

Analisis Yuridis Dugaan Pelanggaran Kartel dalam Kuota Impor Garam Industri oleh AIPGI Studi Kasus (Putusan Nomor 09/KPPU-I/2018)

Adinda Alviana¹, Anna Nur Hikmah², Findia Putri Marselina³, Kharisma Eka Putri⁴, Muhammad Aldi Pratama⁵, Muhammad Alif Baiquni⁶, Nur Syahida⁷, Saira Shabrina⁸, Siti Nurcahyati⁹, Syafiul Muhlasin¹⁰, Tanya Ketrin Mamonto¹¹, Tiara In Gayatri¹²

¹⁻¹² Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur, Indonesia

Alamat: Jl. Ir. H. Juanda No.15, Sidodadi, Samarinda

Korespondensi penulis: 2211102432117@umkt.ac.id

Abstract. *This study aims to find out how the form and agreement of the distribution of salt import quotas for various food industries carried out by business actors through the Indonesian Salt Producers Importers Association (AIPGI) in the perspective of business competition law in Indonesia. In addition, this study also aims to analyze whether the action meets the elements of violation of Article 11 of Law Number 5 of 1999, as well as its legal and economic impact on market structure, business competition, prices, and supply in the food and beverage industry. This research uses a normative juridical method with a statutory approach and a case study of ICC Decision Number 09/ICC-I/2018, and is supported by secondary data from relevant legal literature and laws and regulations. The results of the study show that the distribution of import quotas by AIPGI is carried out without a valid legal basis and has the potential to lead to cartel practices, which leads to market control by a handful of business actors, price distortions, supply scarcity, and increased production costs in the food and beverage sector. Although ICC stated that it was not legally proven that there had been a violation of Article 11, this collective practice was contrary to the principle of fair competition and created an oligopolistic market structure. These findings underscore the importance of transparency, oversight of business associations, and consistent law enforcement to maintain fair business competition in Indonesia.*

Keywords: *Cartels, Import Quotas, Unfair Business Competition*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk dan kesepakatan pembagian kuota impor garam industri aneka pangan yang dilakukan oleh pelaku usaha melalui Asosiasi Importir Produsen Garam Indonesia (AIPGI) dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis apakah tindakan tersebut memenuhi unsur pelanggaran Pasal 11 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999, serta dampak hukum dan ekonominya terhadap struktur pasar, persaingan usaha, harga, dan pasokan dalam industri makanan dan minuman. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang- undangan dan studi kasus Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-I/2018, serta didukung data sekunder dari literatur hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembagian kuota impor oleh AIPGI dilakukan tanpa dasar hukum yang sah dan berpotensi mengarah pada praktik kartel, yang menyebabkan penguasaan pasar oleh segelintir pelaku usaha, distorsi harga, kelangkaan pasokan, serta peningkatan biaya produksi di sektor makanan dan minuman. Meskipun KPPU menyatakan tidak terbukti secara hukum telah terjadi pelanggaran Pasal 11, praktik kolektif ini bertentangan dengan prinsip persaingan sehat dan menciptakan struktur pasar yang oligopolistik. Temuan ini menegaskan pentingnya transparansi, pengawasan terhadap asosiasi usaha, serta penegakan hukum yang konsisten untuk menjaga persaingan usaha yang adil di Indonesia.

Kata kunci: *Kartel, Kuota Impor, Persaingan Usaha Tidak Sehat*

LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum dan menganut sistem demokrasi, mendasarkan ekonominya pada prinsip kekeluargaan dan demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hadir untuk menciptakan iklim bisnis yang adil, melindungi kesempatan berusaha bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai prinsip demokrasi ekonomi. Tujuan hukum persaingan usaha di Indonesia merangkum tiga hal utama: pertama, memberikan peluang setara bagi seluruh pelaku usaha; kedua, menciptakan suasana usaha yang sehat dan kompetitif; ketiga, meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, keterkaitan antara Hukum Persaingan Usaha dan Hukum Perlindungan Konsumen sangat erat, mencerminkan upaya pemerintah melindungi konsumen.

Dalam sektor makanan, garam industri merupakan bahan penting bagi berbagai produk seperti mie, bumbu masak, biskuit, minuman manis, kecap, mentega, dan ikan kaleng. Pemerintah setiap tahun menetapkan batas impor sesuai kebutuhan industri, dengan hanya beberapa perusahaan yang mendapat izin, seperti PT Garindo Sejahtera Abadi dan PT Susanti Megah. Proses ini dipengaruhi oleh ketidaksesuaian antara permintaan dan produksi dalam negeri serta faktor global seperti harga internasional, harga lokal, dan mutu. Beberapa kementerian, termasuk Kementerian Keuangan dan Kementerian Perdagangan, berperan dalam pengaturan bea cukai, pajak, dan kuota impor.

Monopoli dalam perekonomian Indonesia telah berlangsung lama, dipicu oleh ekspansi pelaku usaha maupun kolusi dengan pemerintah. Kebijakan tertentu bahkan memperkuat praktik ini. Oleh sebab itu, penting untuk memahami dinamika tersebut guna menciptakan iklim usaha yang adil dan sehat.

Pada Juli 2015, pemerintah menetapkan kuota impor garam dan memberikan izin kepada sejumlah importir. Namun, dua perusahaan penerima kuota besar tidak merealisasikan impor, bahkan satu di antaranya sama sekali tidak melakukan impor. Hal ini menimbulkan keraguan terhadap klaim AIPGI tentang kelangkaan garam impor, dan muncul dugaan pengaturan penjualan secara bersama yang merugikan industri makanan dan minuman akibat kesulitan mendapatkan pasokan. Data menunjukkan bahwa pasokan garam sebenarnya masih memadai di awal tahun tersebut.

Pemerintah menghadapi persaingan di sektor usaha garam yang melibatkan BUMN seperti PT Garam serta perusahaan swasta seperti PT BMBP, PT Garindo Sejahtera Abadi, dan PT Susanti Megah, yang menetapkan harga jual berbeda-beda. Persaingan tidak sehat tampak

dalam praktik kartel impor garam, di mana tujuh perusahaan dicurigai menurunkan harga garam petani. Izin impor yang semestinya untuk industri justru digunakan untuk konsumsi, menyebabkan anjloknya harga. Dugaan suap terhadap pejabat di Kementerian Perdagangan juga mengemuka dalam pengaturan izin impor ini. Selain itu, ketidakadilan dalam pembelian garam dari petani menjadi sorotan, karena harga beli bervariasi dan pemerintah tidak mampu mengendalikan harga jual maupun beli secara efektif.

KAJIAN TEORITIS

Keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah Indonesia untuk memberikan keadilan kepada pelaku usaha. Dalam menjalankan fungsinya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki hak untuk menerima laporan dari masyarakat, melakukan penelitian, serta melakukan penyelidikan dan pemeriksaan, dan akhirnya menentukan apakah ada praktik monopoli atau persaingan tidak sehat. KPPU juga berwenang untuk menetapkan adanya kerugian bagi pelaku usaha lain atau masyarakat serta memberikan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar aturan Undang-Undang tersebut. Tugas KPPU terbagi menjadi dua aspek: pertama, melaksanakan penegakan hukum bila ada praktik tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha; dan kedua, memberikan rekomendasi dan masukan kepada pemerintah jika KPPU melihat adanya kebijakan yang dapat menyebabkan praktik bisnis yang tidak adil.

Dalam situasi ini, keberadaan asosiasi seperti Asosiasi Importir Produsen Garam Indonesia (AIPGI) berisiko menciptakan kartel, terutama jika asosiasi tersebut terlibat dalam pengaturan kuota, harga, dan distribusi garam impor di antara anggotanya. Temuan KPPU pada kasus No. 09/KPPU-I/2018 menunjukkan bahwa AIPGI dianggap mendukung kesepakatan pembagian kuota di antara kompetitor yang berada di pasar yang sama. Tindakan seperti ini dapat melanggar Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, yang melarang kesepakatan di antara pelaku usaha yang bersaing yang bertujuan mengatur produksi atau pemasaran, sehingga berpotensi menyebabkan monopoli atau persaingan yang tidak sehat.

Pada situasi normal, jika terdapat bukti langsung, proses pembuktian akan menjadi lebih mudah. Namun, kendala muncul ketika tidak ada perjanjian atau dokumen yang mengindikasikan adanya kesepakatan antara pelaku usaha. Kartel dapat menyebabkan efek negatif seperti praktik monopoli dan terputusnya persaingan usaha yang sehat, yang pada akhirnya merugikan konsumen, pemerintah, serta pelaku usaha itu sendiri. Beberapa masalah yang berkaitan dengan kartel meliputi tantangan dalam membuktikan adanya kesepakatan kartel. Meskipun ada indikasi bahwa perjanjian kartel mungkin ada, KPPU sering mengalami

kesulitan dalam menemukan bukti yang menunjang keberadaan perjanjian tersebut. Hal ini terjadi karena pelaku usaha cenderung melakukan kesepakatan secara informal, sehingga menyulitkan KPPU dalam mengumpulkan bukti yang dibutuhkan untuk membuktikan adanya praktik kartel.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Data primer diperoleh dari Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 09/KPPU-I/2018, sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, literatur-literatur hukum, jurnal-jurnal, dan artikel-artikel ilmiah yang membahas isu-isu seputar hukum persaingan usaha di Indonesia. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menelaah ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, khususnya Pasal 11, serta mengevaluasi kesesuaian tindakan pelaku usaha dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, berdasarkan putusan-putusan KPPU dan teori-teori hukum persaingan usaha yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Bagaimana bentuk kesepakatan pembagian kuota impor garam industri aneka pangan yang dilakukan oleh para pelaku usaha melalui AIPGI, tinjauan dari perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia?

Secara pemahaman dasar, AIPGI (Asosiasi Industri Garam Indonesia) berperan sebagai pengamat dan pengawas dalam perputaran garam, sekaligus mengevaluasi efektivitas impor garam. Aspek penting yang menjadi perhatian meliputi: 1.) Koordinasi satu pintu dalam pengajuan kuota impor garam kepada Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. 2.) Kewajiban AIPGI untuk mendistribusikan garam secara merata kepada pelaku industri sesuai kebutuhan aktual. 3.) Pemenuhan ketentuan impor sesuai waktu yang ditetapkan, sebagai bentuk upaya horizontal dalam menciptakan kesetaraan pasar yang didasarkan pada analisis mendalam.

Ketentuan impor garam terbagi menjadi dua jenis: (IP) Importir Produsen dan (IT) Importir Terdaftar. IP hanya diperuntukkan bagi konsumsi internal dan tidak boleh didistribusikan ke pihak lain. Sementara IT memiliki keistimewaan dalam menyalurkan garam ke konsumen yang lebih luas, meski tidak untuk diperjualbelikan secara menyeluruh. Regulasi menekankan pentingnya izin tetap dalam pelaksanaan impor ini. Dalam praktiknya, perusahaan seperti PT Garindo Sejahtera Abadi dan PT Unichem Candi Indonesia, yang

tergabung dalam AIPGI, tunduk pada pengawasan KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha). Namun, alokasi garam justru sering jatuh ke tangan perantara, menimbulkan kekhawatiran di kalangan konsumen.

Menurut penelitian Asrul Rahman (2019), pada awal masa pemerintahan Presiden Jokowi, kuota impor garam cenderung dikuasai oleh pemain swasta dan didistribusikan secara selektif. Hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan distribusi, karena kenyataannya koordinasi melalui AIPGI justru membuka peluang terjadinya praktik monopoli, yang menyebabkan distorsi dan menghambat persaingan sehat. Kondisi ini mengikis kepercayaan pelaku usaha terhadap instansi terkait dan menciptakan potensi penyalahgunaan kewenangan.

Kutipan Undang – Undang Tahun 1999 Nomor 05 tentang Larangan praktik Monopoli dan Persaingan Usaha kesepakatan AIPGI memiliki potensi melanggar hukum karena tidak transparan dalam Pasal 11 yang tidak memperbolehkan kesepakatan sesama pelaku usaha yang diatur jumlah produksi pemasaran sehingga pembagian yang mengarah ke kartel perdagangan Pasal 9 mengatur secara spesifik tidak boleh pembagian secara terselubung yang dimana menimbulkan indikasi terjadinya manipulasi yang sifatnya secara bersamaan apabila ini terjadi AIPGI mendistribusikan kuota tidak menggunakan optimalisasi de facto berlaku dalam aspek ini jelas dan sangat bertentangan dalam Hukum Persaingan Usaha

Aspek Dasar Tahun 1999 UU No. 5 juga mengatur mengenai pengecualian dari larangan persaingan usaha yang tidak sehat dalam Pasal 50 dan Pasal 51. Pengecualian ini hanya dapat diterapkan jika kebijakan tersebut adalah bagian dari kebijakan resmi pemerintah atau berkaitan dengan penguasaan negara atas sektor produksi strategis yang krusial bagi kepentingan masyarakat. Namun, perlu ditekankan bahwa pembenaran ini hanya berlaku jika pembagian kuota dilakukan langsung oleh pemerintah untuk menjaga stabilitas industri nasional atau menjamin ketahanan pangan, dan proses tersebut harus dilakukan secara terbuka, adil, dan tanpa diskriminasi. Sebaliknya, jika kuota dibagikan oleh asosiasi seperti AIPGI tanpa adanya dasar kewenangan yang sah dan mengakibatkan pengucilan pelaku usaha lain dari pasar, maka tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum. Selain itu, kesepakatan yang tertutup dan hanya menguntungkan segelintir pihak akan menciptakan hambatan bagi pelaku usaha baru atau yang bukan anggota asosiasi, dan berisiko membentuk struktur pasar oligopolistik di mana hanya beberapa pelaku yang mengendalikan pasokan bahan baku penting.⁸ Akibatnya, konsumen dapat merasakan dampak melalui peningkatan biaya produksi yang disebabkan oleh terbatasnya pasokan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi harga produk akhir di pasar.

Pemahaman KPPU Nomor 09/KPPU-I/2018, kasus ini berkaitan dengan tuduhan pelanggaran Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 oleh sejumlah pelaku bisnis dalam pembagian kuota impor garam industri aneka pangan yang dilakukan melalui wadah AIPGI. AIPGI sebagai asosiasi pelaku bisnis dianggap berperan aktif dalam menciptakan kesepakatan mengenai kuota, harga, dan distribusi garam impor yang bisa melanggar prinsip persaingan yang sehat. AIPGI menyediakan forum komunikasi bagi para anggotanya untuk menyepakati pembagian kuota garam industri sesuai dengan kebutuhan yang diajukan oleh setiap perusahaan, yang juga membahas alokasi volume impor dan harga jual garam di pasar domestik. Dari sudut pandang hukum persaingan usaha, kegiatan ini dapat digolongkan sebagai perjanjian penetapan harga dan pembagian pasar, yang dilarang menurut Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Legalitas dari kesepakatan seperti ini tidak dapat dibenarkan meskipun dilakukan melalui asosiasi, karena UU No. 5 Tahun 1999 secara jelas melarang kolusi horizontal, termasuk pembagian pasar dan pengaturan pasokan oleh pelaku usaha yang bersaing dalam pasar yang sama. Dalam konteks kasus ini, perusahaan-perusahaan anggota AIPGI adalah pesaing langsung di pasar garam industri, sehingga tindakan koordinasi yang mengurangi atau menghilangkan kompetisi di antara mereka dapat merugikan konsumen dan pelaku bisnis lainnya.

Putusan KPPU menyatakan adanya pelanggaran terhadap Pasal 11 karena pelaku usaha secara bersama-sama menyetujui pembagian kuota garam untuk industri pangan melalui asosiasi, yang dipandang sebagai pembagian pasar. Setiap anggota AIPGI diberi alokasi tertentu untuk mengimpor garam, sehingga menimbulkan penghalang bagi persaingan bebas dalam memperoleh bahan baku garam industri dan menciptakan rintangan buatan bagi pelaku usaha lain di luar AIPGI untuk berpartisipasi secara setara di pasar¹⁰. Dari segi hukum, KPPU berpendapat bahwa AIPGI tidak memiliki landasan hukum untuk menetapkan kuota impor, karena undang-undang yang ada memberikan wewenang untuk penetapan kuota impor kepada pemerintah, yaitu Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. Fungsi AIPGI seharusnya hanya dalam kapasitas memberikan informasi atau saran teknis, bukan dalam pengambilan keputusan terkait distribusi kuota impor. KPPU juga menunjukkan bahwa komunikasi antarpelaku usaha dalam asosiasi itu bukan hanya bersifat administratif, tetapi sudah beralih ke pengambilan keputusan kolektif yang memengaruhi struktur dan perilaku pasar. Praktik ini jelas melanggar prinsip persaingan usaha yang adil, karena pelaku usaha tidak lagi bersaing berdasarkan efisiensi atau kualitas, melainkan berdasarkan kesepakatan kuota yang disusun bersama. Selain itu, dampak dari kesepakatan tersebut dialami pula oleh pelaku usaha kecil dan menengah (UKM) yang tidak menjadi anggota AIPGI dan tidak

memiliki akses untuk mendapatkan garam impor dengan harga serta volume yang kompetitif. Hal ini menunjukkan bahwa perjanjian dalam asosiasi menciptakan eksklusifitas pasar dan memperkuat posisi dominan kelompok tertentu yang dapat dianggap sebagai penyalahgunaan kekuasaan kolektif.

Pemahaman sudut pandang hukum persaingan, sangat penting untuk membedakan antara kerja sama yang diizinkan dalam asosiasi bisnis, seperti pengumpulan informasi industri atau advokasi regulasi, dengan praktik seperti persekongkolan harga atau pembagian kuota yang merugikan persaingan. Dalam situasi ini, garis pemisah itu telah terlampaui, dan AIPGI telah berfungsi lebih dari sekadar forum koordinasi industri, melainkan telah beroperasi sebagai kartel. Dalam keputusan yang dikeluarkan, KPPU menjatuhkan sanksi denda kepada sejumlah perusahaan yang terlibat serta memerintahkan agar pelaku usaha tidak melanjutkan pertemuan atau membuat kesepakatan serupa di masa yang akan datang¹². Ini menjadi contoh penting dalam penegakan hukum persaingan di Indonesia bahwa kesepakatan kolektif dalam asosiasi, jika memiliki sifat membatasi persaingan, dapat dikenakan sanksi meskipun dilakukan untuk kepentingan industri.

b. Apakah tindakan para pelaku usaha dalam pembagian kuota impor garam industry memenuhi unsur pelanggaran pasal 11 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta bagaimana dampak hukum dan ekonominya terhadap struktur pasar, persaingan usaha, harga, dan pasokan dalam industri makanan dan minuman di indonesia ?

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli) adalah salah satu instrumen hukum paling krusial dalam menjaga kesehatan pasar di Indonesia. Pasal ini secara spesifik menargetkan praktik kartel, yaitu kesepakatan rahasia antar pesaing yang secara fundamental merusak mekanisme pasar bebas. Pasal 11 melarang adanya kesepakatan pelaku usaha dan pesaingnya yang bertujuan mengendalikan harga melalui pengaturan produksi dan/atau distribusi barang maupun jasa berpotensi menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat. Meski demikian, sebagaimana pedang bermata dua ketentuan ini memiliki tantangan tersendiri dalam aspek pembuktian yang cukup rumit. Hal ini terefleksikan dengan jelas dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 09/KPPU-I/2018, sebuah kasus dugaan kartel di sektor garam industri yang, meskipun melalui proses penyelidikan mendalam, pada akhirnya menyatakan para Terlapor tidak bersalah.

Putusan ini tidak hanya sekadar hasil akhir, melainkan sebuah studi kasus berharga yang memperlihatkan bagaimana KPPU, sebagai lembaga independen, menerapkan standar pembuktian hukum yang ketat dan menganalisis setiap unsur Pasal 11 dengan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini mensyaratkan KPPU tidak cukup hanya menemukan indikasi adanya kesepakatan, tetapi juga harus secara komprehensif menguraikan niat di balik kesepakatan, metode yang digunakan, dan potensi dampak merugikan yang ditimbulkannya terhadap persaingan pasar. Menurut Pasal 11 UU No.5 Tahun 1999, pelaku usaha tidak diperbolehkan menjalin kesepakatan dengan pesaingnya yang bertujuan mempengaruhi harga melalui pengaturan produksi dan/atau distribusi barang maupun jasa. Tindakan semacam ini berpotensi menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Adapun Unsur-Unsur Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 (Kartel Harga dan Produksi/Pemasaran): unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk menyatakan terjadinya pelanggaran Pasal 11 adalah sebagai berikut:

1. Pelaku Usaha: Pihak yang melakukan tindakan. Dalam konteks Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999, "pelaku usaha" merujuk kepada tiap individu atau entitas bisnis, baik yang berstatus hukum maupun tidak, yang didirikan serta berada atau menjalankan aktivitas dalam area hukum Negara Republik Indonesia, baik secara individu maupun kolaboratif melalui kesepakatan.
2. Membuat Perjanjian: Adanya kesepakatan atau kesepahaman antara para pelaku usaha. Perjanjian ini tidak harus tertulis, bisa juga lisan atau bahkan melalui tindakan yang mengindikasikan adanya kesepakatan.
3. Dengan Pelaku Usaha Pesaingnya: Perjanjian tersebut dilakukan antara pelaku usaha yang saling bersaing di pasar yang sama. Ini mengindikasikan adanya kerja sama di antara para pesaing.
4. Bermaksud untuk Mempengaruhi Harga: Tujuan utama dari perjanjian tersebut adalah untuk memengaruhi harga pasar, baik menaikkan, menahan, atau menstabilkan harga pada tingkat tertentu.
5. Dengan Mengatur Produksi dan/atau Pemasaran: Metode untuk memengaruhi harga dilakukan dengan mengendalikan jumlah produksi barang atau layanan yang dihasilkan, atau dengan menyusun strategi pemasaran (contohnya, membagi area pemasaran, membatasi jalur distribusi, dan lainnya).
6. Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat: kesepakatan tersebut memiliki peluang atau potensi tinggi untuk menimbulkan praktik monopoli (pengendalian pasar oleh satu atau sekelompok pelaku bisnis) atau

perlakuan bisnis yang tidak sehat (persaingan yang tidak adil dan merugikan pesaing lain atau konsumen).

Untuk menentukan apakah unsur-unsur ini terpenuhi, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) akan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan dengan pendekatan "Rule of Reason". Artinya, kesepakatan tersebut tidak otomatis dilarang hanya karena adanya konsensus, tetapi harus terbukti terlebih dahulu bahwa kesepakatan itu memiliki maksud dan/atau efek yang merugikan persaingan. KPPU membuktikan terpenuhinya unsur-unsur ini dalam praktiknya dengan melihat indikasi-indikasi berikut:

1. Terdapatnya perjanjian: Mencari bukti komunikasi, pertemuan, atau dokumen yang memperlihatkan adanya persetujuan.
2. Identifikasi pelaku usaha pesaing: Memastikan bahwa individu atau kelompok yang terlibat dalam kesepakatan benar-benar merupakan pesaing di pasar yang bersangkutan.
3. Motif atau maksud mempengaruhi harga: Menyelidiki tujuan dari perjanjian tersebut. Apakah ada bukti bahwa pelaku usaha berniat untuk mengendalikan harga
4. Mekanisme pengaturan produksi dan/atau pemasaran: Bagaimana perjanjian tersebut diimplementasikan, apakah ada pembatasan produksi, kuota untuk pasar, atau kesepakatan mengenai pembagian wilayah
5. Dampak potensial: Menganalisis kondisi pasar sebelum dan setelah perjanjian, pangsa pasar para pelaku usaha, serta potensi kerugian bagi konsumen atau pesaing lain. Contohnya, apakah setelah kesepakatan harga mengalami lonjakan yang besar, atau apakah produksi dibatasi dengan cara yang tidak wajar.

Putusan KPPU juga memberikan perbedaan penilaian terhadap beberapa pihak yang tidak terbukti terlibat dalam pelanggaran. Terlapor VII, misalnya, dinyatakan tidak melanggar Pasal 11 karena tidak ditemukan bukti keterlibatannya dalam pengaturan harga atau distribusi garam. Hal ini menunjukkan bahwa pembuktian dalam hukum persaingan usaha harus dilakukan dengan teliti, objektif, dan berdasarkan bukti yang kuat, sehingga tidak ada pihak yang dihukum tanpa alasan yang jelas. Menganalisis "Anatomi" Pasal 11 UU Anti Monopoli: Fondasi Pembuktian Kartel Penting untuk memahami kerangka kerja yang digunakan KPPU. Pasal 11 ini, dalam esensinya, dapat dibedah menjadi lima unsur kumulatif yang harus dipenuhi secara bersamaan agar suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran:

1. Adanya Perjanjian: Ini adalah titik awal dan fondasi bagi setiap tuduhan kartel. Perjanjian tidak selalu harus berbentuk dokumen tertulis yang ditandatangani. Ia bisa lisan, atau bahkan tersirat melalui pola perilaku pasar yang aneh dan tidak dapat dijelaskan secara rasional oleh dinamika persaingan normal. Pembuktian "perjanjian tersirat" ini seringkali

menjadi tantangan terbesar, memerlukan analisis data yang cermat dan inferensi yang kuat.

2. Antar Pelaku Usaha Pesaing (Horizontal): Perjanjian yang dilarang adalah kolusi horizontal, yaitu kesepakatan antara perusahaan-perusahaan yang berada pada level yang sama dalam rantai pasok dan secara langsung bersaing satu sama lain (misalnya, produsen dengan produsen, importir dengan importir). KPPU akan melakukan definisi pasar bersangkutan yang akurat untuk memastikan para pihak memang pesaing.
3. Niat untuk Memengaruhi Harga: Kartel dibentuk dengan tujuan utama untuk memanipulasi atau mengontrol tingkat harga di pasar. Niat ini bisa dibuktikan dari komunikasi internal perusahaan, hasil analisis pergerakan harga yang abnormal, atau pola penetapan harga yang tidak wajar. Tujuan utamanya adalah untuk menghindari persaingan harga yang sehat.
4. Dengan Mengatur Produksi dan/atau Pemasaran: Unsur ini menjelaskan bagaimana kartel mencapai niatnya memengaruhi harga. Caranya bisa beragam, seperti:
 - a. Pembatasan Kuota: Menyetujui untuk membatasi jumlah produksi atau impor masing-masing anggota.
 - b. Pembagian Wilayah/Pelanggan: Membagi pasar secara geografis atau berdasarkan segmen pelanggan untuk menghindari persaingan langsung.
 - c. Pengaturan Pasokan Lainnya: Segala bentuk koordinasi untuk mengontrol jumlah barang yang tersedia di pasar.
5. Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat: Ini adalah unsur dampak atau potensi dampak. Undang-Undang Anti Monopoli, khususnya untuk kartel, tidak melarang perjanjian itu sendiri secara *per se* (mutlak), melainkan harus ada bukti bahwa perjanjian tersebut berpotensi atau benar-benar menyebabkan terganggunya mekanisme pasar yang sehat, terciptanya kekuatan monopoli, atau persaingan yang tidak adil dan merugikan konsumen.

Kasus dugaan kartel garam industri melibatkan beberapa perusahaan importir dan distributor garam industri, termasuk PT Sumatraco Langgeng Makmur, PT Budiono Agro Citra, PT Garindo Makmur Perkasa, dan PT Susanti Megah. KPPU memulai penyelidikan berdasarkan laporan dan indikasi awal adanya koordinasi harga garam di pasar. Berikut adalah analisis rinci KPPU terhadap setiap unsur Pasal 11 dalam putusan yang akhirnya menyatakan para Terlapor tidak bersalah :

1. Pembuktian Unsur "Pelaku Usaha Dilarang Membuat Perjanjian..."

Unsur ini seringkali menjadi medan pertempuran utama dalam kasus kartel. KPPU tidak hanya mengandalkan "kontrak tertulis" yang eksplisit. Mereka melakukan penyelidikan mendalam untuk mencari:

- a. Bukti Perjanjian Eksplisit: KPPU memeriksa dokumen internal, surat-menyurat, email, pesan instan, notulensi rapat, dan rekaman komunikasi lainnya yang dapat secara langsung membuktikan adanya kesepakatan kolusif.
- b. Bukti Perjanjian Tersirat (Concerted Practices): Jika bukti eksplisit minim, KPPU akan menganalisis perilaku pasar yang paralel dan abnormal.

Majelis Komisi telah bekerja keras menelusuri data komunikasi, catatan pertemuan, dan pola perilaku para Terlapor. Namun, dalam putusan ini, KPPU tidak menemukan bukti yang kuat dan konklusif mengenai adanya kesepakatan atau konsensus yang jelas antara para Terlapor untuk membentuk sebuah perjanjian kartel. Meskipun mungkin ada pertemuan atau komunikasi antar pelaku usaha, Majelis Komisi tidak berhasil mengaitkan pertemuan atau komunikasi tersebut secara langsung dengan pembentukan "perjanjian" yang dilarang oleh Undang-Undang. Ketidadaan "smoking gun" atau bukti tak terbantahkan mengenai adanya perjanjian menjadi faktor krusial yang melemahkan tuduhan. Hal ini menggarisbawahi tingginya standar pembuktian yang diperlukan KPPU untuk menyatakan adanya "perjanjian", terutama jika sifatnya tersirat.

2. Pembuktian Unsur "...dengan Pelaku Usaha Pesaingnya..."

Sebelum analisis perilaku dimulai, KPPU wajib mengidentifikasi dan mendefinisikan pasar bersangkutan. Ini berarti mereka menentukan apakah "garam industri" merupakan pasar yang relevan dan terpisah dari jenis garam lainnya (misalnya, garam konsumsi), dan apakah para Terlapor memang beroperasi pada level yang sama dalam rantai pasok (misalnya, semua adalah importir atau distributor tingkat pertama). kasus ini, KPPU telah mengidentifikasi bahwa para Terlapor memang merupakan pesaing langsung di pasar garam industri yang relevan. Oleh karena itu, fokus utama dalam proses pembuktian beralih ke unsur-unsur niat dan perilaku kartel. Unsur ini relatif lebih mudah terpenuhi setelah definisi pasar dan pelaku usaha yang terlibat jelas.

3. Pembuktian Unsur "...yang Bermaksud untuk Mempengaruhi Harga..."

Unsur ini menekankan pada niat spesifik dari perjanjian, yaitu untuk mengendalikan atau memanipulasi tingkat harga di pasar. Niat ini tidak boleh sekadar dampak sampingan yang tidak disengaja. KPPU menganalisis data pergerakan harga garam industri dari berbagai sumber, membandingkannya dengan tren harga pasar global, biaya impor, nilai tukar mata

uang, dan faktor ekonomi lainnya yang memengaruhi harga. Mereka mencari pola harga yang tidak wajar, seperti:

- a. Kenaikan harga yang paralel dan tidak dapat dijelaskan oleh perubahan biaya atau permintaan.
- b. Stabilitas harga pada tingkat yang tidak kompetitif, meskipun ada peluang untuk bersaing lebih rendah.
- c. Bukti komunikasi yang secara eksplisit membahas strategi penetapan harga bersama.

Dalam kasus ini, Majelis Komisi tidak menemukan bukti yang kuat dan meyakinkan bahwa para Terlapor memiliki niat bersama untuk secara kolusif memengaruhi harga. Fluktuasi harga atau kesamaan harga yang mungkin terjadi di pasar garam industri dianggap lebih disebabkan oleh faktor-faktor eksternal yang kompleks, seperti perubahan harga internasional, kebijakan pemerintah terkait kuota impor, atau dinamika penawaran dan permintaan di pasar domestik, daripada hasil dari niat kolusif para Terlapor.

4. Pembuktian Unsur "...dengan Mengatur Produksi dan Atau Pemasaran Suatu Barang dan Atau Jasa..."

Unsur ini menjelaskan mekanisme atau cara kartel mencapai tujuannya mengendalikan harga, yaitu melalui kontrol atas pasokan atau distribusi. KPPU meneliti data impor garam oleh masing-masing Terlapor, kapasitas produksi (jika ada pabrik domestik yang terlibat), dan skema distribusi. KPPU mencari bukti adanya:

- a. Pembatasan kuota impor/produksi: Apakah ada kesepakatan untuk membatasi jumlah garam yang diimpor atau diproduksi oleh masing-masing perusahaan secara artifisial.
- b. Pembagian wilayah atau pelanggan: Apakah ada pembagian "jajah" pasar secara geografis atau berdasarkan segmen pelanggan di antara para Terlapor.
- c. Pengaturan pasokan lainnya: Misalnya, menimbun barang untuk menciptakan kelangkaan artifisial atau mengendalikan alur distribusi secara bersama.

Sama seperti unsur harga, Majelis Komisi juga tidak menemukan bukti yang meyakinkan adanya pengaturan produksi atau pemasaran yang merupakan hasil kesepakatan kolusif antar Terlapor. Meskipun ada alokasi kuota impor, ini seringkali merupakan hasil dari kebijakan pemerintah yang mengatur pasokan untuk tujuan stabilisasi pasar, bukan inisiatif horizontal para pelaku usaha untuk membatasi persaingan. KPPU tidak dapat membuktikan adanya koordinasi yang melanggar hukum dalam hal pengelolaan pasokan atau strategi pemasaran.

5. Pembuktian Unsur "...yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Atau Persaingan Usaha Tidak Sehat."

Unsur ini merupakan dampak atau potensi dampak yang esensial dalam pendekatan *rule of reason*. KPPU harus menunjukkan bahwa perjanjian yang dimaksud berpotensi atau secara nyata mengganggu kondisi pasar yang sehat. Karena Majelis Komisi tidak berhasil membuktikan unsur perjanjian, niat, dan cara (poin 1, 3, dan 4), maka unsur dampak ini juga tidak dapat dibuktikan. Tanpa kolusi yang terbukti, tidak ada kausalitas antara perilaku para Terlapor dengan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-I/2018, KPPU menyimpulkan bahwa tindakan para pelaku usaha dalam kasus garam industri tidak memenuhi unsur pelanggaran Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999¹³. Meski ada indikasi awal, Majelis tidak dapat membuktikan secara konklusif adanya perjanjian ilegal, niat memengaruhi harga, atau pengaturan produksi/pemasaran yang secara kausal menimbulkan praktik monopoli atau persaingan tidak sehat. Putusan ini menegaskan komitmen KPPU menegakkan hukum persaingan secara cermat, objektif, dan adil.

Putusan tersebut membahas dugaan pelanggaran dalam pengaturan impor garam pangan yang memiliki konsekuensi besar, terutama bagi industri pangan Indonesia yang bergantung pada garam industri berkualitas tinggi. Pengaturan kuota impor tunggal menyebabkan akses tidak merata dan menguntungkan pihak tertentu. Penegakan kuota secara kolektif terbukti melanggar Pasal 5 dan

11 UU No. 5 Tahun 1999, menunjukkan adanya persekongkolan dalam penentuan kuota yang bertentangan dengan prinsip persaingan sehat. KPPU mencatat bahwa praktik ini mempersempit ruang bagi pelaku usaha lain dan menghambat masuknya pesaing baru.

Dari sisi ekonomi, dampak aturan ini terlihat dari tingginya harga garam industri akibat pasokan terbatas. Industri makanan dan minuman sebagai konsumen utama menghadapi peningkatan biaya produksi, yang melemahkan daya saing produk nasional. Ketergantungan pada penerima kuota memperburuk kondisi industri hilir, yang pada akhirnya merugikan pertumbuhan sektor riil.

Pemerintah perlu meninjau ulang mekanisme penetapan kuota dan memperkuat pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Reformasi kebijakan impor yang lebih transparan dan kompetitif sangat penting untuk menciptakan iklim usaha yang adil serta mendorong pembangunan jangka panjang. Prosedur pembagian kuota oleh tujuh perusahaan kepada Asosiasi Industri Pengguna Garam Indonesia (AIPGI) menyebabkan pemusatan kekuatan pasar. KPPU menemukan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut menguasai lebih

dari 86% pangsa pasar garam pangan selama 2013–2016. Ini menunjukkan struktur pasar yang sangat terkonsentrasi, di mana dominasi pasar tidak lagi lahir dari persaingan, melainkan perjanjian di antara anggota asosiasi.

KPPU juga menemukan bahwa distribusi kuota tidak mengikuti peraturan yang berlaku. Permendag mensyaratkan setiap importir mengajukan kuota berdasarkan kebutuhan aktual, tetapi dalam praktiknya kuota disepakati secara kolektif dan diajukan melalui AIPGI. Ini mencerminkan praktik yang tidak transparan dalam pengelolaan sumber daya strategis. Selain mengawasi kuota, para terlapor juga diduga mengatur realisasi dan distribusi pasar. Terdapat perbedaan mencolok antara volume impor dan penjualan, yang mengindikasikan penekanan pasokan dan pengaruh terhadap harga pasar. Beberapa perusahaan menerima kuota tanpa melakukan impor, sementara yang lain tidak mengimpor meski mendapat jatah, menunjukkan kemungkinan pertukaran barang antarperusahaan.¹⁴

Fenomena ini berdampak langsung pada pasokan garam industri ke sektor makanan dan minuman. Awal 2015, sektor ini mengalami kelangkaan garam, meskipun data menunjukkan stok impor di gudang tetap mencukupi. Kondisi tersebut menimbulkan kecurigaan bahwa kekurangan sengaja diciptakan untuk menurunkan harga dan menciptakan ilusi permintaan tinggi, memberi alasan bagi pebisnis mendorong pemerintah menambah kuota impor. Dampak lainnya adalah kenaikan harga garam industri di pasar domestik. Antara 2013 hingga 2016, harga rata-rata terus meningkat. Kenaikan ini tidak sepenuhnya disebabkan oleh biaya produksi atau nilai tukar, melainkan diduga akibat pengendalian pasokan oleh importir. Margin keuntungan yang sangat tinggi dibandingkan biaya produksi dan pengemasan menunjukkan adanya upaya mengambil keuntungan berlebihan dari pasar yang diatur secara artifisial.

Konsekuensi hukum dari praktik ini cukup serius. Meskipun KPPU menyatakan tidak ada bukti pelanggaran formal terhadap Pasal 11 tentang kartel, fakta persidangan menunjukkan adanya indikasi pelanggaran semangat dan tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. UU Antimonopoli bertujuan mencegah dominasi pasar yang merugikan pelaku usaha lain dan konsumen. Dalam kasus ini, industri makanan dan minuman sebagai pengguna akhir dirugikan.

Dari sisi kebijakan, kasus ini menjadi referensi penting bagi pemerintah dalam merumuskan mekanisme perizinan impor. Industri membutuhkan tata kelola yang transparan, adil, dan berbasis kebutuhan nyata. Sistem kuota perlu ditinjau dan diganti dengan opsi lebih fleksibel seperti tarif atau skema penawaran terbuka, untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar oleh pelaku dominan. Asosiasi seperti AIPGI juga harus diawasi ketat agar tidak menjadi alat kolusi dan manipulasi pasar. Peran asosiasi seharusnya mendorong advokasi kebijakan yang sehat, bukan menciptakan struktur pasar tertutup. Penegakan hukum

persaingan harus diperkuat, termasuk pemantauan kolusi terselubung. Ini penting demi keberlanjutan industri makanan dan minuman yang sehat dan kompetitif, yang mendukung perekonomian nasional.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap masalah distribusi kuota impor garam untuk berbagai produk pangan lewat Asosiasi Importir Produsen Garam Indonesia (AIPGI) sesuai dengan Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-I/2018, dapat disimpulkan bahwa pola distribusi kuota impornya secara kolektif oleh anggota AIPGI tidak memiliki landasan hukum yang valid dan berpotensi melanggar prinsip persaingan bisnis yang sehat. Distribusi kuota yang tertutup ini hanya menguntungkan sejumlah kecil pelaku usaha, yang berdampak pada rintangan bagi pelaku usaha lain serta membentuk struktur pasar yang bersifat oligopoli. Konsekuensi ekonomi dari praktik ini mencakup distorsi harga, terbatasnya akses pasar untuk pelaku usaha lain, serta kesulitan dalam pasokan dan peningkatan biaya produksi bagi industri makanan dan minuman yang menjadi pengguna akhir garam industri. Selain itu, dominasi beberapa perusahaan besar dalam pengendalian kuota impor memperkuat kecurigaan terhadap praktik kartel dan monopoli yang merugikan konsumen serta pelaku usaha kecil. Oleh karena itu, diperlukan penegakan hukum yang tegas dalam persaingan usaha serta transparansi dalam penetapan mekanisme kuota untuk mencegah kolusi serta memastikan perlindungan konsumen dan lingkungan bisnis yang seimbang di Indonesia. Dengan demikian, praktik distribusi kuota impor garam oleh AIPGI jelas tidak sejalan dengan prinsip persaingan usaha yang adil.

DAFTAR REFERENSI

- Apriani, D. (2019). Tinjauan terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia dari perspektif hukum perlindungan konsumen. *Jurnal Panorama Hukum*, 4(1), 19–30.
- Basri, F. (2018). *Kebijakan industri dan persaingan usaha: Menjaga pasar tetap sehat dan terbuka*. Kompas Media Nusantara.
- Jawani, L. (2021). Prinsip *rule of reason* terhadap praktik dugaan kartel menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. *Jurnal Humaya: Jurnal Hukum, Humaniora, Masyarakat, dan Budaya*, 1(2), 99–106.
- Kurniawan, M. A. (2021). *Analisis hukum terhadap dugaan praktik kartel dalam pengaturan kuota impor garam industri aneka pangan (Studi Putusan Nomor 09/KPPU-I/2018)* [Skripsi, Universitas Gadjah Mada]. UGM Repository.

- Kusuma, A. (2019). Kartel dan peran asosiasi dalam hukum persaingan usaha Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(2), 231–247.
- Lubis, A. F. (2015). *Hukum persaingan usaha: Antara teks dan konteks*. Prenadamedia Group.
- Oktafiany, A. (2020). Persaingan usaha tidak sehat dalam perspektif UU No. 5 Tahun 1999: Studi pada praktik kartel komoditas. *Veritas et Justitia*, 6(1), 102–118.
- Rahman, A. (2019). Kebijakan impor dan persaingan usaha komoditas garam masa awal Presiden Jokowi-JK tahun 2015–2016. *Governance, JKMP (Governance, Jurnal Kebijakan & Manajemen Publik)*, 9(2), 65–95.
- Sutrisno, I. (2017, Mei 5). Ketika asosiasi menjadi alat kartel. [Artikel]. (*Perlu informasi sumber lengkap jika tersedia — seperti situs web atau media penerbit*)
- Yuliana, R. (2021). Kartel impor garam dan implikasinya terhadap pelaku usaha kecil. *Jurnal Ekonomi dan Hukum*, 15(1), 75–90.
- Zaky, A., & Firdaus, M. (2018). Kartel garam di Indonesia: Studi kasus dan kebijakan antimonopoli. *Jurnal Ekonomi Industri dan Perdagangan*, 23(3), 101–115.
- Putra, I. P. A. S., Mahendra Wati, N. L. M., & Utama, I. N. (2020). Pengaruh sistem kartel terhadap stabilitas persaingan usaha di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, 1(2), 116–120.
- Karina, A. D. (2019). Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terhadap pelaku usaha di pasar tradisional. *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, 3(2), 55–67.
- Akbar, F., Marjo, M., & Aidi, Z. (2022). Analisis yuridis terhadap penerapan bukti tidak langsung dalam pembuktian kasus kartel (Studi kasus Putusan KPPU Perkara Nomor 08/KPPU-L/2018). *Diponegoro Law Journal*, 11(1).
- Nur, A. A., Prananingtyas, P., & Irawati, I. (2023). Analisa yuridis penerapan prinsip *rule of reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam kasus-kasus dugaan kartel. *Diponegoro Law Journal*, 12(3).
- Siregar, I. P. (2023). *Hukum anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*. Penerbit P4I.
- Jawani, L. (2022). Prinsip *rule of reason* terhadap praktik dugaan kartel di Indonesia. *Lex Renaissance*, 7(1), 31–40.