum dan sosial yang diteliti.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat kondisi atau fenomena yang sedang terjadi tanpa bermaksud menguji hipotesis. Dalam konteks tesis ini, penelitian difokuskan untuk mendeskripsikan penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap praktik penyalahgunaan dominasi pasar oleh produsen besar

melalui pengendalian pasokan *Crude Palm Oil* (CPO) yang mempengaruhi harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik, sebagaimana terefleksi dalam Putusan KPPU Nomor: 15/KPPU-I/2022.

Jenis penelitian deskriptif dipilih karena memungkinkan peneliti menyajikan gambaran menyeluruh mengenai fakta-fakta hukum dan sosial ekonomi yang melingkupi praktik kartel minyak goreng, termasuk implikasi kegagalan implementasi kebijakan *Domestic Price Obligation* (DPO). Dengan pendekatan deskriptif, analisis diarahkan untuk memaparkan hubungan antara norma hukum, putusan penegak persaingan usaha, dan dampak nyata terhadap masyarakat serta pasar sehingga hasil penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran komprehensif tentang efektivitas penegakan hukum antimonopoli di Indonesia.

3. Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kasus, pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sebagai pijakan untuk membangun argumentasi hukum.⁴⁰
- c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Dipakai untuk menganalisis putusan KPPU No. 15/KPPU-1/2022 tentang kartel minyak goreng, agar bisa dipahami bagaimana penerapan hukum persaingan usaha dilakukan dalam praktik.

⁴⁰ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, (Jakarta, 2012). hlm.124.

4. Data dan Sumber Data

Penelitian kualitatif menempatkan sumber data sebagai subjek yang memiliki kedudukan penting. Ketepatan dalam memilih dan menentukan jenis sumber data menjadi hal yang sangat berpengaruh terhadap kualitas hasil penelitian. Setiap penelitian harus menguasai teknik pengumpulan data yang tepat agar data yang diperoleh relevan dengan tujuan penelitian. Adapun sumber data dalam penelitian ini dibedakan menjadi tiga, yaitu:

a. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dan berasal dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian. Data primer dikumpulkan melalui hasil wawancara yang bertujuan untuk memperoleh informasi dan data yang mendalam terkait dengan pokok permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, narasumber utama adalah Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) periode 2018–2023, yang juga merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yaitu Bapak Kurnia Toha.

Penentuan narasumber dilakukan menggunakan metode purposive sampling, yaitu teknik pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu yang dianggap relevan dan mampu mewakili objek penelitian. Pemilihan Kurnia Toha dilakukan karena kapasitas dan kompetensinya dalam bidang hukum persaingan usaha dan kebijakan ekonomi nasional, sehingga informasi yang diberikan diharapkan mampu memperkuat analisis hukum terhadap praktik kartel minyak goreng dan penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Melalui wawancara ini, peneliti memperoleh pemahaman langsung mengenai dinamika penerapan hukum antimonopoli, peran KPPU dalam pengawasan pasar, serta tantangan dalam penegakan hukum terhadap pelaku usaha besar yang melakukan pengendalian pasokan *Crude Palm Oil* (CPO).

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai dokumen dan literatur yang relevan, seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku

hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya, artikel media, serta laporan resmi dari lembaga pemerintah. Data sekunder ini digunakan untuk memberikan landasan teoritis dan yuridis dalam menganalisis permasalahan hukum yang dibahas. Adapun peraturan yang menjadi rujukan utama meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Tata Niaga Minyak Goreng Sawit, serta Putusan KPPU Nomor: 15/KPPU-I/2022. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan referensi dari berbagai buku teks hukum, karya ilmiah, dan pendapat para ahli hukum persaingan usaha untuk memperkuat kerangka konseptual dan analisis penelitian.

c. Data Tersier

Sumber data tersier merupakan bahan pendukung yang membantu memperjelas dan memperkuat pemahaman terhadap data primer dan sekunder. Sumber ini mencakup kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks, abstrak, serta direktori yang relevan dengan topik penelitian tentang praktik kartel dan persaingan usaha. Penggunaan sumber tersier bertujuan untuk memberikan acuan awal dalam menelusuri istilah, konsep, atau literatur yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji. Sumber-sumber ini digunakan secara selektif untuk memastikan keakuratan terminologi dan konsistensi referensi yang digunakan. Dengan demikian, data tersier berfungsi sebagai pelengkap yang memperkaya analisis dan memperkuat hasil penelitian secara keseluruhan.

5. Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data Primer

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan memperoleh secara langsung dari lapangan dan berasal dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian. Melalui hasil wawancara yang bertujuan untuk memperoleh informasi dan data yang mendalam terkait dengan pokok permasalahan penelitian, narasumber utama adalah Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) periode 2018–2023, yang juga merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yaitu Bapak Kurnia Toha.

b. Prosedur Pengumpulan Data Sekunder

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) dan studi putusan dari Putusan KPPU adalah pengumpulan data dengan menelaah dan mengutip dari bahan kepustakaan dan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

c. Prosedur Pengolahan Data

Selanjutnya pengolahan data meliputi tahapan sebagai berikut:

- 1) Seleksi Data. Data yang terkumpul kemudian diperiksa untuk mengetahui kelengkapan data selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan.
- 2) Klasifikasi Data. Penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk kepentingan penelitian.
- 3) Sistematisasi Data. Penempatan data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sesuai sistematika yang ditetapkan untuk mempermudah interpretasi data.

6. Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan data sekunder dalam bentuk penjelasan yang sistematis, terstruktur, dan mudah dipahami untuk kemudian diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan. Data yang dianalisis meliputi peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta putusan KPPU, yang kemudian dihubungkan dengan teori hukum persaingan usaha dan konsep kartel. Analisis ini difokuskan pada dua permasalahan utama, yaitu: (1) bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam penyalahgunaan dominasi pasar oleh produsen besar melalui pengendalian pasokan (CPO) untuk manipulasi harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik; dan (2) apa dampak dari praktik kartel tersebut terhadap masyarakat atas kegagalan implementasi kebijakan (DPO) dalam mengendalikan harga dan ketersediaan minyak goreng di pasar domestik.

Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus menuju suatu pemahaman yang bersifat umum.⁴¹ Dalam penelitian ini, kesimpulan ditarik berdasarkan analisis data khusus berupa putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022, ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Tata Niaga Minyak Goreng Sawit, serta teori-teori persaingan usaha, untuk kemudian menghasilkan kesimpulan umum mengenai efektivitas penegakan hukum antimonopoli di Indonesia dalam menghadapi praktik kartel minyak goreng serta implikasinya terhadap keadilan sosial dan kepastian hukum bagi masyarakat.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 51.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Persaingan Usaha

1. Pengertian dan Dasar Hukum Persaingan Usaha

Persaingan usaha yaitu melarang persaingan usaha yang tidak sehat yang bisa merugikan pihak lainnya, seperti melarang memperdagangkan barang yang haram, bersikap benar, amanah, dan jujur, larangan terhadap monopoli, sikap yang adil, dan menjalankan bisnis bukan hanya untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya melainkan bekal untuk akhirat. Arie Siswanto berpendapat dalam bukunya yang berjudul “Hukum Persaingan usaha” yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha (*Competition Law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang mekanisme persaingan harus dilakukan. Hukum persaingan secara khusus menekan pada bagian aspek “persaingan” sehingga pelaku usaha tidak melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.⁴² Perkembangan usaha berdampak pada tumbuhnya pengusaha pengusaha baru. Semakin banyak pemilik usaha, maka persaingan antara pelaku usaha semakin ketat. Persaingan usaha yang terjadi bukan hanya persaingan antar pasar di dalam negeri, namun juga pasar global, adanya kecenderungan menganut pasar bebas, pelaku usaha dapat memenuhi kebutuhan konsumen dengan memberikan produk yang beragam sekaligus efisien.⁴³

Persaingan usaha merupakan hal yang paling menjadi perhatian dalam konteks dunia usaha. Sebuah praktik monopoli bisa merupakan sebuah masalah dalam dunia usaha sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan implikasinya adalah

⁴² Aries Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2019), hlm.30.

⁴³ Buchari Alam, (Bandung: Alfabeta, 2016), *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*, hlm.199

tidak kompetitifnya pasar sehingga menyebabkan melemahnya daya saing pelaku usaha. Persaingan usaha adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara-cara tertentu untuk mencapai target yang diinginkan. Persaingan usaha ini terbagi menjadi dua macam, yaitu persaingan usaha sempurna dan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha sempurna adalah struktur pasar yang akan mewujudkan kegiatan produksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya.

Prinsip-prinsip demokrasi ekonomi menerobos keseluruhan kegiatan masyarakat dan Negara, diantaranya adalah pengejawantahannya ke dalam sektor ekonomi yang diwadahi oleh Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) sebagai landasan konstisional kegiatan usaha dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, serta merupakan komitmen bangsa sekaligus sebagai filosofi kemitraan bagi pelaku usaha. Meskipun filosofi kemitraan begitu ideal, tetapi apabila pertumbuhan ekonomi tidak merata, maka akan menimbulkan jarak (ketimpangan sosial) antara si kaya yang kuat dengan si kecil yang lemah. Perjanjian bersifat oligopoli apabila pelaku usaha lainnya untuk melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Tata cara persaingan usaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Peraturan ini ditetapkan dengan tujuan untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif, mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Untuk mencapai tujuan tersebut terdapat beberapa peraturan yang berkaitan dengan larangan persaingan usaha dilakukan secara tidak sehat oleh pelaku usaha diantaranya :

- a) Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- c) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen.
- d) Keppres No.75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- e) Prinsip – Prinsip Umum Dalam Hukum Persaingan Usaha

2. Sejarah dan Perkembangan Regulasi Persaingan Usaha di Indonesia

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sistem hukum di Indonesia belum mengenal aturan khusus mengenai persaingan usaha yang sehat. Pada masa Orde Baru, struktur ekonomi lebih banyak didominasi oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan konglomerasi besar yang mendapatkan fasilitas regulatif, sehingga praktik monopoli maupun kartel tidak memiliki dasar hukum untuk dicegah secara efektif. Krisis ekonomi Asia 1997/1998 kemudian menjadi titik balik yang mendorong reformasi struktural. Dalam *Letter of Intent* yang disepakati dengan IMF, pemerintah berkomitmen melakukan liberalisasi pasar serta membentuk regulasi persaingan usaha sebagai bagian dari paket pemulihan ekonomi nasional.

Sebagai tindak lanjut, pada tahun 1999 lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang merupakan tonggak awal hadirnya hukum persaingan modern di Indonesia. Undang-undang ini mengatur larangan perjanjian yang berpotensi menghambat persaingan, penyalahgunaan posisi dominan, serta penguasaan pasar yang berlebihan. Untuk mengawasi pelaksanaannya, pemerintah membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999, yang menegaskan kedudukan KPPU sebagai lembaga independen di luar pemerintah. KPPU mulai beroperasi efektif pada tahun 2000 dan secara bertahap membangun praktik penegakan hukum melalui putusan-putusan yang kemudian menjadi rujukan.

Seiring perkembangan, dasar kelembagaan KPPU diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008, dan akhirnya digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2024 yang mengatur struktur organisasi, sekretariat, dan biro-biro secara lebih rinci. Di sisi lain, perubahan besar juga terjadi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mengubah beberapa

ketentuan dalam UU 5/1999, antara lain memindahkan forum keberatan dari Pengadilan Negeri ke Pengadilan Niaga serta merumuskan kembali rezim sanksi dengan menekankan denda administratif. Perubahan ini kemudian dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai hasil penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022.

Sebagai aturan turunan, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mengatur kewenangan KPPU, mekanisme pengenaan denda, hingga pengenalan sistem *leniency* dalam kasus kartel. Ketentuan tersebut diperjelas lebih lanjut melalui Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda, yang menjadi acuan utama perhitungan sanksi administratif. Dalam hal pengendalian merger, PP 44/2021 juga mempertegas kewajiban notifikasi pasca-transaksi bagi pelaku usaha yang melakukan pengambil alihan saham atau aset yang memenuhi ambang batas tertentu.

Saat ini, arah perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia juga dipengaruhi oleh dinamika ekonomi digital dan integrasi ekonomi kawasan. Pemerintah bersama DPR telah menempatkan revisi UU 5/1999 ke dalam Program Legislasi Nasional, dengan isu krusial seperti pengaturan notifikasi merger pra-transaksi, penguatan denda berbasis omset, serta pemanfaatan bukti elektronik dalam pembuktian kartel. Di tingkat regional, harmonisasi kebijakan persaingan di ASEAN juga menjadi faktor penting yang mendorong penyesuaian hukum nasional agar selaras dengan praktik terbaik internasional.

3. Asas dan Tujuan Hukum Persaingan Usaha

Asas dan tujuan akan memberi refleksi bagi bentuk pengaturan dan norma-norma yang terkandung dalam aturan tersebut dan memberi arahan yang mempengaruhi pelaksanaan dan cara-cara penegakan hukum yang akan dilakukan.

- a. Asas hukum persaingan usaha Asas hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Persaingan Usaha adalah bahwa : “Pelaku usaha di 23 Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha

dan kepentingan umum”, dimana ruang lingkup pengertiannya sesuai dengan penjelasan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

b. Tujuan hukum persaingan usaha terkait dengan obyek yang dilindungi dapat dikatakan mempunyai tujuan sebagai berikut ini :

- 1) Melindungi pelaku usaha terutama pelaku usaha yang tidak dominan.
- 2) Mencegah penyalahgunaan kekuatan ekonomi dan melindungi konsumen dari ekonomi biaya tinggi dimana konsumen dihindarkan dari pengeluaran (biaya) yang tidak sesuai dengan kualitas produk yang diterima.
- 3) Melindungi negara dari inefisiensi kegiatan ekonomi yang dapat mengurangi kesejahteraan nasional.
- 4) Melindungi proses persaingan usaha itu sendiri dalam artimelindungi sistem mekanisme pasar yang wajar yang didasarkan kepada berlakunya hukum alamiah penawaran dan permintaan agar tidak terganggu oleh suatu tindakan pelaku usaha maupun kebijakan Pemerintah.

Adapun tujuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha sebagaimana diatur pada Pasal 3 adalah sebagai berikut ini :

- 1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha.
- 3) Mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
- 4) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Penetapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah upaya dalam mengatur perjanjian dan kegiatan yang dilarang, persaingan antar pelaku usaha dan larangan melakukan praktik monopoli. Undang-Undang ini disebut sebagai Undang-Undang Anti. Adanya undang-undang antimonopoli ini untuk mengontrol Perjanjian yang dapat dilakukan dan tindakan para pelaku usaha dari perbuatan praktik monopoli.⁴⁴

⁴⁴ Rachmadi Usman, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.63.

1. Oligopoli

Oligopoli yaitu hanya beberapa perusahaan yang menjual produk yang sama, yang mengakibatkan kompetisi terbatas dan harga tinggi. (Pasal 4 UU No.5/1999).

2. Penetapan Harga (*Price Fixing*)

Penetapan Harga (*Price Fixing*) yaitu kerjasama dengan perusahaan pesaing untuk menetapkan harga pasar. Berupa perjanjian penetapan harga (*price fixing agreement*), perjanjian diskriminasi harga (*price discrimination agreement*), harga pemangsa atau jual rugi (*predatory pricing*), dan penetapan harga jual kembali (*resale price maintenance/vertical price fixing*). (Pasal 5-8 UU No.5/1999)

3. Pembagian Wilayah (*division of market allocation*)

Pembagian Wilayah (*division of market allocation*) yaitu perjanjian yang mengikat untuk membagi wilayah pasar antara produsen dengan pertimbangan memaksimalkan keuntungan. (Pasal 9 UU No.5/1999).

4. Pemboikotan (*group boycotts/horizontal refuse to deal*)

Pemboikotan (*group boycotts/horizontal refuse to deal*) yaitu perbuatan yang mengajak orang lain untuk tidak berhubungan dengan orang ketiga. (Pasal 10 UU No.5/1999). Perjanjian tersebut sebagaimana berikut:

Perjanjian untuk menghalangi pelaku usaha yang lain (pihak ketiga) untuk melakukan usaha yang sama.

5. Kartel

Kartel yaitu kombinasi keseluruhan pengontrolan produksi, penjualan dan harga, yang bertujuan untuk memonopoli atau membatasi suatu kompetisi. (Pasal 11 UU No.5/1999).

6. *Trust Agreement*

Trust Agreement yaitu perjanjian untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan. (Pasal 12 UU No.5/1999).

7. Oligopsoni

Oligopsoni yaitu perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain untuk bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang atau jasa dalam pasar yang bersangkutan. (Pasal 13 UU No.5/1999).

8. Integrasi Vertikal

Integrasi Vertikal yaitu penguasaan serangkaian proses produksi yang berlanjut atas layanan suatu jasa tertentu oleh seorang pelaku usaha tertentu. (Pasal 14 UU No.5/1999).

9. Perjanjian Dengan Pihak Luar Negeri

Perjanjian ini dilarang apabila memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (Pasal 4 UU No.5/1999).

10. Perjanjian Tertutup (*Exclusive Dealing*)

Exclusive Dealing atau Perjanjian Tertutup adalah suatu perjanjian yang terjadi antara mereka yang berada pada level yang berbeda pada proses produksi atau jaringan distribusi suatu barang atau jasa. (Pasal 15 ayat (1) UU No.5/1999) dan (Pasal 15 ayat (2) UU No.5/1999).⁴⁵

Pada pokoknya seorang pelaku usaha menentukan sendiri pihak penjual atau pembeli atau pemasok di pasar, sesuai dengan kebutuhan dan berlakunya system atau mekanisme pasar. Oleh karenanya setiap perjanjian yang membatasi kebebasan tersebut bertentangan dengan hukum pasar yang mengakibatkan timbulnya persaingan tidak sehat. Dalam Undang-Undang Anti Monopoli, diatur larangan mengenai bentuk perjanjian yang dapat membatasi kebebasan pelaku usaha tertentu untuk memilih sendiri pembeli, penjual atau pemasok barang atau jasa. Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur larangan perjanjian, menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok dan tidak memasok kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu, pelaku usaha dilarang membuat perjanjian

⁴⁵ <https://mappu.id/oligopoli-dan-penetapan-harga/> : Diakses Pada Tanggal 27 September 2025 Pukul 22:30 WIB

dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, pelaku usaha dilarang membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok, serta harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

Perjanjian tertutup antara para pelaku usaha yang memuat persyaratan ialah, pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan perjanjian tertutup antara para pelaku usaha yang memuat persyaratan ialah, Pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu, pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, dan pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok yang terdiri dari, harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, atau tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok. Bentuk perjanjian tertutup yang dilarang oleh Undang-Undang Anti Monopoli, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Penerima produk hanya memasok kembali produk tersebut kepada pihak yang ditentukan saja.
- b. Penerima produk tidak akan memasok kembali produk tersebut kepada pihak yang ditentukan.
- c. Penerima produk hanya akan memasok kembali produk tersebut pada tempat yang ditentukan saja.
- d. Penerima produk tidak akan memasok kembali produk tersebut pada tempat yang ditentukan.
- e. Penerima produk harus bersedia membeli produk lain dari pelaku pemasok tersebut.
- f. Penerima produk diberikan potongan harga (harga murah/di bawah rata-rata) jika bersedia membeli produk lain dari pelaku pemasok yang ditentukan.

- g. Penerima produk diberikan potongan harga jika tidak membeli produk dari pelaku pesaing dari pelaku pemasok.

4. Peran dan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU berperan sebagai *guardian of competition law* di Indonesia, yang memiliki tugas utama untuk mengawasi jalannya persaingan usaha agar tetap sehat, melindungi kepentingan umum, serta mendorong efisiensi ekonomi nasional.⁴⁶ Kedudukan independen KPPU ditegaskan melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 (yang kemudian diperbarui melalui Perpres Nomor 80 Tahun 2008 dan Perpres Nomor 100 Tahun 2024) yang menyatakan bahwa lembaga ini berada di luar pengaruh pemerintah maupun pihak swasta, sehingga dapat menjalankan fungsinya secara objektif.

KPPU memiliki kewenangan normatif sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU 5/1999, antara lain melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, serta tindakan pelaku usaha yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, KPPU berwenang melakukan penyelidikan, pemeriksaan, serta memutuskan dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan persaingan usaha. Wewenang ini mencakup pemanggilan saksi, meminta dokumen atau keterangan, hingga melakukan penggeledahan dalam batas hukum acara yang berlaku. Dengan kewenangan tersebut, KPPU tidak hanya berfungsi sebagai pengawas, tetapi juga sebagai *quasi-judicial body* yang putusannya bersifat mengikat dan dapat diajukan keberatan ke pengadilan.⁴⁷

Selain fungsi penegakan hukum (*law enforcement*), KPPU juga menjalankan peran advokasi kebijakan. Hal ini berarti KPPU memberikan rekomendasi atau saran kepada pemerintah terkait peraturan perundang-undangan yang berpotensi

⁴⁶ Yahya Harahap, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Harapan, 2002), hlm. 45.

⁴⁷ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 121.

menghambat persaingan. Melalui fungsi advokasi, KPPU mendorong terciptanya regulasi yang *pro-competition* sekaligus melindungi konsumen dan pelaku usaha kecil dari praktik penguasaan pasar yang merugikan.⁴⁸ Di sisi lain, KPPU juga memiliki mandat untuk mengawasi pelaksanaan kemitraan antara usaha besar, menengah, dan kecil sebagaimana diperluas dalam UU Cipta Kerja dan aturan turunannya, sehingga perannya tidak terbatas pada penegakan hukum tetapi juga pembangunan iklim usaha yang adil. Adapun tugas KPPU sebagai berikut :

Tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Menilai kegiatan usaha pelaku usaha yang dapat menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.
3. Menilai ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan oleh satu atau beberapa pelaku usaha.
4. Mengambil tindakan hukum sesuai kewenangan KPPU terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai kebijakan yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
6. Menyusun pedoman, pedoman teknis, dan publikasi yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang persaingan usaha.
7. Menyampaikan laporan tahunan mengenai pelaksanaan tugas KPPU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

KPPU pun berwenang dalam pengawasan merger dan akuisisi. Berdasarkan PP Nomor 44 Tahun 2021, setiap pelaku usaha yang melakukan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham wajib melakukan notifikasi kepada KPPU jika memenuhi ambang batas nilai aset atau penjualan tertentu. Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya konsentrasi pasar yang berlebihan akibat transaksi korporasi, yang berpotensi mengurangi persaingan dan merugikan

⁴⁸ Agus Brotosusilo, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Publik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 77.

konsumen. Dengan demikian, kewenangan KPPU meliputi dua aspek besar: *ex-post control* (penindakan pelanggaran) dan *ex-ante control* (pencegahan melalui pengawasan merger dan advokasi kebijakan).⁴⁹

Melalui kombinasi peran tersebut, KPPU menjadi aktor penting dalam menjaga keseimbangan pasar di Indonesia. Keberadaannya tidak hanya melindungi konsumen dari kerugian akibat praktik monopoli dan kartel, tetapi juga memastikan agar mekanisme pasar bekerja secara efisien sesuai prinsip persaingan sehat. Peran dan kewenangan ini sekaligus menempatkan KPPU sebagai salah satu instrumen utama negara dalam menegakkan keadilan ekonomi.

B. Tinjauan Umum tentang Praktik Kartel dalam Industri Minyak Goreng

1. Pengertian dan Karakteristik Praktik Kartel

Kartel adalah perjanjian antara pelaku usaha sejenis yang memiliki tujuan untuk menetapkan harga, membatasi produksi, atau mengatur pembagian pasar demi meraih keuntungan bersama secara tidak kompetitif. Ciri utama kartel mencakup kesepakatan harga (*price fixing*), pembagian kuota atau wilayah (*market sharing*), serta pengaturan volume produksi (*output control*), yang semuanya bertujuan untuk mengurangi persaingan dan meningkatkan margin keuntungan anggota. Dalam struktur pasar oligopoli terkonsentrasi, kartel lebih rentan terbentuk karena hanya sedikit pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar signifikan. Praktik kartel tidak hanya merugikan konsumen melalui harga yang lebih tinggi, tetapi juga dapat menghambat inovasi dan efisiensi pasar.

Kartel dapat didefinisikan sebagai perjanjian atau koordinasi tersembunyi antara pelaku usaha sejenis untuk membatasi persaingan dengan tujuan meningkatkan keuntungan kolektif melalui mekanisme yang tidak kompetitif, seperti penetapan harga bersama (*price fixing*), pembagian pasar (*market allocation*), pembatasan produksi (*output restriction*), dan pengaturan kuota atau kualitas produk. Dalam literatur hukum persaingan modern, kartel dipandang sebagai salah satu

⁴⁹ Erman Rajagukguk, *Persaingan Usaha dalam Era Globalisasi* (Jakarta: UI Press, 2018), hlm. 92.

pelanggaran paling serius karena efeknya yang langsung menaikkan harga bagi konsumen dan mengikis mekanisme efisiensi pasar sebab kartel secara sistemik menghilangkan tekanan kompetitif yang memacu inovasi dan efisiensi biaya.

Secara karakteristik, kartel cenderung muncul dalam struktur pasar yang oligopolistik di mana sejumlah kecil pelaku menguasai pangsa pasar signifikan sehingga koordinasi menjadi lebih mudah dan menguntungkan. Karakteristik lain yang sering diidentifikasi oleh analisis ekonomi persaingan meliputi: (a) frekuensi interaksi antar-pelaku yang tinggi; (b) homogenitas produk atau komoditas yang mudah dibandingkan; (c) hambatan masuk yang relatif tinggi; dan (d) ketergantungan pada sinyal harga atau mekanisme komunikasi yang memungkinkan penegakan kesepakatan secara implisit atau eksplisit. Di ranah penegakan hukum, pembuktian kartel kerap menghadapi tantangan misalnya kebutuhan akan bukti langsung (percakapan, email, notulen rapat) sehingga banyak otoritas persaingan global mengembangkan program *leniency* dan pengakuan bukti tidak langsung (*indirect/economic evidence*) untuk memperkuat penindakan.

Kartel merupakan suatu perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berada dalam pasar yang relatif oligopolistik, dengan tujuan mengendalikan harga, jumlah produksi, maupun pembagian wilayah pemasaran. Pada dasarnya, kartel terbentuk karena adanya dorongan untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar dengan cara membatasi persaingan sehingga struktur harga dapat dikendalikan secara kolektif oleh pelaku usaha yang terlibat.⁵⁰ Kartel memiliki beberapa karakteristik penting, antara lain adanya kesepakatan tertulis maupun tidak tertulis di antara pelaku usaha, keterlibatan pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar signifikan, serta tujuan bersama untuk memperoleh keuntungan ekonomi melalui pembatasan kompetisi.⁵¹

⁵⁰ Erwin Soeriadi, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 115.

⁵¹ Lina Wijayanti, "Struktur Oligopoli dan Kerentanan Kartel di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Hukum Persaingan* Vol. 6, No. 2 (2023): 47.

Kartel sulit terdeteksi secara langsung karena pelaku usaha cenderung menyamarkan perjanjian mereka dalam bentuk komunikasi informal, asosiasi dagang, maupun kesepakatan distribusi.⁵² Oleh sebab itu, lembaga otoritas persaingan usaha seperti KPPU perlu melakukan investigasi mendalam, termasuk analisis pola harga, ketersediaan barang di pasar, serta perilaku paralel antarpelaku usaha. Karakteristik lainnya adalah adanya dampak negatif yang signifikan bagi konsumen, di mana harga menjadi lebih tinggi dibandingkan harga pasar yang kompetitif, suplai barang menjadi terbatas, dan dalam jangka panjang dapat menghambat efisiensi maupun inovasi.⁵³

Indikasi praktik kartel seringkali muncul karena struktur pasar yang terkonsentrasi pada beberapa perusahaan besar yang menguasai rantai pasok dari hulu hingga hilir. Bentuk kartel yang ditemukan umumnya berupa penetapan harga bersama (*price fixing*), di mana perusahaan besar secara serempak menetapkan harga jual minyak goreng di atas harga normal pasar. Hal ini tampak jelas ketika pemerintah memberlakukan kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET), di mana pasokan minyak goreng tiba-tiba menghilang dari pasar, lalu setelah HET dicabut, produk kembali tersedia dengan harga lebih tinggi.⁵⁴

Selain *price fixing*, bentuk kartel lain adalah penahanan pasokan (*stock withholding*). Modus ini dilakukan dengan cara menunda distribusi minyak goreng ke pasar agar timbul kesan kelangkaan buatan, sehingga konsumen terpaksa membeli dengan harga lebih mahal.⁵⁵ Praktik ini memperlihatkan adanya pola koordinasi yang tidak wajar antarpelaku usaha besar, karena kelangkaan terjadi hampir merata di berbagai daerah pada waktu yang bersamaan. Bentuk berikutnya adalah pembagian pasar (*market allocation*), yaitu pembagian wilayah atau segmen penjualan antar pelaku usaha. Misalnya, sebagian perusahaan lebih dominan bermain di segmen minyak goreng curah, sementara yang lain berfokus pada

⁵² Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 224.

⁵³ Dewa Made Mahendra, "Kartel dan Dampaknya terhadap Konsumen," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 28, No. 3 (2021): 511.

⁵⁴ "Kartel Minyak Goreng Mulai Terendus, Begini Modus Operasinya," *Detik Finance*, 21 Maret 2022 : Diakses Pada Tanggal 28 September 2025 Pukul 23:30 WIB

⁵⁵ "Memukul Kartel Minyak Goreng," *Media Indonesia*, 18 April 2022 : Diakses Pada Tanggal 28 September 2025 Pukul 23:00 WIB

minyak goreng kemasan bermerek.⁵⁶ Pembagian semacam ini meskipun tidak selalu eksplisit, dapat mengurangi pilihan konsumen dan mempersempit ruang bagi pelaku usaha kecil untuk bersaing.

Terakhir, praktik kolusif juga bisa terjadi melalui integrasi vertikal antara pelaku usaha hulu dan hilir. Beberapa perusahaan besar yang menguasai perkebunan kelapa sawit sekaligus fasilitas penyulingan dan distribusi minyak goreng memiliki posisi yang dominan. Kondisi ini dapat membuka peluang terbentuknya kartel terselubung karena kontrol terhadap rantai pasok memungkinkan mereka mengatur suplai dan harga di pasar secara lebih efektif.⁵⁷

2. Pengaturan Kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 (Pasal-Pasal Relevan)

a. Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 dan Asas – asas dan Tujuan Dibentuknya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan tonggak utama dalam regulasi persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam hal larangan terhadap praktik kartel. Pasal 11 UU ini secara eksplisit melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pesaingnya untuk memengaruhi harga melalui pengaturan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa, yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.⁵⁸ Larangan ini mencakup baik perjanjian eksplisit yang dituangkan secara tertulis maupun kesepakatan diam-diam (*tacit agreement*) yang terbukti melalui pola perilaku pasar.⁵⁹

Selain Pasal 11, terdapat beberapa pasal lain yang berkaitan erat dengan praktik kartel. Misalnya, Pasal 5 yang melarang perjanjian penetapan harga (*price fixing agreement*), Pasal 9 mengenai pembagian wilayah usaha (*market allocation*), serta Pasal 22 yang melarang persekongkolan dalam tender (*bid rigging*).⁶⁰ Dengan

⁵⁶ “Jejak Kartel Minyak Goreng,” *Media Indonesia*, 22 April 2022 : Diakses Pada Tanggal 28 September 2025 Pukul 21:30 WIB

⁵⁷ Kresna Aribowo, “Integrasi Vertikal dan Persaingan Usaha dalam Industri Sawit,” *Jurnal Hukum Bisnis dan Pasar* Vol. 5, No. 1 (2022): 33.

⁵⁸ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 231.

⁵⁹ Lina Wijayanti, “Analisis Larangan Kartel dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha,” *Jurnal Yuridis* Vol. 7, No. 1 (2022): 56.

⁶⁰ Erwin Soeriadiredja, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 118.

demikian, regulasi mengenai kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak hanya terbatas pada aspek pengendalian harga, melainkan juga menyasar bentuk-bentuk koordinasi lain yang dapat mengurangi atau menghilangkan persaingan.

Implementasi dari ketentuan ini juga menekankan pada aspek perlindungan konsumen dan pelaku usaha kecil, karena praktik kartel terbukti menyebabkan kenaikan harga yang tidak wajar serta menutup akses pasar bagi pesaing baru.⁶¹ Dalam kasus minyak goreng, misalnya, kartel terbukti berdampak pada kelangkaan barang dan inflasi yang merugikan masyarakat luas.⁶² Oleh karena itu, pengaturan kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 memiliki dimensi ganda, yakni untuk menjaga mekanisme pasar tetap berjalan secara sehat serta memastikan keadilan ekonomi bagi seluruh lapisan masyarakat.

Lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang melingkupi masa reformasi 1998. Pada masa Orde Baru, struktur ekonomi Indonesia sangat terkonsentrasi pada kelompok konglomerat tertentu, dengan praktik monopoli dan oligopoli yang berlangsung secara sistematis serta sering kali dilindungi oleh kebijakan pemerintah.⁶³ Akibatnya, terjadi distorsi pasar yang merugikan konsumen serta menutup peluang bagi usaha kecil dan menengah.

Gelombang reformasi yang ditandai dengan krisis moneter 1997–1998 menuntut adanya perubahan mendasar dalam sistem ekonomi nasional. Salah satu agenda utama reformasi ekonomi adalah menciptakan sistem pasar yang lebih terbuka dan kompetitif. Dalam konteks inilah UU No. 5 Tahun 1999 hadir sebagai instrumen hukum untuk menata kembali perekonomian dengan menekan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.⁶⁴

⁶¹ Dewa Made Mahendra, “Kartel dan Tantangan Penegakan Hukumnya di Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 28, No. 3 (2021): 517.

⁶² Indah Lestari, “Kartel Minyak Goreng dan Implikasinya terhadap Inflasi,” *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 26, No. 2 (2021): 189.

⁶³ Ahmad Fikri, *Sejarah Regulasi Persaingan Usaha di Indonesia* (Yogyakarta: Genta Press, 2019), hlm. 67.

⁶⁴ Ahmad Ramadhan, “Dinamika Hukum Persaingan Usaha Pasca Reformasi,” *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 4 (2020): 844.

Selain faktor domestik, pengaruh global juga signifikan dalam pembentukan undang-undang ini. Indonesia yang saat itu berada dalam pengawasan IMF dan Bank Dunia harus menjalankan agenda reformasi struktural, termasuk di bidang persaingan usaha.⁶⁵ Dengan demikian, UU No. 5 Tahun 1999 merupakan produk dari kombinasi antara tuntutan reformasi internal dan komitmen terhadap integrasi ekonomi global. Keberadaan UU ini sekaligus menjadi sinyal bahwa Indonesia bertekad menjalankan prinsip good governance dalam bidang ekonomi dengan mengedepankan transparansi, keadilan, dan kepastian hukum.

UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk dengan landasan asas demokrasi ekonomi, sebagaimana tertuang dalam penjelasan umum undang-undang tersebut. Demokrasi ekonomi mengandung makna bahwa pembangunan ekonomi harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.⁶⁶ Asas ini juga menegaskan perlunya keseimbangan antara efisiensi pasar dengan pemerataan kesempatan berusaha.

Lebih lanjut, Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan tujuan regulasi ini, antara lain: menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional; mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat; mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat; serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Tujuan-tujuan ini secara tegas menunjukkan bahwa undang-undang ini bukan hanya bertujuan represif (melarang praktik monopoli), tetapi juga preventif (menciptakan iklim usaha yang sehat).

Perspektif hukum ekonomi, keberadaan asas demokrasi ekonomi dan tujuan yang dirumuskan dalam UU No. 5 Tahun 1999 merupakan refleksi dari upaya negara untuk menyeimbangkan antara prinsip efisiensi pasar dan keadilan sosial.⁶⁷ Artinya,

⁶⁵ Yuliana Santosa, *Hukum Persaingan dalam Perspektif Globalisasi* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 92.

⁶⁶ Erman Rajagukguk, *Ekonomi dan Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: UI Press, 2021), hlm. 145.

⁶⁷ Lina Wijayanti, "Asas Demokrasi Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 51, No. 2 (2021): 223.

hukum persaingan usaha tidak hanya dipahami sebagai mekanisme untuk menekan harga dan meningkatkan kualitas produk, melainkan juga sebagai sarana distribusi kesempatan berusaha yang adil bagi seluruh lapisan masyarakat.⁶⁸

b. Analisis Perilaku Pelaku Usaha dalam Pembentukan Kartel

Kartel terbentuk melalui perilaku kolusif antar pelaku usaha yang bertujuan untuk mengendalikan pasar demi memperoleh keuntungan bersama. Pada umumnya, perilaku ini ditandai dengan adanya koordinasi harga, pembagian wilayah usaha, pengaturan kuota produksi, hingga penetapan standar tertentu yang membatasi kebebasan persaingan.⁶⁹ Perilaku tersebut mencerminkan adanya kesepakatan yang tidak selalu bersifat formal, melainkan juga dapat diwujudkan dalam bentuk komunikasi tidak langsung atau sinyal pasar (*concerted practices*).⁷⁰

Motivasi utama pelaku usaha membentuk kartel adalah untuk memaksimalkan keuntungan dengan cara mengurangi ketidakpastian pasar.⁷¹ Dalam pasar yang kompetitif, harga dan jumlah produksi ditentukan oleh mekanisme *supply-demand*. Namun, melalui kartel, pelaku usaha dapat mengontrol faktor-faktor tersebut sehingga mampu menetapkan harga yang lebih tinggi dari tingkat harga kompetitif.⁷² Perilaku ini jelas merugikan konsumen karena mereka harus membayar harga yang lebih mahal dengan pilihan produk yang lebih terbatas.

Selain motif keuntungan, terdapat faktor lain yang memengaruhi terbentuknya kartel, yaitu struktur pasar yang oligopolistik.⁷³ Dalam pasar dengan sedikit pelaku usaha dominan, peluang koordinasi menjadi lebih besar karena setiap pelaku dapat dengan mudah mengawasi perilaku pesaingnya. Struktur ini memperkuat insentif

⁶⁸ Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), h. 174.

⁶⁹ Dewa Made Mahendra, "Kartel dan Tantangan Penegakan Hukumnya di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 28, No. 3 (2021): 517.

⁷⁰ Lina Wijayanti, "Analisis Larangan Kartel dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha," *Jurnal Yuridis* Vol. 7, No. 1 (2022): 56.

⁷¹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 245.

⁷² Ahmad Ramadhan, "Perilaku Kartel dan Dampaknya terhadap Konsumen," *Jurnal Ekonomi Hukum* Vol. 13, No. 2 (2020): 189.

⁷³ Erwin Soeriadiredja, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 121.

untuk berkolusi, karena potensi keuntungan dari koordinasi jauh lebih besar dibandingkan risiko kompetisi harga.

Dalam konteks Indonesia, perilaku kartel sering kali diperkuat oleh adanya asimetri informasi serta kelemahan dalam penegakan hukum.⁷⁴ Pelaku usaha dapat memanfaatkan celah hukum atau lemahnya pengawasan untuk mempertahankan praktik kolusif dalam jangka panjang. Misalnya, dalam kasus kartel minyak goreng, pelaku usaha berusaha menjustifikasi kenaikan harga dengan alasan biaya produksi, padahal terdapat indikasi koordinasi harga di antara mereka.⁷⁵ Analisis perilaku pelaku usaha dalam pembentukan kartel menunjukkan bahwa fenomena ini bukan sekadar masalah perjanjian ilegal, melainkan cerminan dari dinamika pasar yang tidak seimbang.⁷⁶ Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap motivasi dan mekanisme kartel sangat penting untuk merumuskan strategi penegakan hukum yang lebih efektif.

c. Praktik Kartel Minyak Goreng di Indonesia, Keterkaitan Kartel Minyak Goreng dengan Kepentingan Publik

Praktik kartel dalam industri minyak goreng di Indonesia telah menjadi perhatian serius dalam beberapa tahun terakhir, terutama karena dampaknya yang langsung dirasakan masyarakat luas. Minyak goreng merupakan salah satu kebutuhan pokok rumah tangga, sehingga setiap gejolak harga atau kelangkaan pasokan akan berimplikasi besar terhadap stabilitas sosial dan ekonomi. Dalam kasus yang terungkap, beberapa produsen besar minyak goreng diduga melakukan koordinasi harga dan distribusi, yang mengarah pada indikasi kartel.

Kartel minyak goreng biasanya terbentuk melalui mekanisme pengendalian harga dan distribusi barang oleh pelaku usaha besar yang menguasai pangsa pasar dominan.⁷⁷ Hal ini dapat dilihat dari keseragaman harga di berbagai merek minyak

⁷⁴ Yuliana Santosa, *Hukum Persaingan dalam Perspektif Globalisasi* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 97.

⁷⁵ Indah Lestari, "Kartel Minyak Goreng dan Implikasinya terhadap Inflasi," *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 26, No. 2 (2021): 191.

⁷⁶ Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), hlm. 182.

⁷⁷ Yuliana Santosa, *Hukum Persaingan dalam Perspektif Globalisasi* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 97.

goreng, yang mengindikasikan adanya pola koordinasi yang tidak wajar. KPPU sendiri telah menemukan adanya dugaan pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait penetapan harga serta Pasal 11 mengenai kartel, dalam penyelidikan terhadap produsen minyak goreng.⁷⁸

Keterkaitan praktik kartel minyak goreng dengan kepentingan publik sangat erat, sebab keberadaan kartel menimbulkan distorsi terhadap harga barang pokok yang dibutuhkan masyarakat.⁷⁹ Ketika pelaku usaha berkolusi untuk menaikkan harga, konsumen dipaksa menanggung beban ekonomi lebih besar, terutama kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Selain itu, praktik kartel juga berpotensi menimbulkan inflasi pangan yang berdampak pada daya beli masyarakat secara keseluruhan, sehingga mengancam ketahanan pangan nasional. Lebih jauh, praktik kartel dalam minyak goreng juga menggerus kepercayaan publik terhadap pemerintah dalam menjalankan fungsi regulasi dan pengawasan pasar.⁸⁰ Ketika masyarakat melihat harga minyak goreng terus meningkat meski terdapat intervensi kebijakan seperti Harga Eceran Tertinggi (HET), muncul persepsi bahwa negara gagal melindungi kepentingan rakyat.⁸¹ Dengan demikian, praktik kartel tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga pada stabilitas politik dan legitimasi pemerintah.

Analisis ini dapat disimpulkan bahwa praktik kartel minyak goreng bukan sekadar pelanggaran hukum persaingan usaha, melainkan juga bentuk pengingkaran terhadap prinsip keadilan sosial dan perlindungan konsumen.⁸² Oleh karena itu, penegakan hukum yang tegas terhadap kartel minyak goreng menjadi bagian penting dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan publik.

⁷⁸ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Penanganan Perkara 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 64.

⁷⁹ Erwin Soeriadiredja, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 135.

⁸⁰ Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), hlm. 182.

⁸¹ KPPU, *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 27.

⁸² Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 248.

C. Tinjauan Umum Tentang Dampak Sosial dan Ekonomi dari Praktik Kartel

1. Kerangka Teori Dampak Sosial dan Ekonomi (Amartya Sen & Joseph Stiglitz)

Pembahasan mengenai dampak sosial dan ekonomi dari praktik kartel dalam industri minyak goreng di Indonesia dapat dianalisis melalui kerangka teori Amartya Sen dan Joseph Stiglitz. Kedua pemikir ini memberikan landasan filosofis dan empiris untuk memahami bagaimana perilaku pelaku usaha dalam pasar oligopoli tidak hanya menimbulkan kerugian ekonomi, tetapi juga menimbulkan ketidakadilan sosial yang lebih luas.

Amartya Sen, melalui teori kapabilitas, menolak pandangan tradisional yang semata-mata mengukur kesejahteraan dari indikator ekonomi seperti pendapatan atau produk domestik bruto (PDB). Menurut Sen, kesejahteraan harus dipahami sebagai kebebasan substantif individu untuk menjalani kehidupan yang mereka nilai berharga. Dalam konteks praktik kartel minyak goreng, ketika harga komoditas kebutuhan pokok naik secara signifikan akibat kesepakatan harga yang dilakukan oleh pelaku usaha besar, masyarakat berpenghasilan rendah kehilangan akses terhadap pangan yang layak. Hal ini bukan hanya berdampak pada kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasar, tetapi juga mempersempit ruang kebebasan substantif dalam menentukan pilihan hidup. Dengan demikian, praktik kartel berimplikasi langsung terhadap erosinya kapabilitas sosial.

Amartya Sen juga menekankan bahwa distribusi sumber daya yang tidak adil akan melahirkan ketidaksetaraan sosial yang menghambat pembangunan inklusif. Ketika segelintir perusahaan menguasai distribusi minyak goreng melalui kartel, maka terdapat distorsi dalam alokasi sumber daya, yang membuat masyarakat kecil menjadi kelompok paling dirugikan. Dalam perspektif Sen, fenomena ini mencerminkan bentuk deprivasi kapabilitas karena ketidakmampuan negara melindungi akses masyarakat terhadap kebutuhan dasar.

Joseph Stiglitz, di sisi lain, menekankan dimensi ekonomi politik melalui teori kegagalan pasar dan asimetri informasi. Menurut Stiglitz, pasar yang tidak sempurna seperti oligopoli sering kali menjadi arena dominasi pelaku usaha besar

yang mampu memanipulasi harga dan informasi demi keuntungan mereka. Dalam kasus minyak goreng, perusahaan-perusahaan besar memiliki informasi yang lebih luas terkait produksi, distribusi, dan stok, sedangkan konsumen berada pada posisi inferior karena keterbatasan informasi. Kondisi ini mengakibatkan masyarakat tidak memiliki daya tawar, sehingga harus menerima harga tinggi yang ditentukan oleh kartel.⁸³

Lebih jauh, Stiglitz menjelaskan bahwa kegagalan regulasi memperburuk asimetri informasi dan memperkuat posisi dominan pelaku usaha. Keterlambatan pemerintah dalam mengantisipasi kelangkaan dan lonjakan harga minyak goreng pada tahun 2021–2022 menunjukkan lemahnya intervensi negara dalam menjaga mekanisme pasar tetap kompetitif.⁸⁴ Dalam perspektif Stiglitz, kondisi ini tidak hanya mencerminkan inefisiensi ekonomi, tetapi juga berkontribusi pada biaya sosial yang besar, berupa menurunnya kesejahteraan konsumen, meningkatnya kesenjangan sosial, serta hilangnya kepercayaan publik terhadap kapasitas negara dalam mengelola sektor strategis.⁸⁵

Kerangka teori Sen dan Stiglitz, analisis mengenai dampak sosial dan ekonomi praktik kartel menjadi lebih komprehensif. Sen menyoroti sisi normatif dan etis, yaitu bagaimana praktik kartel mengurangi kualitas hidup, memperburuk ketidaksetaraan, dan menghambat pembangunan manusia. Sementara itu, Stiglitz memberikan pijakan empiris-ekonomi bahwa kartel menciptakan inefisiensi pasar, alokasi sumber daya yang tidak optimal, serta distorsi harga yang merugikan konsumen. Dari kombinasi ini, dapat disimpulkan bahwa praktik kartel minyak goreng tidak hanya mengganggu mekanisme pasar, tetapi juga melanggar prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, kerangka teori Sen dan Stiglitz memberikan justifikasi akademis bahwa kebijakan antimonopoli dan pengawasan pasar yang efektif bukan sekadar

⁸³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Putusan Perkara No. 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Kartel Minyak Goreng* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 45.

⁸⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 59.

⁸⁵ Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), hlm. 205.

instrumen ekonomi, tetapi juga merupakan instrumen moral untuk menjaga kesejahteraan masyarakat luas.

2. Dampak Praktik Kartel terhadap Harga dan Ketersediaan Barang

Praktik kartel pada dasarnya mengganggu mekanisme pasar dengan cara menciptakan harga yang lebih tinggi dari tingkat kompetitif serta membatasi ketersediaan barang di pasar. Dalam industri minyak goreng di Indonesia, fenomena ini terlihat jelas ketika perusahaan-perusahaan besar melakukan kesepakatan harga maupun pembatasan pasokan yang berimplikasi pada kelangkaan barang di tingkat konsumen.⁸⁶

Secara ekonomi, kartel menyebabkan harga tidak lagi mencerminkan interaksi alami antara permintaan dan penawaran, melainkan hasil rekayasa sekelompok pelaku usaha. Ketika kartel terbentuk, perusahaan memiliki insentif untuk menaikkan harga bersama-sama, karena risiko kehilangan konsumen berkurang akibat tidak adanya kompetisi harga yang sehat. Hal ini dapat dilihat pada lonjakan harga minyak goreng pada 2021–2022, ketika konsumen terpaksa membeli dengan harga tinggi meskipun biaya produksi tidak meningkat secara signifikan.⁸⁷

Selain menaikkan harga, kartel juga berimplikasi pada kelangkaan barang.⁸⁸ Kelangkaan ini bukan murni akibat faktor produksi atau gangguan rantai pasok, melainkan hasil dari praktik penahanan distribusi oleh pelaku usaha guna menjaga harga tetap tinggi. Kondisi demikian menimbulkan ketidakpastian pasokan di pasar domestik yang sangat merugikan konsumen, terutama kelompok rumah tangga berpenghasilan rendah yang sangat bergantung pada minyak goreng sebagai kebutuhan pokok sehari-hari. Dampak sosial dari kenaikan harga dan kelangkaan minyak goreng akibat kartel sangat besar. Harga yang tinggi menurunkan daya beli masyarakat dan memperburuk ketidaksetaraan ekonomi. Sementara itu, kelangkaan barang menimbulkan keresahan sosial karena kebutuhan dasar masyarakat tidak

⁸⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Putusan Perkara No. 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Kartel Minyak Goreng* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 32.

⁸⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 59.

⁸⁸ Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), hlm. 201.

terpenuhi secara memadai. Dalam konteks pembangunan nasional, hal ini tidak hanya mengganggu stabilitas ekonomi, tetapi juga mengancam stabilitas sosial yang lebih luas. Dengan demikian, praktik kartel terbukti tidak hanya melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat, tetapi juga membawa dampak sistemik terhadap kesejahteraan masyarakat melalui dua aspek utama: peningkatan harga barang secara tidak wajar dan kelangkaan barang yang disengaja.⁸⁹

3. Dampak Sosial dan Ekonomi Kartel terhadap Konsumen dan Persaingan Dampak terhadap Konsumen dan Kelompok Rentan

Praktik kartel memiliki dampak yang sangat merugikan konsumen, khususnya kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang termasuk dalam kategori rentan. Kartel yang terbentuk dalam industri minyak goreng, misalnya, menyebabkan harga tidak mencerminkan mekanisme pasar yang wajar, tetapi ditentukan secara kolektif oleh pelaku usaha yang bersepakat. Dalam kondisi demikian, konsumen kehilangan kesempatan untuk memperoleh harga terbaik melalui kompetisi antarprodusen.⁹⁰

Kelompok rentan, seperti rumah tangga miskin, sangat terdampak karena porsi pengeluaran mereka untuk kebutuhan pangan pokok relatif lebih besar dibandingkan kelompok berpendapatan tinggi. Ketika harga minyak goreng melonjak akibat kartel, rumah tangga miskin terpaksa mengurangi konsumsi pangan atau beralih ke alternatif dengan kualitas lebih rendah, sehingga mempengaruhi gizi dan kesehatan. Hal ini berpotensi memperburuk masalah malnutrisi, terutama bagi anak-anak dan perempuan, serta memperdalam ketimpangan sosial di masyarakat.⁹¹

Dari perspektif perlindungan konsumen, praktik kartel juga menghilangkan hak masyarakat untuk mendapatkan harga yang adil dan kompetitif. Konsumen hanya dihadapkan pada pilihan terbatas yang telah disepakati pelaku usaha besar, sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah. Dalam jangka panjang, kondisi ini

⁸⁹ Andi Hamzah, *Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 177.

⁹⁰ Andi Hamzah, *Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 182.

⁹¹ Bayu Kurniawan, "Kelangkaan Pangan dan Gejolak Sosial di Indonesia," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol. 24, No. 3 (2020): 301.

menciptakan ketidakadilan ekonomi yang bertentangan dengan tujuan hukum persaingan usaha untuk menjaga kepentingan umum.

4. Dampak terhadap Struktur Pasar dan Persaingan Usaha

Secara struktural, praktik kartel memperburuk kondisi pasar dengan memperkuat dominasi sekelompok kecil pelaku usaha besar. Dalam kasus minyak goreng di Indonesia, sejumlah perusahaan dengan pangsa pasar besar terbukti mampu mengendalikan harga melalui koordinasi yang tidak terlihat secara langsung di permukaan.⁹² Hal ini mengarah pada terbentuknya struktur pasar oligopoli yang cenderung stabil dalam jangka panjang, karena para pelaku usaha sepakat untuk tidak saling bersaing.⁹³

Konsentrasi pasar seperti ini menciptakan hambatan masuk (entry barriers) bagi pelaku usaha baru, karena harga sudah dikontrol oleh kartel sehingga pemain baru sulit menawarkan alternatif yang kompetitif.⁹⁴ Akibatnya, inovasi dan efisiensi yang seharusnya menjadi hasil dari kompetisi justru hilang.⁹⁵ Ketika pasar tidak lagi kompetitif, pelaku usaha besar memiliki kekuasaan pasar yang berlebihan dan cenderung mengeksploitasi konsumen.⁹⁶

Lebih jauh lagi, praktik kartel melemahkan keberadaan usaha kecil dan menengah (UKM) yang tidak memiliki daya tawar dalam rantai distribusi. UKM yang bergantung pada minyak goreng sebagai bahan baku produksi menghadapi tekanan biaya yang lebih tinggi, sehingga mereka sulit bersaing di pasar hilir. Dampak ini memperlihatkan bahwa kartel bukan hanya merugikan konsumen akhir, tetapi juga memukul keberlanjutan usaha kecil yang menjadi tulang punggung perekonomian nasional.⁹⁷

⁹² Tumpal H. Simanjuntak, *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2020), hlm. 203.

⁹³ Joseph Stiglitz, *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent* (New York: W.W. Norton, 2019), hlm. 219.

⁹⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 62.

⁹⁵ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 2019), hlm. 110.

⁹⁶ Badan Pusat Statistik (BPS), *Inflasi dan Harga Pangan 2022* (Jakarta: BPS, 2023), hlm. 7.

⁹⁷ KPPU, *Studi Pasar Minyak Goreng* (Jakarta: KPPU, 2021), hlm. 55.

5. Dampak terhadap Stabilitas Ekonomi Nasional

Praktik kartel dalam barang kebutuhan pokok, seperti minyak goreng, berdampak signifikan terhadap stabilitas ekonomi nasional. Ketika harga minyak goreng melonjak akibat kartel, terjadi tekanan pada inflasi pangan, yang merupakan komponen utama dalam perhitungan inflasi umum. Inflasi pangan tidak hanya menurunkan daya beli masyarakat, tetapi juga memicu instabilitas sosial, terutama ketika masyarakat merasa pemerintah gagal mengendalikan harga barang pokok.

Dalam konteks kebijakan publik, praktik kartel melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan lembaga pengawas, seperti KPPU, karena dianggap tidak mampu menegakkan hukum persaingan secara efektif. Ketidakpercayaan ini dapat berdampak pada legitimasi pemerintah dalam mengatur ekonomi pasar. Selain itu, ketidakstabilan harga juga mengurangi minat investasi, baik domestik maupun asing, karena investor cenderung menghindari pasar yang penuh dengan distorsi.⁹⁸ Secara lebih luas, keberadaan kartel menghambat tercapainya pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.⁹⁹ Pertumbuhan yang sehat seharusnya ditopang oleh mekanisme pasar yang adil, efisiensi alokasi sumber daya, dan distribusi kesejahteraan yang merata.¹⁰⁰ Namun, kartel justru menciptakan distorsi yang menumpuk keuntungan pada segelintir pelaku usaha besar, sementara konsumen, pelaku usaha kecil, dan perekonomian nasional menanggung kerugiannya.¹⁰¹

6. Keterkaitan Kartel dengan Keadilan Ekonomi dan Kesejahteraan Publik, Implikasi terhadap Keadilan Sosial dan Hak Ekonomi Rakyat

Praktik kartel dalam industri minyak goreng tidak hanya menimbulkan distorsi harga dan keterbatasan pasokan, tetapi juga menimbulkan persoalan fundamental terkait keadilan ekonomi dan kesejahteraan publik. Dalam perspektif keadilan

⁹⁸ Bank Indonesia, *Laporan Stabilitas Sistem Keuangan 2022* (Jakarta: Bank Indonesia, 2022), hlm. 33.

⁹⁹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery* (New York: United Nations, 2021), hlm. 47.

¹⁰⁰ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump* (New York: W.W. Norton, 2019), hlm. 164.

¹⁰¹ Amartya Sen, *Collective Choice and Social Welfare: Expanded Edition* (London: Penguin, 2017, reprint 2020), hlm. 211.

ekonomi, kartel menciptakan ketidaksetaraan dalam distribusi keuntungan, di mana pelaku usaha besar memperoleh rente ekonomi yang berlebihan, sementara konsumen harus menanggung beban harga yang tinggi dan akses yang terbatas terhadap kebutuhan pokok. Hal ini menghambat terciptanya mekanisme pasar yang adil dan efisien sebagaimana dikehendaki oleh prinsip persaingan sehat.

Sisi kesejahteraan publik, praktik kartel dalam minyak goreng memperburuk beban rumah tangga, terutama kelompok berpendapatan rendah yang menjadikan minyak goreng sebagai komoditas penting dalam konsumsi sehari-hari. Kartel menyebabkan terjadinya apa yang disebut sebagai *regressive effect*, di mana masyarakat miskin menanggung beban proporsional lebih besar dibandingkan kelompok kaya terhadap kenaikan harga kebutuhan pokok.¹⁰² Dengan demikian, kartel tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi semata, tetapi juga berimplikasi pada kualitas hidup dan kesejahteraan sosial masyarakat.

Lebih jauh, kartel bertentangan dengan prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan bahwa perekonomian nasional harus disusun berdasarkan asas kekeluargaan dan berorientasi pada kemakmuran rakyat.¹⁰³ Dengan adanya kartel, tujuan pembangunan ekonomi untuk menyejahterakan rakyat justru terhambat karena distribusi sumber daya ekonomi lebih banyak terkonsentrasi pada kelompok pelaku usaha besar.

Implikasi lain yang patut dicatat adalah terlanggarnya hak-hak ekonomi rakyat. Hak atas pangan yang terjangkau dan adil merupakan bagian dari hak ekonomi yang diakui dalam instrumen hukum internasional maupun nasional.¹⁰⁴ Kartel minyak goreng secara nyata mereduksi hak ini dengan menciptakan harga artifisial yang lebih tinggi dari harga pasar seharusnya, sehingga mengurangi daya beli masyarakat dan mengganggu akses terhadap kebutuhan dasar. Dalam jangka panjang, praktik

¹⁰² Rachmat Hidayat, *Persaingan Usaha dan Distribusi Kesejahteraan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), hlm. 88.

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Perekonomian Rakyat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 113.

¹⁰⁴ United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 12 on the Right to Adequate Food* (New York: UN, 2020), hlm. 7.

kartel tidak hanya menggerus kesejahteraan ekonomi, tetapi juga menimbulkan ketidakadilan sosial yang memperlebar jurang antara kelompok kaya dan miskin. Dengan demikian, praktik kartel dalam minyak goreng dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap prinsip keadilan ekonomi, kesejahteraan publik, serta hak ekonomi rakyat. Untuk itu, penegakan hukum persaingan usaha melalui KPPU bukan sekadar instrumen teknis, melainkan juga bentuk perlindungan terhadap hak-hak fundamental rakyat Indonesia.¹⁰⁵

D. Tinjauan Umum tentang Tantangan Implementasi Kebijakan Domestic Price Obligation (DPO)

1. Pengertian dan Latar Belakang Kebijakan DPO

Domestic Price Obligation (DPO) merupakan instrumen kebijakan harga yang digunakan pemerintah untuk memastikan agar harga komoditas tertentu di pasar domestik tetap stabil dan terjangkau bagi masyarakat. Secara konseptual, DPO mengharuskan produsen atau eksportir menjual sebagian hasil produksinya di pasar dalam negeri dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah, meskipun harga internasional lebih tinggi. Dengan kata lain, DPO berfungsi sebagai instrumen intervensi negara terhadap mekanisme pasar untuk menjaga kepentingan publik, khususnya dalam penyediaan barang kebutuhan pokok seperti minyak goreng.¹⁰⁶

Latar belakang munculnya kebijakan DPO di Indonesia erat kaitannya dengan fluktuasi harga minyak sawit mentah (CPO) di pasar global yang sangat berpengaruh pada harga minyak goreng di dalam negeri. Pada periode 2021–2022, lonjakan harga CPO internasional yang dipicu oleh meningkatnya permintaan global dan gangguan rantai pasok akibat pandemi Covid-19 menyebabkan harga minyak goreng dalam negeri melonjak tajam. Situasi ini mendorong pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan DPO, di samping (DMO), sebagai upaya

¹⁰⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Tahunan KPPU 2021* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 54.

¹⁰⁶ Yanuar Nugroho, “Kebijakan Domestic Price Obligation (DPO) dan Implikasinya bagi Industri Minyak Goreng,” *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* Vol. 13, No. 1 (2022): 55.

menstabilkan harga dan menjamin ketersediaan minyak goreng bagi masyarakat luas.¹⁰⁷

Kebijakan DPO dipandang penting karena minyak goreng termasuk kebutuhan pokok strategis masyarakat. Lonjakan harga minyak goreng tidak hanya berdampak pada daya beli konsumen rumah tangga, tetapi juga menimbulkan multiplier effect pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang sangat bergantung pada minyak goreng sebagai bahan baku produksi makanan sehari-hari.³

2. Tujuan Kebijakan DPO dalam Stabilitas Harga Minyak Goreng

Tujuan utama kebijakan DPO adalah menjaga agar harga minyak goreng di pasar domestik tetap terjangkau, sekaligus mengurangi disparitas harga antara pasar domestik dan internasional. Dengan adanya DPO, pemerintah berupaya mencegah produsen lebih memilih mengeksport CPO atau minyak goreng dengan harga lebih tinggi di pasar global dibanding menjual di pasar domestik.

Selain itu, kebijakan DPO memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas inflasi pangan. Kenaikan harga minyak goreng yang tidak terkendali dapat menjadi pemicu inflasi yang lebih luas, mengingat minyak goreng merupakan salah satu komoditas dengan bobot signifikan dalam penghitungan inflasi. Inflasi pangan yang tinggi tidak hanya menurunkan daya beli masyarakat, tetapi juga dapat meningkatkan angka kemiskinan dan memperburuk ketimpangan ekonomi.

DPO juga diposisikan sebagai instrumen perlindungan sosial dan jaring pengaman ekonomi. Dengan menekan harga minyak goreng agar tetap berada pada tingkat yang wajar, kebijakan ini mendukung pemenuhan hak ekonomi rakyat atas kebutuhan pokok, sebagaimana dijamin dalam konstitusi.¹⁰⁸ Dengan demikian, DPO bukan sekadar kebijakan ekonomi teknis, melainkan juga kebijakan sosial yang berorientasi pada keadilan distributif.

¹⁰⁷ Nurul Hidayati, *Politik Harga Pangan di Indonesia: Antara Regulasi dan Kartelisasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 102.

¹⁰⁸ Mahendra Putra, *Regulasi Perdagangan Komoditas Strategis* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), hlm. 77.

3. Hubungan DPO dengan Domestic Market Obligation (DMO)

Kebijakan DPO tidak dapat dilepaskan dari kebijakan (DMO). Jika DMO mewajibkan produsen untuk menyuplai sebagian hasil produksinya ke pasar domestik dalam jumlah tertentu, maka DPO mengatur harga penjualan komoditas tersebut di dalam negeri. Dengan demikian, DMO berfokus pada aspek kuantitas atau ketersediaan, sementara DPO berfokus pada aspek harga.

Keterkaitan antara DMO dan DPO sangat penting dalam menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand* di pasar domestik. Tanpa DMO, ketersediaan minyak goreng di dalam negeri akan sulit dijamin, sedangkan tanpa DPO, harga minyak goreng tetap berpotensi melambung tinggi meskipun pasokan tersedia. Oleh karena itu, kedua kebijakan ini harus berjalan secara simultan agar stabilisasi harga dan ketersediaan minyak goreng dapat tercapai secara efektif.

Praktiknya, pemerintah Indonesia pada awal 2022 menerapkan DMO sebesar 20% dari total produksi CPO yang wajib disalurkan ke pasar domestik, dengan harga patokan domestik yang ditetapkan melalui kebijakan DPO. Namun, kebijakan ini menimbulkan polemik di kalangan industri karena dianggap mengurangi potensi keuntungan eksportir yang lebih besar di pasar global.¹⁰⁹

4. Hambatan dan Kegagalan Implementasi DPO akibat Praktik Kartel dan Dominasi Pasar

Meskipun kebijakan DPO telah dirancang untuk melindungi konsumen, implementasinya di Indonesia menghadapi berbagai hambatan serius. Hambatan utama terletak pada struktur pasar minyak goreng yang oligopolistik, di mana hanya segelintir perusahaan besar yang menguasai rantai pasok dari hulu hingga hilir. Struktur pasar seperti ini sangat rentan terhadap praktik kartel, yaitu koordinasi harga dan pasokan antar pelaku usaha besar yang dapat melemahkan efektivitas kebijakan pemerintah.¹¹⁰

¹⁰⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Laporan Penegakan Hukum Persaingan Usaha 2022* (Jakarta: KPPU, 2023), hlm. 43.

¹¹⁰ Budi Santoso, *Kartel Minyak Goreng: Kegagalan Kebijakan dan Tantangan Penegakan Hukum* (Bandung: Alumni, 2021), hlm. 65.

Fenomena kelangkaan minyak goreng yang terjadi pada awal 2022 menjadi bukti nyata lemahnya implementasi DPO. Meskipun pemerintah telah mewajibkan DMO dan DPO, pasokan minyak goreng di pasaran tetap langka, sementara harga melonjak jauh di atas (HET) yang ditetapkan pemerintah. Kondisi ini diduga kuat sebagai akibat adanya pelaku usaha yang menahan distribusi minyak goreng untuk mengejar keuntungan dari pasar ekspor yang menawarkan harga lebih tinggi.¹¹ Selain itu, lemahnya mekanisme pengawasan dan pemberian sanksi terhadap pelanggaran DPO memperparah situasi. Banyak produsen lebih memilih membayar denda atau mencari celah regulasi daripada mematuhi kewajiban DPO. Hal ini menunjukkan adanya asimetri kekuasaan antara pemerintah dan pelaku usaha besar, di mana perusahaan memiliki daya tawar yang kuat terhadap kebijakan negara.

Kegagalan implementasi DPO juga disebabkan oleh kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah. Kementerian Perdagangan sebagai regulator harga seringkali tidak sejalan dengan Kementerian Perindustrian maupun Kementerian Pertanian dalam menetapkan kebijakan terkait CPO. Ketidaksinkronan kebijakan antar lembaga ini menciptakan kebingungan di lapangan dan dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menghindari kewajiban mereka. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, praktik kartel yang melemahkan kebijakan DPO dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip persaingan sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun, penegakan hukum oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) seringkali menghadapi kendala pembuktian, terutama terkait bukti adanya persekongkolan harga dan distribusi di antara produsen besar.¹¹¹

¹¹¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Putusan Perkara Kartel Minyak Goreng Tahun 2022* (Jakarta: KPPU, 2022), hlm. 17.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas, maka kesimpulan yang diperoleh sebagai berikut:

1. Analisis terhadap Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022 dan Putusan Pengadilan Niaga Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2023/PN Jkt.Pst, dapat disimpulkan bahwa penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat masih menghadapi berbagai kendala baik dari aspek yuridis maupun kelembagaan. Secara normatif, KPPU telah berupaya menegakkan prinsip persaingan usaha melalui pembuktian adanya pola perilaku terkoordinasi yang berpotensi mengarah pada pengendalian harga dan pasokan CPO oleh pelaku usaha besar, namun keterbatasan alat bukti langsung serta belum optimalnya kewenangan eksekutorial menyebabkan putusan KPPU belum mampu memberikan efek pencegahan yang signifikan. Pembatalan sanksi oleh Pengadilan Niaga mencerminkan adanya perbedaan pendekatan dalam menafsirkan unsur praktik kartel, khususnya terkait standar pembuktian terhadap adanya kesepakatan antarpelaku usaha, yang cenderung bersifat ketat dan formalistik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum persaingan usaha di Indonesia masih belum sepenuhnya responsif terhadap karakteristik praktik kartel modern yang bersifat kompleks, melibatkan dominasi pasar, integrasi rantai pasok, serta keterkaitan dengan kebijakan sektor publik, sehingga diperlukan penyesuaian dalam kerangka penegakan hukum agar tujuan perlindungan persaingan usaha dan kepentingan masyarakat dapat tercapai secara efektif.

2. Praktik kartel minyak goreng terbukti memberikan dampak signifikan terhadap efektivitas kebijakan *Domestic Price Obligation* (DPO) dan kesejahteraan masyarakat. Produsen besar menggunakan kekuatan pasar untuk mengendalikan pasokan dan distribusi, sehingga kebijakan harga terjangkau tidak dapat terlaksana sesuai tujuan semula. Akibatnya, terjadi kelangkaan buatan dan lonjakan harga yang menekan daya beli masyarakat serta menghambat keberlangsungan usaha kecil dan menengah yang bergantung pada bahan baku minyak goreng. Kegagalan implementasi DPO memperlihatkan lemahnya koordinasi antara pemerintah dan KPPU dalam melakukan pengawasan preventif terhadap perilaku antipersaingan. Secara struktural, hal ini mencerminkan belum terintegrasinya sistem hukum persaingan usaha dengan kebijakan ekonomi nasional, sehingga masyarakat menjadi pihak yang paling dirugikan oleh ketimpangan pasar tersebut.

B. Saran

1. Kepada pemerintah dan DPR untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, agar kewenangan KPPU diperluas, terutama dalam hal penyidikan, pengumpulan bukti, dan eksekusi putusan. Saran ini diajukan karena keterbatasan kewenangan KPPU saat ini menyebabkan penegakan hukum terhadap pelaku kartel, khususnya yang bersifat oligopolistik, belum berjalan efektif. Selain itu, perlu dilakukan penguatan kelembagaan KPPU melalui peningkatan kemampuan analisis ekonomi, penggunaan teknologi informasi, dan sistem deteksi dini terhadap praktik kolusi harga dan pengendalian pasokan. Penulis juga merekomendasikan pembentukan *joint task force* lintas sektor antara KPPU, Kementerian Perdagangan, dan aparat penegak hukum untuk memantau pasar strategis seperti minyak goreng. Langkah ini disarankan karena kurangnya koordinasi antar lembaga selama ini menyebabkan pengawasan bersifat reaktif, bukan preventif.

2. Kepada Kementerian Perdagangan dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan Domestic Price Obligation (DPO) dan Domestic Market Obligation (DMO) agar pelaksanaannya selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Saran ini diajukan karena selama ini mekanisme penetapan harga dalam negeri masih terlalu administratif dan kurang mempertimbangkan dinamika pasar serta kondisi distribusi aktual, sehingga sering menimbulkan distorsi harga dan membuka ruang bagi pelaku usaha besar untuk memanfaatkan asimetri informasi dalam pengendalian pasokan dan harga minyak goreng. Oleh karena itu, pemerintah perlu menjamin transparansi data terkait pasokan CPO, harga acuan ekspor, serta distribusi minyak goreng dengan membuka akses informasi tersebut kepada publik dan lembaga pengawas seperti KPPU. Langkah ini penting untuk memastikan kebijakan DPO dan DMO dapat berfungsi sebagai instrumen pengendali keseimbangan pasar yang efektif, bukan sekadar alat formalitas dalam kebijakan ekonomi.
3. Kepada KPPU memperkuat mekanisme penegakan hukum persaingan usaha melalui peningkatan kapasitas teknis dalam menganalisis struktur pasar oligopolistik, khususnya pada komoditas strategis seperti minyak goreng. KPPU perlu mengembangkan metode deteksi dini (*early warning system*) terhadap pola harga dan distribusi yang mengarah pada kolusi, termasuk pemanfaatan big data dan algoritma pemantauan pasar. Selain itu, KPPU disarankan untuk meningkatkan efektivitas proses pemeriksaan dengan memperluas jaringan kerja sama dengan kementerian terkait, aparat penegak hukum, serta otoritas pengawas sektor lainnya, sehingga penanganan perkara kartel dapat dilakukan secara lebih cepat, komprehensif, dan preventif. Penguatan transparansi serta publikasi hasil pengawasan pasar juga menjadi penting guna meningkatkan deterrent effect terhadap pelaku usaha.

4. Kepada pelaku usaha di sektor minyak goreng untuk meningkatkan kesadaran atas kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha sehat dengan menghindari segala bentuk koordinasi harga, pengaturan pasokan, maupun perjanjian antarkorporasi yang berpotensi mengarah pada praktik kartel. Pelaku usaha perlu memastikan bahwa pengambilan keputusan bisnis dilakukan secara independen, berbasis pada efisiensi dan mekanisme pasar. Selain itu, penting bagi pelaku usaha untuk memperkuat transparansi rantai pasok, menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), serta membangun sistem kepatuhan internal (*compliance program*) yang secara aktif mengidentifikasi dan mencegah risiko praktik persaingan usaha tidak sehat. Langkah-langkah ini tidak hanya melindungi perusahaan dari potensi sanksi, tetapi juga memastikan keberlanjutan usaha dalam iklim persaingan yang adil.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A, Nasution. (2015). *Persaingan Usaha dan Hukum Antimonopoli di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- , (2017). *Hukum Persaingan dan Pengawasan Praktik Monopoli di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Agus, Brotosusilo. (2015). *Persaingan Usaha dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Alam, Buchari. (2016). *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*. Bandung: Alfabeta.
- Ali, A. (2022). *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana.
- Amiruddin & Asikin, Z. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. (2019). *Konstitusi dan Perekonomian Rakyat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Djumhana, M. (2000). *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fikri, Ahmad. (2019). *Sejarah Regulasi Persaingan Usaha di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Press.
- Fuady, M. (2020). *Hukum tentang Pembiayaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hamzah, Andi. (2021). *Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Harahap, Yahya. (2002). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Harapan.
- Hidayat, Rachmat. (2020). *Persaingan Usaha dan Distribusi Kesejahteraan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hidayati, Nurul. (2021). *Politik Harga Pangan di Indonesia: Antara Regulasi dan Kartelisasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Jened, Rahmi. (2013). *Interface Hukum Kekayaan Intelektual dan Hukum Persaingan (Penyalahgunaan HKI)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- . (2016). *Hukum Persaingan Usaha: Prinsip, Norma, dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Kelsen, H. (2020). *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)* (R. Muttaqien, Trans.). Jakarta: Nusa Media.
- Marzuki, P. M. (2023). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Muhammad, A. (1992). *Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Posner, R. A. (1981). *The Economics of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Putra, Mahendra. (2020). *Regulasi Perdagangan Komoditas Strategis*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rahardjo, Satjipto. (2009). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rajagukguk, Erman. (2018). *Persaingan Usaha dalam Era Globalisasi*. Jakarta: UI Press.
- . (2021). *Ekonomi dan Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: UI Press.
- Santosa, Yuliana. (2022). *Hukum Persaingan dalam Perspektif Globalisasi*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, Budi. (2021). *Kartel Minyak Goreng: Kegagalan Kebijakan dan Tantangan Penegakan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Sen, Amartya. (2017, reprint 2020). *Collective Choice and Social Welfare: Expanded Edition*. London: Penguin.
- . (2019). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Simanjuntak, Tumpal H.. (2020). *Persaingan Usaha dan Kebijakan Ekonomi Nasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Siregar, Dwi. (2021). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Siswanto, Aries. (2019). *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2021). *Lembaga Negara Independen di Indonesia dan Urgensi Reformasinya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2021). *Lembaga Negara Independen di Indonesia dan Urgensi Reformasinya*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Soeriadi, Erman. (2021). *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Stiglitz, Joseph E.. (2019). *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. New York: W.W. Norton.
- Usman, Rachmadi. (2012). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Usman, Rachmadi. (2020). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Varian, Hal R. (2019). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. New York: W.W. Norton.
- Varian, Hal R. Varian. (2019). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. New York: W.W. Norton.
- Whish, Richard & Bailey, David. (2021). *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Whish, Richard & Bailey, David. (2021). *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.

B. Jurnal

- Aribowo, Kresna. (2022). "Integrasi Vertikal dan Persaingan Usaha dalam Industri Sawit." *Jurnal Hukum Bisnis dan Pasar*, Vol. 5 No. 1.
- Fadhilah, M. "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial." *Jurnal Wawasan Yuridika*, 3(1), 2019.
- Fajar, Muhammad. (2022). "Efektivitas Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia." *Jurnal Yuridika*, Vol. 37, No. 2.
- Fajar, Muhammad. (2022). "Efektivitas Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia." *Jurnal Yuridika*, Vol. 37 No. 2.
- Fitria, Niken. (2022). "Tantangan Pembuktian Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia." *Jurnal Hukum Bisnis dan Persaingan Usaha*, Vol. 7 No. 1.
- Hayati, Adis Nur. "Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada Sektor E-Commerce di Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 2019.
- Kurniawan, Bayu. (2020). "Kelangkaan Pangan dan Gejolak Sosial di Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 24, No. 3.

- Lestari, Indah. (2021). "Kartel Minyak Goreng dan Implikasinya terhadap Inflasi." *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 26 No. 2.
- Mahendra, Dewa Made. (2021). "Kartel dan Dampaknya terhadap Konsumen." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 28 No. 3.
- Nugroho, Yanuar. (2022). "Kebijakan Domestic Price Obligation (DPO) dan Implikasinya bagi Industri Minyak Goreng." *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 13, No. 1.
- Rahmawati, Dian. (2023). "Evaluasi Kebijakan DMO dan DPO dalam Penanganan Krisis Minyak Goreng Tahun 2022." *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, Vol. 9, No. 1.
- Ramadhan, Ahmad. (2020). "Dinamika Hukum Persaingan Usaha Pasca Reformasi." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 4.
- . (2020). "Perilaku Kartel dan Dampaknya terhadap Konsumen." *Jurnal Ekonomi Hukum*, Vol. 13 No. 2.
- Selya, Enno et al. "Analisis Upaya Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Kemitraan dalam Perspektif Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Studia Legalia: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1).
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2021). "Integrasi Kebijakan Ekonomi dan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 3.
- Toha, Kurnia. (2022). "Kebijakan Publik dan Pengawasan Persaingan Usaha di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52, No. 2.
- . (2023). "Penguatan Kebijakan Publik dan Sinergi Lembaga dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Hukum Bisnis dan Persaingan Usaha*, Vol. 7 No.
- Wijayanti, Lina. (2021). "Asas Demokrasi Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 2.
- . (2022). "Analisis Larangan Kartel dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Yuridis*, Vol. 7 No. 1.
- . (2023). "Struktur Oligopoli dan Kerentanan Kartel di Indonesia." *Jurnal Ekonomi dan Hukum Persaingan*, Vol. 6 No. 2.

C. Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024.

Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Kartel Minyak Goreng.

D. Website

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2023). *Laporan dan Publikasi*. Diakses dari <https://www.kppu.go.id>

Badan Pusat Statistik (BPS). (2023). *Data Statistik Harga Pangan Nasional*. Diakses dari <https://www.bps.go.id>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2021). *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery*. Diakses dari <https://unctad.org>

E. Tesis

Rahmawati, D. (2021). *Analisis Penegakan Hukum terhadap Kartel di Industri Pangan dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Tesis, Program Magister Hukum, Universitas Indonesia.

Nugroho, Y. (2020). *Kebijakan Domestic Price Obligation dan Dampaknya terhadap Industri Minyak Goreng di Indonesia*. Tesis, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada.

Prasetyo, B. (2022). *Implikasi Hukum Ekonomi terhadap Penegakan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*. Disertasi, Program Doktor Hukum, Universitas Padjadjaran.

Sari, M. (2023). *Evaluasi Kinerja KPPU dalam Penanganan Kasus Kartel di Sektor Bahan Pokok*. Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga.