ANALISIS PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA NOMOR 15/KPPU-I/2022 TERKAIT DUGAAN KARTEL MINYAK GORENG

Berliana Ananta Putri[1], Dita Perwitasari[2]

[1]Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, berliana.21192@mhs.unesa.ac.id
[2]Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia, ditaperwitasari@unesa.ac.id

Abstrak

This study is motivated by the scarcity and price increases of cooking oil in Indonesia in 2021–2022, which led the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) to investigate twenty-seven companies suspected of price-fixing cartels under Article 5 of Law Number 5 of 1999. In Decision Number 15/KPPU-I/2022, however, the Commission Panel declared that the reported parties were not proven to have committed a violation because the element of agreement was not fulfilled. This study aims to analyze the Panel's legal considerations in resolving the alleged cooking oil cartel case, particularly regarding the fulfillment of the agreement element under Article 5 of Law Number 5 of 1999, and to examine the legal consequences of the decision for business actors and competition law enforcement in Indonesia. This article analyzes the Panel's legal considerations and examines the legal consequences of the decision for business actors and competition law enforcers. The research uses a normative juridical method with statute, case, and conceptual approaches, drawing on primary legal materials (Law Number 5 of 1999, the Indonesian Civil Code, and the decision) and secondary legal materials (books, journals, and legal doctrines), analyzed prescriptively. The findings show that the Panel attributed the similar price increases to economic factors such as global crude palm oil prices and market mechanisms rather than to an agreement, and considered the Investigator's indirect evidence insufficient. The decision gives business actors legal certainty about independent pricing and requires KPPU to strengthen its evidentiary methods.

***Kata kunci**: Cartel; Cooking Oil; KPPU; Price Fixing; Evidence.*

A. PENDAHULUAN

Perkembangan ekonomi dunia yang pesat mendorong meningkatnya persaingan usaha di dalam negeri, dan setiap pelaku usaha berupaya memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Persaingan usaha yang sehat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, mulai dari produsen hingga konsumen, karena mendorong perbaikan kualitas barang dan/atau jasa,

memungkinkan konsumen memperolehnya dengan harga terjangkau dan efisien, serta meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia terhadap negara lain. Persaingan yang sehat juga meningkatkan kesejahteraan dan daya beli masyarakat sehingga perekonomian dalam negeri turut tumbuh. Namun, tujuan persaingan usaha dalam praktik dapat bergeser ke arah yang berlawanan, sehingga konsumen tidak memperoleh harga yang wajar, distribusi barang kebutuhan di pasar terhambat, dan kesejahteraan konsumen terganggu.

Untuk membatasi persaingan usaha yang menyimpang tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999). Pasal 3 undang-undang ini menegaskan tujuan menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional demi kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif yang menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil, mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, serta menciptakan efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha. Undang-undang ini juga memuat sepuluh perjanjian yang dilarang, yaitu oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, *trust*, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri. Meskipun demikian, persaingan usaha tidak sehat masih terjadi, salah satunya pada komoditas pokok berupa minyak goreng yang permintaannya tinggi sehingga menjadi objek usaha yang diminati pelaku usaha.

Pada akhir 2021 hingga 2022, Indonesia mengalami kelangkaan minyak goreng kemasan yang parah akibat naiknya harga minyak sawit mentah dunia dan perilaku *panic buying* masyarakat. Pemerintah menanggapinya dengan kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk menjaga ketersediaan dan kestabilan harga, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 11 Tahun 2022 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Minyak Goreng Curah. Kelangkaan tersebut mendorong Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) berinisiatif melakukan penelitian hingga penyelidikan, dan

ditemukan indikasi pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 oleh pelaku usaha yang memproduksi dan/atau menjual minyak goreng (Aju Wulandari 2025). Tindakan pelaku usaha pada produk minyak goreng rentan berbahaya karena dapat berupa strategi perang harga dan pembatasan jumlah produk, sehingga kelangkaan dapat dikualifikasikan sebagai kartel yang korbannya adalah konsumen. Kelangkaan yang diawali kebijakan pemerintah juga dapat menjadi kesempatan untuk mempengaruhi harga, sehingga kehati-hatian pemerintah dalam menerbitkan kebijakan menjadi perhatian agar tidak ada celah kesepakatan harga demi keuntungan penjualan (Aju Wulandari 2025).

Kartel diatur dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu larangan bagi pelaku usaha mengadakan perjanjian dengan pesaing untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi barang dan/atau jasa. Praktek kartel membuat perusahaan yang seharusnya saling bersaing justru memonopoli persaingan dengan mempengaruhi harga pasar, sehingga persaingan menjadi tidak sehat (Nugraha et al., 2022). Dalam perkara Nomor 15/KPPU-I/2022, KPPU menetapkan 27 perusahaan produsen minyak goreng sebagai Terlapor. Penyelidikan dilakukan atas inisiatif KPPU berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, yang memungkinkan pemeriksaan terhadap pelaku usaha atas dugaan pelanggaran undang-undang walaupun tanpa laporan. Para Terlapor diduga melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 dengan menetapkan harga jual eceran minyak goreng secara bersama-sama serta membatasi distribusi barang di pasar, pada periode Oktober hingga Desember 2021 dan Maret hingga Mei 2022, yakni ketika HET telah dicabut pemerintah. Namun, Majelis Komisi menyatakan seluruh Terlapor tidak terbukti melanggar Pasal 5 karena unsur perjanjian tidak terpenuhi. Investigator KPPU menggunakan beberapa alat bukti, antara lain bukti tidak langsung (*indirect evidence*) berupa bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Praktek kartel memang sulit dibuktikan karena dilakukan secara tersembunyi, sehingga bukti tidak langsung dapat menjadi salah satu pertimbangan

Majelis Komisi, tetapi kekuatannya dinilai belum cukup untuk membuktikan kesalahan 27 Terlapor. Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pertimbangan Majelis Komisi dalam menyelesaikan perkara dugaan kartel minyak goreng pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022?
2. Apa akibat hukum putusan tersebut terhadap pelaku usaha serta penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia?

Kajian terdahulu telah membahas kartel dari sejumlah sudut pandang. Maskuri (2023) menganalisis bentuk pertimbangan hukum KPPU dalam memberikan sanksi kepada pelaku kartel tiket pesawat pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, termasuk perjanjian kartel dan penetapan harga menurut UU No. 5 Tahun 1999. Cahyandira (2025) menelaah pertimbangan hukum Majelis Komisi pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 terhadap praktek kartel dalam penjualan minyak goreng kemasan beserta pendekatan yuridis yang digunakan. Ilyas (2023) berfokus pada perlindungan konsumen yang terdampak kartel minyak goreng di Indonesia. Selain itu, Aju Wulandari (2025) melakukan eksaminasi terhadap putusan perkara ini, dan Nugraha et al. (2022) mengkaji faktor-faktor penyebab dugaan kartel harga minyak goreng.

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai kartel dan persaingan usaha. Penelitian yang dilakukan oleh Niam Maskuri pada tahun 2023 berjudul “Analisis terhadap Praktek Kartel Tiket Pesawat pada Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019” berfokus pada pertimbangan hukum KPPU dalam memberikan sanksi kepada pelaku kartel tiket pesawat serta perjanjian kartel dan penetapan harga berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini berfokus pada dugaan kartel minyak goreng di Indonesia serta kesesuaian Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022 terhadap Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Selanjutnya, penelitian Rikha Cahyandira tahun 2025 yang berjudul “Analisis Yuridis pada Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 terhadap Praktek

Kartel dalam Penjualan Minyak Goreng Kemasan" membahas pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 serta pendekatan yuridis yang digunakan. Sementara itu, penelitian ini memiliki fokus yang lebih spesifik pada kesesuaian Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 terhadap Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta akibat hukum yang ditimbulkan dari penerapan putusan tersebut.

Penelitian terdahulu lainnya dilakukan oleh Muhammad Ilyas pada tahun 2023 dengan judul "Perlindungan Konsumen Korban Kartel Minyak Goreng" yang berfokus pada perlindungan konsumen yang terkena dampak dari adanya kartel minyak di Indonesia. Adapun penelitian ini lebih menitikberatkan pada analisis Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022 terkait dugaan kartel minyak goreng, khususnya pertimbangan Majelis Komisi terhadap unsur perjanjian dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta akibat hukum putusan tersebut bagi pelaku usaha dan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini memiliki fokus dan ruang lingkup pembahasan yang berbeda dari penelitian terdahulu yang telah digunakan sebagai pembanding.

Penelitian ini penting karena kelangkaan dan kenaikan harga minyak goreng menyangkut kebutuhan pokok masyarakat, sementara putusan yang menyatakan seluruh Terlapor tidak terbukti menimbulkan pertanyaan mengenai standar pembuktian kartel di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pertimbangan Majelis Komisi dalam memutus perkara dugaan kartel minyak goreng terhadap Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, dan mengkaji akibat hukum putusan tersebut terhadap pelaku usaha, konsumen, dan penegak hukum persaingan usaha di Indonesia. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian mengenai pembuktian unsur perjanjian dalam praktik kartel, dan secara praktis menjadi bahan evaluasi bagi KPPU serta pedoman bagi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha secara sehat dan patuh hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam

hukum positif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan UU No. 5 Tahun 1999; pendekatan kasus menelaah Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022 (Suyanto, 2023); dan pendekatan konseptual menelaah pandangan para sarjana hukum untuk membangun argumentasi hukum ketika makna suatu aturan masih bersifat umum. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, putusan, dan dokumen resmi negara (Muhaimin, 2020), yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, UU No. 5 Tahun 1999, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021, Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019, dan Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022. Bahan hukum sekunder berupa buku hukum, jurnal hukum, pandangan ahli (doktrin), dan hasil penelitian hukum yang memuat isu aktual serta analisis kritis (Muhaimin, 2020). Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan setelah pendekatan ditetapkan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif untuk menggambarkan fakta hukum dalam putusan, metode analitis untuk menilai pertimbangan hukum Majelis Komisi, dan metode preskriptif untuk memberikan argumentasi hukum atas pertimbangan tersebut.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan Majelis Komisi dalam Menyelesaikan Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022

1.1 Kerangka Konseptual Kartel, Penetapan Harga, dan Perjanjian

Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan monopoli sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, sedangkan praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Dominasi tersebut dapat berupa penguasaan

modal, teknologi, akses terhadap sumber daya penting, atau distribusi, sehingga pelaku usaha lain sulit bersaing dan konsumen menghadapi harga yang lebih mahal. Dalam kerangka itu, kartel menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah persetujuan sekelompok perusahaan untuk mengendalikan harga komoditas tertentu, yakni kerja sama antarprodusen independen untuk meningkatkan keuntungan dan mendominasi pasar (Safe'i, 2021). KPPU dalam pedoman Pasal 11 mendefinisikan kartel sebagai kerja sama sejumlah perusahaan pesaing untuk mengoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga demi memperoleh keuntungan di atas tingkat yang wajar. Pelaku usaha berasumsi bahwa apabila produksi dikurangi sementara permintaan tetap, harga akan naik, sehingga mereka membentuk kerja sama horizontal (*pools*) untuk menentukan harga dan jumlah produksi (Lubis et al., 2009). Karakteristik kartel meliputi adanya konspirasi antarpelaku usaha, penetapan harga, alokasi konsumen, produksi, atau wilayah agar penetapan harga efektif, serta kompromi antaranggota karena perbedaan kepentingan seperti perbedaan biaya (Maarif et al., 2025). Karena perjanjian kartel biasanya dilakukan secara rahasia dan tidak tertulis, pembuktiannya menjadi tantangan tersendiri bagi KPPU, yang dapat menggunakan bukti tidak langsung berupa bukti komunikasi dan bukti ekonomi (ArtiHukum, 2026).

Penetapan harga diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, yang melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pesaingnya untuk menetapkan harga atas barang dan/atau jasa yang harus dibayar konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Penetapan harga dapat berupa kesepakatan harga minimum, harga maksimum, atau harga tertentu, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui kesepakatan diskon, margin keuntungan, atau struktur biaya (Maarif et al., 2025). Perjanjian demikian menghilangkan persaingan harga yang seharusnya menekan harga mendekati biaya produksi dan mendorong efisiensi, serta memungkinkan pelaku usaha memaksakan harga di atas kewajaran sehingga konsumen tidak memiliki alternatif (Sari, 2019). Pasal 5 ayat (2) memberikan pengecualian bagi perjanjian dalam rangka usaha patungan (*joint venture*) dan

perjanjian yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak setiap perjanjian penetapan harga otomatis dilarang.

Unsur perjanjian menjadi pusat perkara ini. Menurut Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999, perjanjian adalah perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis (Sudiarto, 2021). Pengertian ini sejalan dengan Pasal 1313 KUHPerdata dan pandangan Subekti (2005) bahwa perjanjian adalah peristiwa ketika seseorang berjanji kepada orang lain atau dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal, yang melahirkan perikatan. Perjanjian dapat berbentuk tertulis, baik di bawah tangan maupun di hadapan notaris (Salim, 2019), atau tidak tertulis yang cukup dengan kesepakatan lisan para pihak (Sadi Is et al., 2022). Asas-asas hukum perjanjian, antara lain kebebasan berkontrak (Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata), konsensualisme, *pacta sunt servanda*, itikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata), dan personalitas (Pasal 1315 dan Pasal 1317 KUHPerdata), menjadi pedoman pembentukan dan pelaksanaan perjanjian (Sinaga, 2019; Thalib & Aisyah T., 2024). Menurut asas konsensualisme, perjanjian sah sejak tercapai kesepakatan mengenai hal-hal pokok tanpa formalitas tertentu (Subekti, 2005). Pasal 1320 KUHPerdata mensyaratkan empat hal untuk sahnya perjanjian, yaitu kesepakatan para pihak, kecakapan membuat perikatan, suatu pokok persoalan tertentu, dan suatu sebab yang tidak terlarang. Dua syarat pertama bersifat subjektif sehingga perjanjian dapat dibatalkan apabila tidak terpenuhi, sedangkan dua syarat terakhir bersifat objektif sehingga perjanjian batal demi hukum apabila tidak terpenuhi. Kesepakatan sendiri berarti persesuaian kehendak para pihak tanpa paksaan, kekhilafan, atau penipuan (Subekti, 2005). Kecakapan berarti para pihak memiliki kemampuan hukum dan kapasitas yang memadai, sehingga Pasal 1330 KUHPerdata menyatakan tidak cakap antara lain anak yang belum dewasa dan orang yang berada di bawah pengampuan. Suatu pokok persoalan tertentu berarti objek perjanjian harus jelas jenis, jumlah, dan spesifikasinya, baik berupa benda berwujud maupun jasa (Subekti, 2005),

sedangkan suatu sebab yang tidak terlarang berarti perjanjian tidak dilarang undang-undang dan tidak bertentangan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum sebagaimana Pasal 1337 KUHPerdata. Asas *pacta sunt servanda* mengharuskan hakim atau pihak ketiga menghormati substansi kontrak yang dibuat para pihak (Salim, 2019), dan itikad baik dibedakan menjadi itikad baik subjektif berupa kejujuran sikap batin serta itikad baik objektif berupa pelaksanaan perjanjian sesuai norma kepatutan (Thalib & Aisyah T., 2024).

1.2 Posisi Kasus dan Duduk Perkara

Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 berawal dari kenaikan harga minyak goreng kemasan yang signifikan pada kurun 2021 hingga 2022. Data yang dihimpun KPPU menunjukkan bahwa sejak September 2021 harga minyak goreng kemasan naik hingga 54% di pasar tradisional dan 60% di pasar modern, dan kenaikan tersebut berlangsung hingga pertengahan 2022. Pasar minyak goreng kemasan bersifat oligopoli, yaitu dikuasai beberapa kelompok usaha besar seperti Wilmar Group, Salim Group, Musim Mas Group, dan Sinar Mas Group, sehingga tindakan satu perusahaan dapat mempengaruhi perilaku pelaku usaha lainnya. KPPU menemukan interaksi dan komunikasi antarpelaku usaha pada saat kenaikan harga berlangsung, yakni pada 14 September, 29 September, 26 Oktober, dan 5 November 2021, dengan rapat terakhir membahas stabilitas harga minyak goreng, serta pemberitahuan perubahan harga jual oleh beberapa produsen. Pada Januari hingga Februari 2022 terjadi penurunan tingkat pemenuhan pesanan (*service level*): peritel yang sebelumnya berada di atas 80% hanya mencapai kisaran 20% hingga 30%. Kelangkaan yang signifikan terjadi pada Januari hingga Maret 2022 di 19 pemerintah daerah, dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menerima banyak aduan konsumen.

KPPU kemudian menetapkan 27 perusahaan produsen minyak goreng kemasan sebagai Terlapor, yang menguasai sebagian besar pangsa pasar dan beroperasi dalam struktur pasar oligopoli. Dugaan pelanggaran difokuskan pada Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Investigator menduga para Terlapor melakukan perjanjian penetapan harga (*price fixing*) pada 2021

hingga 2022 berdasarkan sejumlah fakta, yaitu kenaikan harga yang bersamaan dalam kurun berdekatan; komunikasi dan interaksi melalui pertemuan asosiasi industri, terutama Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia (GIMNI), termasuk rapat yang membahas stabilitas harga; serta pemberitahuan perubahan harga kepada distributor dan peritel dalam rentang waktu yang berdekatan. Dari rangkaian fakta itu, Investigator berpendapat bahwa unsur perjanjian terpenuhi melalui keselarasan tindakan (*concerted action*). Para Terlapor membantah karena menurut mereka kenaikan harga merupakan konsekuensi naiknya harga bahan baku *Crude Palm Oil* (CPO) di pasar global, dan perubahan harga merupakan keputusan bisnis masing-masing berdasarkan kondisi pasar serta biaya produksi. Dengan demikian, inti perkara terletak pada perbedaan penafsiran antara Investigator dan Majelis Komisi mengenai keberadaan unsur perjanjian: Investigator memandang komunikasi dan perilaku harga yang seragam sebagai bukti tidak langsung yang cukup, sedangkan Majelis Komisi menilainya belum membuktikan kesepakatan penetapan harga secara meyakinkan.

1.3 Pertimbangan atas Struktur Pasar, Komunikasi, dan Kesamaan Kenaikan Harga

Majelis Komisi memeriksa seluruh alat bukti yang diajukan, baik dokumen, keterangan saksi, keterangan ahli, data ekonomi, maupun bukti tidak langsung, dan menyimpulkan bahwa 27 Terlapor tidak terbukti melakukan perjanjian penetapan kenaikan harga minyak goreng karena unsur perjanjian sebagai unsur utama Pasal 5 tidak terpenuhi. Bukti komunikasi dinilai kurang kuat karena tidak didukung bukti fisik, seperti notulen atau rekaman rapat, yang menunjukkan secara spesifik pembahasan dalam pertemuan GIMNI, sehingga tidak terbukti bahwa komunikasi itu membahas kenaikan harga secara bersama-sama. Hukum pembuktian perdata di Indonesia pada dasarnya mengatur bahwa alat bukti terdiri atas bukti tulisan, saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah sebagaimana diatur dalam Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Pasal 164 *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR).(Dinova and Perwitasari 2023)

Pertama, mengenai struktur pasar, Majelis Komisi menilai pasar minyak goreng kemasan bersifat oligopoli, yakni dikuasai beberapa perusahaan dengan konsumen yang banyak. Struktur ini memungkinkan terjadinya perilaku harga yang serupa (*parallel pricing*) sehingga kenaikan harga serentak dapat terjadi, tetapi keberadaan pasar oligopoli tidak dapat dijadikan bukti bahwa telah terjadi perjanjian penetapan harga yang melanggar Pasal 5. Kedua, mengenai komunikasi antarpelaku usaha, Investigator mengajukan bukti berbagai pertemuan anggota asosiasi industri, khususnya GIMNI dan AIMMI, yang membahas isu industri termasuk kondisi pasar dan perkembangan harga. Majelis berpendapat bahwa komunikasi atau pertemuan antarpelaku usaha pada dasarnya tidak dilarang oleh hukum persaingan usaha selama tidak menghasilkan kesepakatan yang bertujuan membatasi persaingan, dan keikutsertaan para Terlapor dalam forum asosiasi masih merupakan aktivitas wajar dalam dunia usaha. Tanpa perjanjian tertulis, rekaman pertemuan, atau notulen, komunikasi tersebut tidak dapat dijadikan bukti yang memberatkan, meskipun terjadi pada periode kenaikan harga serentak.

Ketiga, mengenai kesamaan kenaikan harga, Majelis menegaskan bahwa unsur terpenting Pasal 5 adalah kesepakatan antarpelaku usaha. Investigator merumuskan bahwa perjanjian yang dilakukan para Terlapor berbentuk tidak tertulis atau lisan. Bukti mengenai perjanjian lisan tersebut dinilai belum didukung alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha, sehingga belum dapat menjadi bukti yang memberatkan. Kesamaan pergerakan harga juga tidak selalu menunjukkan adanya perjanjian, karena dalam pasar oligopoli pelaku usaha secara alamiah memperhatikan strategi harga pesaingnya. Majelis mempertimbangkan pula bahwa pada saat yang sama harga CPO di pasar internasional, sebagai bahan baku utama minyak goreng, meningkat akibat persoalan di luar negeri yang mempengaruhi harga bahan baku di dalam negeri, sementara biaya produksi juga tidak murah. Kenaikan biaya tersebut dinilai menjadi alasan ekonomi yang rasional bagi

masing-masing pelaku usaha untuk menaikkan harga produknya secara independen, sehingga kesamaan pola kenaikan dapat terjadi serentak karena para Terlapor menghadapi sebab yang sama.

1.4 Pertimbangan atas Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence)

Investigator lebih banyak mengandalkan bukti tidak langsung, yakni struktur pasar oligopoli, komunikasi antarpelaku usaha, dan kesamaan pola kenaikan harga. Majelis Komisi mengakui bahwa bukti tidak langsung dapat digunakan dalam perkara persaingan usaha, tetapi harus mampu menunjukkan hubungan yang kuat antara komunikasi yang dilakukan dan tindakan penetapan harga yang terjadi di pasar. Menurut Majelis, bukti yang diajukan belum menunjukkan hubungan sebab-akibat yang jelas antara pertemuan para pelaku usaha dan keputusan kenaikan harga masing-masing perusahaan, dan tidak ditemukan bukti langsung berupa notulen rapat, surat perjanjian, rekaman komunikasi, atau dokumen lain yang secara tegas menunjukkan kesepakatan menetapkan harga minyak goreng kemasan. Bukti tidak langsung baru dapat digunakan dalam persidangan apabila diikuti bukti yang menguatkan. Bukti komunikasi belum dapat diterima karena tidak ada bukti penguat bahwa komunikasi itu membahas kenaikan harga secara serentak, sedangkan bukti ekonomi berupa kesamaan pola kenaikan harga dapat dijelaskan oleh faktor lain, yaitu naiknya harga bahan baku minyak goreng dan biaya produksi yang mengikutinya. Sikap ini sejalan dengan karakter kartel yang dilakukan secara rahasia dan tidak tertulis sehingga memerlukan bukti tidak langsung (ArtiHukum, 2026), tetapi sekaligus menegaskan bahwa kemudahan menggunakan bukti tidak langsung tidak menghapus kewajiban membuktikan adanya kesepakatan.

Analisis terhadap pertimbangan tersebut perlu memperhatikan bahwa Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999 mengakui perjanjian yang tidak tertulis, sehingga ketiadaan dokumen perjanjian atau notulen rapat tidak dengan sendirinya meniadakan perjanjian. Perjanjian kartel memang lazim dibuat secara rahasia dan lisan, dan karena itu KPPU dimungkinkan

menggunakan bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Namun, hukum perjanjian menuntut adanya persesuaian kehendak, sehingga bukti tidak langsung harus membentuk rangkaian yang saling menguatkan dan mengarah pada kesimpulan bahwa kesepakatan benar-benar terjadi. Dalam perkara ini, pertemuan asosiasi yang bersifat terbuka, kesamaan pola harga yang dapat dijelaskan oleh kenaikan harga CPO, dan struktur pasar oligopoli masing-masing memiliki penjelasan alternatif yang wajar, sehingga rangkaian tersebut belum mencapai tingkat pembuktian yang dipersyaratkan.

1.5 Pemenuhan Unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999

Majelis Komisi menilai bersalah atau tidaknya para Terlapor dengan menguji unsur-unsur Pasal 5 ayat (1). Unsur pelaku usaha terpenuhi karena 27 Terlapor adalah badan usaha berbadan hukum yang berkegiatan ekonomi di wilayah Indonesia dengan memproduksi minyak goreng yang diperjualbelikan, sebagaimana Pasal 1 angka 5 dan sesuai dengan kelompok produsen dalam pembagian pelaku usaha menurut Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (Kusumadewi & Sharon, 2022). Unsur pelaku usaha pesaing terpenuhi karena pesaing adalah badan usaha lain yang menjalankan usaha minyak goreng kemasan di Indonesia. Unsur barang dan/atau jasa yang harus dibayar konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama juga terpenuhi: barangnya adalah minyak goreng kemasan (Pasal 1 angka 16), konsumennya adalah pemakai minyak goreng (Pasal 1 angka 15), dan pasar bersangkutan (Pasal 1 angka 10) adalah pasar penjualan minyak goreng berbahan baku kelapa sawit di seluruh Indonesia. Hasil pengujian unsur tersebut diringkas pada Tabel 1.

Tabel 1
Pemenuhan Unsur Pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022

Unsur	Dasar Ketentuan	Pemenuhan	Pertimbangan Majelis Kom
Pelaku usaha	Pasal 1 angka 5	Terpenuhi	27 Terlapor adalah badan usaha berbadan hukum yang memproduksi minyak goreng dan berkegiatan ekonomi di Indonesia

Unsur	Dasar Ketentuan	Pemenuhan	Pertimbangan Majelis Kom
Perjanjian	Pasal 1 angka 7 dan Pasal 1320 KUHPerdata	Tidak terpenuhi	Tidak ada bukti yang cukup mengenai kesepakatan penetapan harga; komunikasi asosiasi tidak terbukti menghasilkan kesepakatan
Pelaku usaha pesaing	Pasal 5 ayat (1)	Terpenuhi	Badan usaha lain yang menjalankan usaha minyak goreng kemasan di Indonesia
Barang dan/atau jasa yang harus dibayar konsumen pada pasar bersangkutan yang sama	Pasal 1 angka 10, 15, dan 16	Terpenuhi	Minyak goreng kemasan; pasar bersangkutan berupa pasar penjualan minyak goreng berbahan baku kelapa sawit di seluruh Indonesia

Sumber: Diolah penulis dari Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022

Berbeda dengan unsur lainnya, unsur perjanjian tidak terpenuhi. Majelis menguji unsur ini dengan syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Kesepakatan yang saling mengikat di antara para Terlapor tidak terbukti. Kecakapan para Terlapor dinilai telah terpenuhi, karena kecakapan pada umumnya dilihat dari umur serta kesehatan mental. Pokok persoalan yang menjadi objek perjanjian, yaitu menaikkan harga minyak goreng secara bersama-sama, tidak terbukti kebenarannya. Adapun sebab yang tidak terlarang dimaknai sebagai alasan perjanjian yang tidak dilarang oleh undang-undang. Oleh karena tidak ada bukti fisik bahwa komunikasi para Terlapor membahas kenaikan harga secara bersama-sama, tidak ada perjanjian yang dapat dinyatakan terbukti. Tabel 1 memperlihatkan bahwa seluruh unsur lain terpenuhi, tetapi pembuktian Pasal 5 menuntut terpenuhinya seluruh unsur secara kumulatif, sehingga tidak terpenuhinya unsur perjanjian saja sudah cukup untuk menyatakan para Terlapor tidak terbukti melanggar Pasal 5.

1.6 Amar Putusan dan Perbandingan dengan Putusan Sejenis

Berdasarkan seluruh alat bukti yang diperiksa, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa tidak terdapat bukti yang cukup mengenai perjanjian penetapan harga di antara para Terlapor;

kesamaan kenaikan harga lebih disebabkan oleh faktor ekonomi dan mekanisme pasar, khususnya kenaikan harga CPO global; komunikasi dalam asosiasi tidak terbukti menghasilkan kesepakatan penetapan harga; dan bukti tidak langsung yang diajukan Investigator belum cukup kuat untuk membuktikan unsur perjanjian sebagaimana dipersyaratkan Pasal 5. Oleh karena itu, para Terlapor dinyatakan tidak terbukti melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Pertimbangan ini menekankan pentingnya pembuktian kesepakatan yang nyata dibandingkan sekadar kesamaan perilaku pasar, dan memperlihatkan bahwa pembuktian kartel harga di Indonesia masih sangat bergantung pada kemampuan menunjukkan hubungan antara komunikasi pelaku usaha dan keputusan bisnis yang diambil, baik melalui bukti langsung maupun rangkaian bukti tidak langsung yang saling menguatkan.

Untuk memahami penerapan unsur perjanjian secara lebih mendalam, putusan ini dibandingkan dengan dua putusan sejenis, yaitu Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 terkait jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri, serta Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2018 tentang dugaan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) pada industri jasa *freight container* rute Surabaya–Ambon. Ketiganya berkaitan dengan dugaan penetapan harga (*price fixing*), tetapi menghasilkan putusan yang berbeda mengenai terpenuhi atau tidaknya unsur perjanjian, sebagaimana diperbandingkan pada Tabel 2.

Tabel 2
Pembuktian Unsur Perjanjian pada Tiga Putusan KPPU

Aspek	15/KPPU-I/2022 (Minyak Goreng)	15/KPPU-I/2019 (Tiket Pesawat)	08/KPPU-L/2018 (Freight Container)
Dasar dugaan	Kenaikan harga serentak setelah HET dicabut, pasar oligopoli, kesamaan distribusi, pergerakan harga sejajar	Kenaikan harga tiket serentak, penghapusan program diskon, pasar yang sangat terkonsentrasi	Surat kenaikan tarif terbit hampir bersamaan, format surat mirip, tarif dan tanggal berlaku identik

Aspek	15/KPPU-I/2022 (Minyak Goreng)	15/KPPU-I/2019 (Tiket Pesawat)	08/KPPU-L/2018 (Freight Container)
Alat bukti	Terutama bukti tidak langsung (parallel pricing, struktur pasar, komunikasi)	Terutama bukti ekonomi tidak langsung	Bukti tidak langsung didukung dokumen, kesamaan surat, waktu pelaksanaan, dan pengakuan pelaku usaha
Unsur perjanjian	Tidak terbukti	Tidak terbukti (hanya parallel conduct)	Terbukti

Sumber: Diolah penulis dari Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022, 15/KPPU-I/2019, dan 08/KPPU-L/2018

Tabel 2 menunjukkan bahwa pembeda utama ketiga putusan bukanlah kesamaan harga atau struktur pasar yang oligopolistik, melainkan kekuatan pembuktian mengenai keberadaan kesepakatan antarpelaku usaha. Pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022, Investigator mendasarkan dugaan pada kenaikan harga secara bersamaan setelah kebijakan HET, struktur pasar oligopolistik, kesamaan cara mendistribusikan barang, dan pergerakan harga yang sejajar, tetapi Majelis menilai kesamaan perilaku harga itu belum merupakan perjanjian sebagaimana dimaksud Pasal 5. Pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, Majelis berpendapat bahwa fakta ekonomi serupa hanya memperlihatkan perilaku paralel (*parallel conduct*), bukan perjanjian. Sebaliknya, pada Putusan Nomor 08/KPPU-L/2018 ditemukan rangkaian fakta yang saling berkaitan, yakni surat kenaikan tarif yang terbit hampir bersamaan, format surat yang sangat mirip, besaran tarif dan tanggal berlaku yang identik, serta keterangan pelaku usaha bahwa tarif yang diterapkan mengikuti pesaing, sehingga koordinasi yang terjadi melampaui sekadar kesamaan perilaku pasar dan unsur perjanjian terbukti secara hukum. Penulis berpendapat bahwa Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 telah menerapkan standar pembuktian yang sejalan dengan praktik penegakan hukum persaingan usaha pada putusan-putusan sebelumnya. Perbedaan hasil bukan disebabkan oleh perbedaan penerapan Pasal 5, melainkan oleh perbedaan kualitas dan kekuatan alat bukti yang berhasil diajukan di persidangan. Karena itu, pembuktian unsur perjanjian dalam perkara penetapan harga memerlukan lebih dari sekadar kenaikan harga yang dilakukan secara bersama-sama, yaitu

bukti yang memperlihatkan komunikasi, koordinasi, atau bentuk kesepakatan nyata di antara pelaku usaha sebagai dasar terjadinya *price fixing*.

2. Akibat Hukum Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 bagi Pelaku Usaha dan Aparat Penegak Hukum Persaingan Usaha

2.1 Kewenangan KPPU, Hukum Acara, dan Konsep Akibat Hukum

KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha agar tidak melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 1 angka 18 UU No. 5 Tahun 1999). KPPU berwenang menerima laporan masyarakat atau pelaku usaha, menyelidiki dan memeriksa dugaan pelanggaran, menilai dan memutus ada atau tidaknya pelanggaran, serta menjatuhkan sanksi administratif. Di samping itu, KPPU bertugas menilai perjanjian dan kegiatan usaha yang dilarang serta ada tidaknya penyalahgunaan posisi dominan, memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah, menyusun pedoman, dan melaporkan hasil kerja secara berkala kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Proses beracara dimulai dari pemeriksaan pendahuluan selama 30 hari, yang tetap dapat dilaksanakan tanpa kehadiran Terlapor apabila Terlapor tidak hadir setelah dua kali pemanggilan dan yang membuka kesempatan perubahan perilaku dengan masa pengawasan 60 hari apabila seluruh Terlapor menyetujui, dilanjutkan pemeriksaan lanjutan paling lama 60 hari yang meliputi pemeriksaan saksi, ahli, Terlapor, dan alat bukti, kemudian putusan melalui musyawarah tertutup Majelis Komisi. Terlapor dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga paling lambat 14 hari setelah pembacaan atau pemberitahuan putusan(Hukumonline 2021), dan putusan yang berkekuatan hukum tetap harus dilaksanakan secara sukarela paling lambat 30 hari sejak pengucapan atau pemberitahuan putusan sebagaimana Pasal 17 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021.

Akibat hukum adalah segala akibat yang timbul dari perbuatan hukum subjek hukum terhadap objek hukum, atau akibat lain dari kejadian tertentu yang oleh hukum dianggap sebagai akibat hukum, yang dapat berupa lahir, berubah, atau lenyapnya suatu keadaan

hukum atau hubungan hukum beserta hak dan kewajibannya, serta lahirnya sanksi apabila dilakukan perbuatan melawan hukum (Rusli, 2017). Akibat hukum memberikan kepastian mengenai konsekuensi yang harus diterima setiap pihak, sehingga menjadi tolok ukur hak yang dilindungi, kewajiban yang dilakukan, dan sanksi yang dikenakan. Dalam persaingan usaha, pelaku usaha yang terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999 dapat dikenai sanksi administratif menurut Pasal 47, yaitu pembatalan perjanjian yang dilarang, perintah menghentikan kegiatan tertentu, perintah memperbaiki kondisi persaingan, pencabutan izin usaha dalam kasus tertentu, dan denda administratif yang umumnya berupa persentase dari omzet (Kasenda et al., 2021). Undang-undang ini juga mengatur sanksi pidana pokok berupa penjara paling lama enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp25.000.000.000,00, serta pidana tambahan seperti pencabutan izin usaha, larangan menduduki jabatan direksi atau komisaris, dan pembekuan kegiatan usaha, dengan penuntutan oleh Kejaksaan setelah ada laporan atau temuan KPPU (Mondoringin et al., 2026). Sanksi administratif tidak hanya menghukum, tetapi juga memulihkan kondisi pasar dan menimbulkan efek jera agar praktik serupa tidak terulang (Dapurahayu et al., 2025; Julius & Sadiawati, 2025), sedangkan efektivitas denda bergantung pada ketepatan penjatuhan dan perhitungannya (Anggoro, 2024). Dalam kaitannya dengan Pasal 5, akibat hukum baru muncul apabila terbukti adanya perjanjian dengan pesaing untuk menetapkan harga, sehingga kesamaan atau kenaikan harga secara bersamaan tidak serta-merta menimbulkan akibat hukum tanpa pembuktian perjanjian dan terpenuhinya seluruh unsur Pasal 5.

2.2 Akibat Hukum terhadap Pelaku Usaha

Akibat hukum utama putusan ini bagi pelaku usaha adalah tidak dijatuhkannya sanksi apa pun kepada para Terlapor terkait dugaan penetapan harga. Seluruh 27 Terlapor dinyatakan tidak terbukti melanggar Pasal 5, sehingga sanksi administratif yang seharusnya dikenakan apabila kesepakatan harga terbukti tidak dijatuhkan, meskipun sebelumnya para Terlapor diduga bersepakat dengan pesaing untuk menentukan harga minyak goreng

kemasan. Kesamaan perilaku harga perlu didukung bukti adanya perjanjian atau kesepakatan di antara pelaku usaha pesaing, dan karena unsur perjanjian tidak terbukti, para Terlapor tidak dapat dianggap melanggar Pasal 5.

Putusan ini memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha bahwa beroperasi dalam pasar yang serupa dan melakukan penyesuaian harga yang sebanding tidak otomatis merupakan pelanggaran Pasal 5, serta bahwa kesamaan kenaikan harga yang terjadi akibat mekanisme pasar tidak dapat dianggap sebagai praktek kartel. Persamaan harga minyak goreng yang beredar tidak dapat dijadikan tolok ukur adanya perjanjian, karena dapat disebabkan oleh naiknya harga bahan baku CPO, perubahan biaya produksi, dan kebijakan pemerintah yang berlaku pada saat kelangkaan minyak goreng. Dengan demikian, pelaku usaha tetap berhak menentukan harga produknya secara independen sepanjang tidak terdapat kesepakatan dengan pesaing. Apabila dikaitkan dengan fungsi akibat hukum sebagai bentuk kepastian hukum, putusan ini memperjelas batas antara perilaku harga paralel yang sah dan perjanjian penetapan harga yang dilarang.

Putusan ini juga berdampak pada reputasi dan tata kelola perusahaan. Meskipun para Terlapor pada akhirnya tidak dinyatakan bersalah, pelaku usaha perlu meningkatkan dokumentasi kegiatan bisnis, transparansi kebijakan harga, serta pengawasan terhadap komunikasi dengan pesaing guna menghindari timbulnya dugaan praktek kartel di masa mendatang.

2.3 Akibat Hukum bagi Aparat Penegak Hukum Persaingan Usaha

Selain berdampak pada pelaku usaha, Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 menimbulkan akibat hukum bagi aparat penegak hukum persaingan usaha, khususnya KPPU sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Karena seluruh Terlapor dinyatakan tidak terbukti melanggar Pasal 5, dalam menangani dugaan penetapan harga KPPU tidak cukup hanya melihat kesamaan atau kenaikan harga yang terjadi bersamaan di antara pelaku usaha, tetapi harus dapat membuktikan adanya perjanjian atau

kesepakatan antara pelaku usaha dengan pesaingnya. Tidak terbuktinya pelanggaran Pasal 5 dalam kasus ini menjadi bahan evaluasi bagi KPPU dalam proses penyelidikan dan pembuktian perkara persaingan usaha, terlebih perkara kartel. KPPU harus memastikan bahwa setiap unsur Pasal 5 dapat dibuktikan, khususnya unsur perjanjian sebagai unsur penting dalam menentukan bersalah atau tidaknya Terlapor. Kenaikan harga pada waktu yang bersamaan dapat menjadi bagian dari fakta yang diperiksa, tetapi tidak dapat langsung disamakan dengan perjanjian penetapan harga.

Akibat hukum lainnya adalah KPPU harus lebih berhati-hati dalam menggunakan bukti tidak langsung untuk membuktikan pelanggaran Pasal 5. Bukti ekonomi seperti *price parallelism* atau kesamaan pola kenaikan harga dapat digunakan untuk melihat indikasi perilaku antarpelaku usaha, tetapi penggunaannya harus dikaitkan dengan pembuktian adanya perjanjian, sehingga KPPU harus dapat menunjukkan hubungan antara kenaikan harga dan kesepakatan antarpelaku usaha, bukan hanya berdasarkan kesamaan perilaku di pasar. Putusan ini juga memberikan batasan bagi KPPU dalam menjatuhkan sanksi berdasarkan Pasal 5: karena seluruh Terlapor tidak terbukti melanggar, tidak ada dasar bagi KPPU untuk menjatuhkan sanksi atas dugaan penetapan harga tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan KPPU tetap harus dilaksanakan berdasarkan pembuktian terhadap unsur-unsur pelanggaran yang ditentukan undang-undang, dan dugaan praktek penetapan harga tidak dapat menjadi dasar pemberian sanksi apabila unsur perjanjian tidak berhasil dibuktikan.

Dengan demikian, putusan ini menuntut KPPU meningkatkan ketelitian dalam penyelidikan, pemeriksaan, dan pembuktian perkara dugaan pelanggaran Pasal 5, serta memastikan adanya dasar pembuktian yang cukup mengenai perjanjian penetapan harga sebelum menyatakan pelaku usaha bersalah. Putusan ini dapat menjadi momentum bagi KPPU untuk memperkuat teknik investigasi dan metode pembuktian, dan sekaligus menjadi evaluasi terhadap standar pembuktian dalam perkara kartel, karena KPPU dituntut tidak hanya mengandalkan bukti ekonomi berupa korelasi harga atau *parallel pricing*, tetapi juga

mampu menghadirkan bukti adanya kesepakatan atau pertemuan kehendak di antara pelaku usaha pesaing. Upaya tersebut diperlukan agar tujuan UU No. 5 Tahun 1999 untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dapat tercapai secara efektif.

C. KESIMPULAN

Pertimbangan Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 didasarkan pada tidak terpenuhinya unsur perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Meskipun unsur pelaku usaha, pelaku usaha pesaing, serta barang dan/atau jasa yang harus dibayar konsumen pada pasar bersangkutan yang sama telah terpenuhi, unsur perjanjian sebagai bukti ada atau tidaknya kesepakatan penetapan harga tidak terpenuhi. Pembuktian Pasal 5 menuntut seluruh unsur terpenuhi secara keseluruhan, sehingga tidak terpenuhinya salah satu unsur membuat para Terlapor tidak terbukti melanggar. Majelis Komisi berpendapat bahwa kesamaan harga tidak cukup untuk membuktikan perjanjian penetapan harga karena kenaikan harga dapat disebabkan faktor lain seperti naiknya harga bahan baku dan biaya produksi, sedangkan KPPU tidak dapat menghadirkan bukti kesepakatan, baik tertulis maupun tidak tertulis, di antara para Terlapor. Oleh karena itu, 27 pelaku usaha yang menjadi Terlapor dinyatakan tidak melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999.

Akibat hukum Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 memberikan implikasi bagi pelaku usaha dan aparat penegak hukum persaingan usaha. Bagi pelaku usaha, putusan ini memberikan kepastian hukum bahwa kesamaan kenaikan harga tidak serta-merta dikualifikasikan sebagai kartel atau penetapan harga yang dilarang, karena kesamaan harga dapat dipengaruhi faktor objektif seperti perubahan kondisi pasar, kenaikan harga bahan baku, dan peningkatan biaya produksi. Bagi aparat penegak hukum, khususnya KPPU, putusan ini menjadi bahan evaluasi dalam penanganan perkara persaingan usaha, terutama dugaan kartel, karena pembuktian tidak cukup didasarkan pada *price parallelism* atau kesamaan perilaku harga, melainkan harus didukung alat bukti yang menunjukkan adanya komunikasi, koordinasi, atau kesepakatan di antara pelaku usaha, sehingga setiap unsur

pelanggaran Pasal 5 dapat dibuktikan secara kumulatif dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak.

D. SARAN

KPPU disarankan meningkatkan kualitas penyelidikan dan pembuktian unsur perjanjian, mengingat unsur tersebut merupakan unsur utama Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Pengumpulan alat bukti hendaknya tidak hanya bertumpu pada kesamaan harga (*parallel pricing*), tetapi didukung bukti yang menunjukkan komunikasi, koordinasi, atau kesepakatan di antara pelaku usaha, baik bukti langsung maupun bukti tidak langsung yang saling berkaitan. Majelis Komisi diharapkan tetap konsisten menerapkan standar pembuktian sesuai UU No. 5 Tahun 1999 dan memberikan pertimbangan hukum yang lebih komprehensif mengenai penilaian bukti tidak langsung, sehingga alasan diterima atau ditolaknya suatu alat bukti menjadi jelas dan dapat menjadi pedoman bagi penanganan perkara serupa. Adapun pelaku usaha disarankan menetapkan kebijakan harga secara mandiri berdasarkan mekanisme pasar dan pertimbangan ekonomi yang objektif, serta menghindari segala bentuk komunikasi atau koordinasi dengan pesaing yang berpotensi menimbulkan dugaan penetapan harga. Dengan demikian, penegakan hukum persaingan usaha dapat berlangsung lebih efektif, memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha, dan memastikan bahwa setiap putusan didasarkan pada pembuktian yang memenuhi seluruh unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999.

REFERENSI

Aju Wulandari, Sinar. 2025. “View of Eksaminasi Putusan KPPU Nomor 15_KPPU-1_2022 Tentang Kelangkaan Minyak Goreng Tahun 2022 Di Indonesia (Studi Kasus Putusan Perkara No. 15_KPPU-I_2022).”

Dinova, Tiara Pyta, and Dita Perwitasari. 2023. “Hasil Cetak Dokumen Bermeterai Elektronik (E-Meterai) Sebagai Alat Bukti Di Pengadilan Berdasarkan UU Bea Meterai Dan UU ITE.” 1–10.

Hukumonline, Tim Publikasi. 2021. “Memahami Alur Penanganan Perkara Di KPPU.” https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-alur-penanganan-perkara-di-kppu-lt60c80ffd0d61a?page=1.

ArtiHukum. (2026). *Kartel: Arti, contoh kasus & dasar hukum*. Retrieved from https://www.artihukum.com/kartel

Anggoro, T. (2024). Evaluation and analysis of legal compliance in the implementation of administrative fines for competition law violations by competition authority, *13*, 371–384.

Cahyandira, R. (2025). *Analisis yuridis pada putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2022 terhadap praktek kartel dalam penjualan minyak goreng kemasan* (Skripsi). Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Jember.

Dapurahayu, S., Jauharah, S. A., Pratama, D. S., Fitriani, A., & Siswajanthy, F. (2025). Perbandingan efektivitas sanksi administratif dan pidana terhadap pelaku kartel di Indonesia, 399–406.

Ilyas, M. (2023). *Perlindungan konsumen korban kartel minyak goreng* (Skripsi). Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Jember.

Julius, T., & Sadiawati, D. (2025). Perbandingan sanksi administratif KPPU dan antitrust law Amerika Serikat, *8*(3), 5–11.

Kasenda, Q. E., et al. (2021). Sanksi hukum terhadap pelaku praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, *IX*(6), 178–187.

Kusumadewi, Y., & Sharon, G. (2022). *Hukum perlindungan konsumen* (R. Husein, Ed.). Lembaga Fatimah Azzahrah.

Lubis, A. F., et al. (2009). *Hukum persaingan usaha antara teks & konteks*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha R.I.

Maarif, S., et al. (2025). *Buku teks hukum persaingan usaha* (3rd ed.). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Maskuri, N. (2023). *Analisis terhadap praktek kartel tiket pesawat pada putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019* (Skripsi). Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Jember.

Mondoringin, V. E. V., et al. (2026). Persaingan usaha tidak sehat terhadap persekongkolan untuk mendapatkan rahasia perusahaan (studi kasus putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2024), *15*(1).

Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Nugraha, A., Zubaedah, R., & Apriani, R. (2022). Faktor-faktor penyebab adanya dugaan praktek kartel harga minyak goreng di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, *8*(15), 56–65.

Rusli, T. (2017). *Pengantar ilmu hukum* (Z. O. Jainah, Ed.). Universitas Bandar Lampung Press.

Sadi Is, M., et al. (2022). *Hukum perdata* (E. Fahamsyah, Ed.). INFES Media.

Safe'i, A. (2021). Pengaruh sistem kartel dalam sistem perdagangan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Akuntansi dan Bisnis Syariah*, *3*(2), 12–26.

Salim, H. S. (2019). *Hukum kontrak: Teori dan teknik penyusunan kontrak*. Sinar Grafika.

Sari, R. (2019). Upaya mengatasi praktik kartel di Indonesia, 223–236.

Sinaga, N. A. (2019). Implementasi hak dan kewajiban para pihak dalam hukum perjanjian, *10*(1), 1–20.

Subekti. (2005). *Hukum perjanjian*. Intermasa.

Sudiarto. (2021). *Pengantar hukum persaingan usaha di Indonesia*. Prenada Media.

Suyanto. (2023). *Metode penelitian hukum: Pengantar penelitian normatif, empiris dan gabungan*. Unigres Press.

Thalib, A., & Aisyah T., N. (2024). *Hukum perjanjian*. Rajawali Pers.

Tim Publikasi Hukumonline. (2021). *Memahami alur penanganan perkara di KPPU*. Retrieved from https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-alur-penanganan-perkara-di-kppu-lt60c80ffd0d61a?page=

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Putusan Nomor 08/KPPU-L/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 Ayat (1) pada Industri Jasa Freight Container Rute Surabaya–Ambon.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 terkait Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Minyak Goreng Kemasan.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Pengadilan Niaga.

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

.