

DUGAAN KEBERADAAN KARTEL PANGAN DAN UPAYA PENANGGULANGANNYA

Sahat Aditua F. Silalahi^{*)}



Abstrak

Banyak pihak menduga praktek kartel berada di balik lonjakan harga pangan. Keberadaan kartel pangan memang disinyalir telah lama ada di Indonesia dengan berbagai variasi dalam praktek monopoli. Di sisi lain, keberadaan kartel pangan sulit untuk dibuktikan, karena KPPU memiliki keterbatasan wewenang sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Pemerintah harus mengambil kebijakan yang meliputi sektor hulu dan hilir usaha tani, pengaturan kembali logistik pangan, dan memperkuat peran serta wewenang KPPU dalam rangka menanggulangi kenaikan komoditas pangan akibat keberadaan kartel.

A. Pendahuluan

Lonjakan harga bawang di pasar telah memberikan dampak kepada perekonomian Indonesia. Tercatat harga bawang berada di kisaran harga Rp50.000/kg–Rp85.000/kg; bahkan di beberapa daerah ada pedagang yang menjual di atas Rp100.000/kg. Kenaikan harga bawang turut memberikan kontribusi terhadap inflasi bulan Januari–Februari 2013 sebesar 1,79% di mana angka tersebut merupakan angka tertinggi selama 10 tahun terakhir. Begitu juga dengan lonjakan harga bahan pangan lainnya seperti daging juga telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap inflasi.

Berkenaan dengan lonjakan harga bawang, beberapa pihak mensinyalir terdapat kartel yang sengaja menahan pasokannya ke pasar. Kamar Dagang dan Industri (KADIN) bahkan memberikan informasi bahwa ada 21 perusahaan importir yang sengaja memperlmainkan harga bawang. Kelompok perusahaan tersebut menguasai lebih dari 50% pasokan sehingga secara signifikan dapat mempengaruhi harga pasar.

Lepas dari benar tidaknya informasi tersebut, tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan kartel akan memberikan dampak kepada perekonomian. Kemampuan kartel dalam menguasai pasar membawa kecenderungan kelompok tersebut akan menempuh cara yang

^{*)} Peneliti bidang Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: sahat.silalahi@dpr.go.id



dapat memaksimalkan keuntungan dengan mengorbankan kondisi perekonomian secara makro. Tulisan ini akan mengkaji tentang kartel, khususnya kartel pangan dan kebijakan yang dapat ditempuh Pemerintah untuk meminimalisir kerugian ekonomi akibat keberadaan kartel tersebut.

B. Persaingan Usaha dan Dampaknya Bagi Perekonomian

Memaksimalkan keuntungan menjadi motif utama pelaku usaha dalam menjalankan bisnisnya. Secara ekonomi keuntungan akan semakin tinggi bila pelaku usaha dapat menumbuhkan skala bisnisnya. Bertambahnya keuntungan dapat berasal dari dua sumber, yaitu peningkatan pendapatan dan penghematan karena skala ekonomi.

Banyaknya pelaku usaha yang berusaha menjadi pemimpin pasar akan menimbulkan persaingan. Hal ini merupakan implikasi logis dari terbatasnya pasar yang tersedia sedangkan di sisi lain jumlah pelaku usaha dalam bidang yang sama tidak bisa dibatasi. Secara teori adanya persaingan akan memberikan manfaat bagi konsumen karena pelaku usaha akan bersaing untuk memberikan produk atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Selain itu secara makro, persaingan usaha membawa dampak kepada efisiensi sumber daya yang pada gilirannya akan membawa surplus bagi perekonomian negara.

Di sisi lain persaingan juga dapat mendorong pelaku usaha untuk membentuk kerjasama dengan tujuan utama memaksimalkan keuntungan sekaligus melindungi kepentingan bisnis. Bentuk kerjasama yang dilakukan dapat berbasis penyatuan sumber daya, pembagian pasar, ataupun penetapan harga (*price fixing*). Perilaku berkelompok dan bekerjasama inilah yang bila berjalan tanpa mematuhi rambu-rambu aturan persaingan usaha yang sehat akan membawa dampak negatif bagi konsumen dan perekonomian secara umum.

C. Kartel Pangan dan Prakteknya di Indonesia

Dalam literatur, kartel didefinisikan sebagai perjanjian pengaturan antara pelaku usaha dalam pasar yang sama dengan tujuan untuk memaksimalkan tingkat keuntungan. Pelaku usaha sering menempuh strategi pembentukan kartel dengan tujuan merespon adanya perang harga (*price wars*) dan ketidakstabilan pasar, mempertahankan harga dan tingkat keuntungan tinggi, serta mempertahankan eksistensi pelaku usaha di pasar.

Istilah kartel secara umum digunakan untuk menggambarkan setiap kesepakatan, kolusi, atau konspirasi yang dilakukan oleh pelaku usaha. Pemakaian istilah kartel sendiri dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu kartel utama dan kartel sekunder. Kartel utama (*hard core cartel*) meliputi kartel penetapan harga, persekongkolan tender, pembatasan output, dan pembagian wilayah. Kartel utama dianggap sangat berbahaya karena para pelakunya sepakat melakukan konspirasi mengenai hal-hal yang bersifat sangat pokok dalam suatu transaksi bisnis, seperti harga, wilayah, dan konsumen. Sedangkan kartel sekunder cenderung hanya menguasai sebagian dari rantai ekonomi produk, seperti simpul distribusi. Walaupun pada umumnya juga merugikan, keberadaan kartel sekunder masih dapat diterima sepanjang tidak merugikan konsumen secara luas.

Kartel dapat berperilaku seperti monopoli pasar sehingga menciptakan praktek persaingan tidak sehat. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), pada tahun 1996–2004, praktek kartel telah menyebabkan fluktuasi harga secara internasional, dimana dalam beberapa kasus varian harga dapat mencapai 50%. Survei ini juga menyatakan bahwa kartel dapat meniadakan atau mengakhiri persaingan dengan menciptakan *barrier to entry* bagi pelaku usaha baru yang ingin masuk ke dalam pasar.

Bila kartel tersebut bergerak dalam bidang pengadaan pangan, maka kartel tersebut dikenal dengan sebutan kartel pangan. Kartel

pangan sendiri ditengarai sudah sejak lama ada di Indonesia dengan praktek yang beragam. Bahkan ada sebagian kartel pangan yang telah bersifat sangat struktural sehingga dalam penanggulangannya dibutuhkan langkah strategis dan komprehensif.

Kartel pangan berangkat dari struktur pasar ekonomi pangan yang telah berlangsung dalam masyarakat Indonesia sejak lama. Struktur pasar pangan di Indonesia pada dasarnya ada dua, yaitu struktur monopsoni dan variannya berupa oligopsoni dan struktur monopoli dan variannya berupa oligopoli. Struktur pasar pangan disebut monopsoni apabila pembeli komoditas pangan tersebut hanya satu, atau beberapa pembeli (oligopsoni) bekerjasama dalam mengatur harga beli komoditas pangan. Sedangkan struktur pangan disebut monopoli apabila penjual komoditas pangan tersebut hanya satu, atau beberapa penjual (oligopoli) bekerjasama dalam mengatur harga jual komoditas pangan.

Menurut Bustanul Arifin, terdapat banyak komoditas pangan yang sering menjadi sasaran praktek monopsoni dan monopoli. Apapun bentuk praktek yang dilakukan, petani dan masyarakat akan selalu menjadi pihak yang dirugikan karena ketidakberdayaan mereka dalam menghadapi praktek pasar yang telah terstruktur ini. Sejak di tingkat hulu petani telah berhadapan dengan pengijon yang sangat berkuasa dalam menentukan harga beli komoditas. Petani sering tidak berdaya dalam menghadapi pengijon karena ketiadaan alternatif pasar yang lebih adil. Pengijon juga diuntungkan dengan penguasaan informasi pasar yang lebih baik sehingga seringkali harga beli yang ditawarkan sangat merugikan pihak petani.

Dari sisi distribusi, rantai perdagangan pangan juga tidak lepas dari praktek monopoli/monopsoni. Sasaran yang menjadi praktek tersebut adalah komoditas pangan strategis dimana komoditas termasuk bahan pangan pokok. Komoditas pangan lain yang sering menjadi praktek monopoli/monopsoni adalah komoditas impor di mana pelaku kartel dapat lebih leluasa mengatur harga jual berdasarkan kondisi pasokan dalam negeri.

D. Upaya Penanggulangan Kartel Pangan

Otoritas pengawas persaingan usaha di setiap negara memberikan perhatian khusus pada bentuk kerjasama kartel karena memiliki potensi untuk menjadi usaha monopolistik. Keberadaan kartel yang merugikan telah mendorong berbagai negara untuk melarang bentuk kartel di dalam hukum persaingan usaha. Bahkan di beberapa wilayah yurisdiksi, kartel telah dikategorikan sebagai bentuk kejahatan serius dan masuk dalam kategori kejahatan pidana.

Persaingan usaha di Indonesia sendiri diatur melalui UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU No. 5 Tahun 1999 telah mendefinisikan tindakan anti persaingan ke dalam tiga kategori, yaitu: (1) Bentuk perjanjian yang dilarang, (2) Kegiatan yang dilarang, dan (3) Posisi dominan. Kartel sendiri dikategorikan ke dalam salah satu bentuk perjanjian yang dilarang.

Pemerintah telah membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk melalui Kepres No. 75 Tahun 1999 dengan tujuan untuk mengawasi pelaksanaan dari UU No. 5 Tahun 1999. KPPU memiliki tugas ganda yaitu menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha dan menciptakan serta memelihara iklim persaingan yang kondusif.

Dalam prakteknya KPPU sering menghadapi kendala untuk membuktikan eksistensi dari sebuah kartel. Walaupun KPPU telah mensinyalir adanya perilaku kartel, tetapi sulit bagi KPPU untuk menemukan alat bukti berupa perjanjian dikarenakan pelaku kartel lebih sering mengadakan kesepakatan secara tidak tertulis.

Sulitnya pembuktian eksistensi kartel juga turut disebabkan oleh keterbatasan menyangkut kewenangan KPPU. Keterbatasan itu antara lain adalah: (1) KPPU tidak memiliki wewenang melakukan pengeledahan terhadap pelaku usaha yang diindikasikan melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999; (2) KPPU sering terkendala dengan sifat kerahasiaan perusahaan sehingga tidak dapat memperoleh

akses terhadap data yang diperlukan; (3) Walaupun KPPU berwenang untuk meminta keterangan dari instansi pemerintah, namun hingga saat ini belum terjalin kerjasama yang baik dalam penyelidikan mengenai keberadaan kartel; dan (4) Walaupun KPPU berwenang untuk memanggil dan meminta keterangan dari pelaku usaha atau saksi, tetapi KPPU tidak dapat memaksa kehadiran dari pihak-pihak tersebut.

Sebenarnya KPPU telah berhasil membuktikan keberadaan beberapa kartel dan membawa kasus tersebut ke pengadilan. Sebagai contoh adalah kartel jasa pemeriksaan kesehatan calon tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah, kartel minyak goreng, kartel fuel surcharge jasa penerbangan domestik, dan kartel industri farmasi. Dalam putusan-putusan tersebut, KPPU telah menyatakan pelaku usaha terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 5 ayat (1), Pasal 9, dan/atau Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Namun dalam beberapa kasus, putusan tersebut malah dibatalkan oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung dengan pertimbangan KPPU tidak berhasil membuktikan kesepakatan kartel secara tegas, baik melalui komunikasi ataupun perjanjian tertulis antara pelaku usaha yang terlibat di dalamnya.

Pemerintah wajib bertindak tegas untuk mengatasi fenomena kartel pangan. Jika praktek kartel pada komoditas pangan tidak segera dihentikan, maka biaya sosial-ekonomi yang ditanggung oleh masyarakat akan semakin besar. Selain itu dampak praktek kartel pangan secara makro akan memperbesar inefisiensi pada sistem perekonomian Indonesia.

Langkah-langkah kebijakan yang direkomendasikan adalah:

1. Peningkatan produksi, produktivitas, dan efisiensi usahatani dan tata niaga komoditas pangan di sektor hulu. Pemerintah juga harus memberikan perhatian kepada perbaikan infrastruktur sebagai variabel tetap penunjang produksi pangan.
2. Pembenahan administrasi perdagangan dalam dan luar negeri khususnya faktor logistik yang menunjang ketahanan pasokan pada saat terjadi gagal panen.
3. Peningkatan peran dan kapasitas KPPU dengan meninjau kembali hambatan dalam implementasi pasal-pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat seharusnya tidak ragu-

ragu dalam meninjau kembali pasal-pasal yang tidak menunjang pelaksanaan tugas KPPU dan melakukan revisi terhadap pasal tersebut.

E. Penutup

Walaupun telah merugikan perekonomian, keberadaan kartel pangan sulit untuk dibuktikan. Rekomendasi kebijakan yang diambil Pemerintah harus dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi rantai usahatani di bidang pangan. Kebijakan ini harus meliputi sektor hulu dan hilir usahatani, mulai dari proses penanaman, distribusi, hingga sampai ke konsumen akhir. Selain itu Pemerintah harus memperkuat peran, kapasitas, serta wewenang KPPU, salah satu caranya adalah meninjau kembali pasal yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan merevisi ketentuan yang membatasi pelaksanaan tugas KPPU.

Rujukan:

1. Anggraini, A.M. 2011. Mendeteksi dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum Bisnis*. Vol. 30 (2). hh. 50–63.
2. “ASH Tuding Kartel Bawang Putih Mainkan Harga,” *Republika*, 15 Maret 2013.
3. “Jangan Biarkan Kartel Bawang Merajalela : Kadin Punya 3 Cara,” <http://bisnis.liputan6.com>, diakses 18 Maret 2013.
4. “Kartel Pangan dan Kegagalan Negara,” *Investor Daily*, 3 Februari 2013.
5. Khemani, R.S. *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>, diakses 20 Maret 2013.
6. “Lawan Pengusaha, KPPU Kalah 3 Kali Berturut-turut di Meja Hijau,” <http://www.detiknews.com>, diakses 20 Maret 2013.
7. Leslie, Christopher R. 2004. Trust, Distrust, and Antitrust. *Texas Law Review* Vol. 82 (3). hh. 23–41.
8. “Pengadilan Batalkan Vonis KPPU,” <http://www.bataviase.co.id>, diakses 19 Maret 2013.
9. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.