

# **LENIENCY POLICY: STRATEGI MENYINGKAP KERAHASIAAN KARTEL (PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT)**

Maureen Cornelia David, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara,  
e-mail: [maureencornelia.mc@gmail.com](mailto:maureencornelia.mc@gmail.com)  
Ariawan Gunadi, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara,  
e-mail: [ariawang@fh.untar.ac.id](mailto:ariawang@fh.untar.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i12.p18>

## **ABSTRAK**

*Kartel termasuk sebagai bentuk perjanjian yang dilarang dalam hukum persaingan usaha oleh karena kerugian yang ditimbulkannya begitu luar biasa. Demi tercapainya iklim persaingan usaha yang sehat, maka perlu dilakukan pemberantasan kartel. KPPU dalam kewenangannya yang didelegasikan oleh UU Persaingan Usaha seringkali terkendala dalam menangani kasus – kasus kartel karena sulitnya mengumpulkan barang bukti. Dengan bercermin pada efektifnya penerapan leniency policy memberantas kartel di Amerika Serikat, menarik untuk ditelaah lebih lanjut terkait urgensi penerapan leniency policy untuk memberantas kartel di Indonesia. Oleh karena itu, untuk membuka wawasan baru dalam hal menyingkap kerahasiaan aktivitas kartel di Indonesia, penulis melakukan penelitian dengan metode yuridis normatif yang menggunakan pendekatan komparatif (comparative approach) dengan membandingkan kebijakan leniency policy di Amerika Serikat dan Indonesia. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan ditelaah secara kualitatif, melibatkan logika berpikir secara deduktif. Hasil penelitian menunjukkan besarnya kemungkinan leniency policy akan berhasil dalam memberantas, atau setidaknya – tidaknya menekan angka kartel di Indonesia. Akan tetapi, leniency policy baru dapat terlaksana ketika pemerintah mengesahkan suatu peraturan perundang – undangan yang menjadi payung hukum penerapan leniency policy dalam hukum persaingan usaha nasional.*

**Kata Kunci:** *Persaingan Usaha, Kartel, Leniency Policy*

## **ABSTRACT**

*Cartel is included as a form of agreement that is prohibited in business competition law because of its extraordinary losses. In order to achieve a fair business competition climate, it is necessary to eradicate cartels. KPPU in its authority delegated by the Business Competition Law is often constrained in handling cartel cases because of the difficulty in gathering evidence. With reference to the effectiveness of implementing a leniency policy to eradicate cartels in the United States, it is interesting to study further regarding the urgency of implementing a leniency policy to eradicate cartels in Indonesia. Therefore, to open up new insights in terms of uncovering the secrecy of cartel activities in Indonesia, the authors conducted research using a normative juridical method using a comparative approach by comparing leniency policies in the United States and Indonesia. The data was obtained through literature review and analyzed qualitatively, involving deductive logical thinking. The results of the research show that the leniency policy is likely to be successful in eradicating, or at least reducing the number of cartels in Indonesia. However, leniency policy can only be implemented when the government enacts a statutory regulation which becomes the legal umbrella for implementing leniency policy in national business competition law.*

**Key Words:** *Business Competition, Cartel, Leniency Policy.*

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara - negara di dunia secara umum dapat dibedakan menjadi negara maju dan negara berkembang. Negara maju menjanjikan kualitas hidup yang lebih baik dibandingkan dengan negara berkembang, karena penerapan standar yang lebih tinggi. Indonesia sendiri masih termasuk sebagai negara berkembang, sehingga perlu dilakukan pembenahan pada berbagai aspek sebelum dapat dikategorikan sebagai negara maju. Salah satu indikator penting dalam menentukan negara maju adalah jumlah pendapatan per kapita negara yang mewakili tingkat kesejahteraan rakyatnya. Kesejahteraan rakyat disokong oleh banyak aspek, termasuk di dalamnya dengan perwujudan iklim persaingan usaha yang sehat, yang berimplikasi pada pemerataan kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha dalam pasar.

Pemerintah turut andil dalam mencapai persaingan usaha yang sehat dengan mengesahkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menjadi payung hukum penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia (untuk selanjutnya disebut "**UU Persaingan Usaha**"). UU Persaingan Usaha terdiri dari 11 (sebelas) bab yang dituangkan dalam 53 (lima puluh tiga) pasal, dimana secara garis besar pengaturannya mencakup perihal perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan posisi dominan. Salah satu perjanjian yang dilarang menurut UU Persaingan Usaha adalah kartel yang pengaturannya tertuang di dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha.

Kartel merupakan kesepakatan antara dua atau lebih pelaku usaha yang bertujuan mempertahankan keuntungan dengan cara mengendalikan jumlah produksi dan harga produk sehingga diperoleh keuntungan di atas tingkat wajar. Aktivitas kartel menyebabkan kenaikan harga yang signifikan yang ditentukan tidak melalui mekanisme pasar sehingga membawa efek domino berupa kerugian, baik bagi konsumen hingga perekonomian negara dalam skala nasional. Dengan demikian, jelas bahwa aktivitas kartel sangat merugikan pasar berikut atmosfer persaingan usaha di dalamnya. Maka dari itu, aktivitas kartel dilarang demi terwujudnya iklim persaingan usaha yang sehat sebagaimana dicita - citakan.

Lebih lanjut terhadap pelanggaran Pasal 11 UU Persaingan Usaha dapat dijatuhkan sanksi baik berupa sanksi administratif (*vide* Pasal 47 UU Persaingan Usaha), sanksi pidana pokok (*vide* Pasal 48 UU Persaingan Usaha) maupun sanksi pidana tambahan (*vide* Pasal 49 UU Persaingan Usaha). Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum persaingan usaha berada di bawah otoritas dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (untuk selanjutnya disebut "**KPPU**"). Sebagaimana ditentukan dalam UU Persaingan Usaha, KPPU perlu terlebih dahulu melakukan penyelidikan sebelum dapat menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha. Akan tetapi pada prakteknya KPPU sering mengalami kesulitan dalam mengungkap aktivitas kartel karena terhambat proses pengumpulan bukti. Terhadap kesulitan KPPU tersebut perlu segera dicarikan jalan keluar, mengingat begitu luasnya dampak yang timbul dari aktivitas kartel.

Bercermin pada Amerika Serikat yang merupakan negara pionir dalam pengaturan dan perumusan hukum persaingan usaha, terdapat satu kebijakan yang disebut dengan *leniency policy* atau kebijakan *leniency*. *Leniency policy* digunakan dalam memberantas kartel oleh pelaku usaha di Amerika Serikat. Kebijakan *leniency* menuntut sifat kooperatif dari pelaku usaha untuk melaporkan pelanggaran aktivitas kartel dan sebagai imbalan akan diberikan kelonggaran dalam penjatuhan sanksinya.

Di Amerika Serikat telah terbukti bahwa kebijakan *leniency* membawa hasil signifikan dalam memberantas kartel, selama kebijakannya dapat diterapkan secara efektif. Atas kesuksesannya menekan jumlah kartel di Amerika Serikat, patut dipertimbangkan apakah kebijakan yang sama juga dapat diterapkan di Indonesia.

Penelitian mengenai penerapan *leniency policy* sebelumnya telah banyak dilakukan, namun secara khusus penelitian yang membandingkan dengan konsep *leniency policy* yang berlaku di Amerika Serikat masih jarang dilakukan. Berikut Penulis menguraikan beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji penerapan *leniency policy* di Indonesia.

Penelitian terbaru dilakukan oleh Nicky Winata dan Winsherly Tan yang dipublikasikan dalam jurnal *Justisi* Volume 8 Nomor 1 Tahun 2022 dengan judul "Penggunaan Bukti Tidak Langsung dan Penerapan *Leniency Program* dalam Kasus Kartel Indonesia". Penelitian ini menitikberatkan pada sistem pembuktian tidak langsung terhadap menangani kasus kartel di Indonesia sekaligus membahas penerapan *leniency program* sebagai solusi penanganan kasus kartel di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Reni Budi Setianingrum dan Muhammad Hawin pada jurnal *Media Hukum* Volume 28 Nomor 2 Tahun 2021 dengan judul "The Urgency of *Leniency Program* Against Cartels in Indonesia: Lesson Learned from Singapore Competition Law". Penelitian ini mengkaji mengenai konsep, pengaturan hingga penerapan *leniency program* di Singapura. Di dalamnya juga dijabarkan mengenai hasil implementasi dari *leniency program* di Singapura.

Pada tahun 2020 terdapat juga penelitian oleh Anita Nindriani dan Pujiyono yang diterbitkan dalam jurnal *Privat Law* Volume 8 Nomor 1 dengan judul "Prospek *Leniency Program* sebagai Upaya Mengungkap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia". Penelitian ini mengelaborasi bagaimana penerapan *leniency program* di beberapa negara serta kesuksesannya dalam menurunkan angka kartel di masing – masing negara tersebut. Berikutnya, dianalisis mengenai prospek penerapan *leniency program* di Indonesia.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, penulis dalam tulisan ini mengangkat dan mengkaji isu sebagai berikut:

1. Bagaimana kesulitan yang dihadapi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam penanganan perkara kartel?
2. Bagaimana *leniency policy* digunakan sebagai strategi menyingkap kerahasiaan kartel?

## 1.3. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk membuka wawasan baru dalam hal menyingkap kerahasiaan aktivitas kartel di Indonesia dengan pertama – tama menggambarkan kesulitan yang dihadapi KPPU dalam pemberantasan kartel kemudian menjabarkan mengenai konsep *leniency policy* sebagaimana telah diterapkan sebelumnya di Amerika Serikat, sebagai strategi yang ditawarkan untuk menjawab persoalan menyangkut kerahasiaan kartel.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif yang menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dengan membandingkan instrumen

hukum pada suatu sistem hukum/negara dengan sistem hukum/negara lain,<sup>1</sup> yaitu perbandingan penerapan kebijakan *leniency* di Amerika Serikat dan Indonesia. Penelitian ini menggunakan data berupa bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang – undangan dalam bidang persaingan usaha sebagai bahan hukum primer serta jurnal, artikel dan publikasi hukum lainnya sebagai bahan hukum sekunder.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Kesulitan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penanganan Perkara Kartel

Menurut Samuelson dan Nordhaus, kartel adalah organisasi yang tersusun atas pelaku – pelaku usaha independen dengan produk serupa yang saling bekerja sama dalam menaikkan harga dan membatasi produksi.<sup>2</sup> Praktik kartel dilakukan terhadap tiga hal: harga, produksi dan alokasi pasar.<sup>3</sup> Dimana masing – masing diatur dalam pasal tersendiri, perjanjian penetapan harga diatur dalam Pasal 5 UU Persaingan Usaha, pembatasan produksi diatur Pasal 11 UU Persaingan Usaha dan alokasi pasar diatur dalam Pasal 9 UU Persaingan Usaha. Isitilah alokasi pasar mengacu pada pembagian wilayah serta siapa saja yang dapat memperoleh atau memasok barang dan/atau jasa.<sup>4</sup>

Pembentukan kartel dipicu oleh kerasnya persaingan pasar, sehingga para pelaku usaha terdorong agar turut bergabung dalam kartel untuk mengamankan posisinya masing – masing dan tetap mampu mencari keuntungan dari usaha yang dijalankannya. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, kartel harus memenuhi persyaratan berikut:<sup>5</sup>

1. Semua produsen besar dalam pasar harus tergabung dalam kartel;
2. Semua anggota kartel harus tunduk pada keputusan bersama;
3. Terus meningkatnya permintaan atas produk untuk mempertahankan harga; dan
4. Pasar sulit dimasuki oleh pelaku usaha baru.

Praktik kartel sebagaimana telah disinggung sebelumnya membawa dampak yang luas, tidak terbatas pada skala konsumen, namun dampaknya mencapai skala nasional negara. Kerugiannya bagi konsumen adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Harga yang dibayar lebih mahal, dibandingkan harga yang tercipta melalui mekanisme pasar secara organik;
2. Keterbatasan produk barang/jasa, baik dari segi kualitas maupun kuantitas; dan
3. Keterbatasan opsi yang dapat dipilih.

---

<sup>1</sup> Morris L. Cohen dalam Aspar, Muhamad. *Metode Penelitian Hukum* (Kolaka: Universitas Sembilan Belas November Kolaka, 2015): 15.

<sup>2</sup> Samuelson, Paul A dan William D Nordhaus. *Ilmu Makro Ekonomi* (Jakarta PT. Media Edukasi, 2001) 186.

<sup>3</sup> Nasution, Farid dan Retno Wiranti, “Kartel dan Problematikanya”. *Majalah Kompetisi*, Edisi 11 (2008): 4 – 6.

<sup>4</sup> Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori & Praktik Serta Penerapan Hukumnya* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2012): 603.

<sup>5</sup> Tambunan, Sabam M. “Praktek Kartel Suatu Persaingan Tidak Sehat dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Perekonomian”, *Jurnal Yure Humano* 1, No. 1 (2017): 82 – 106.

<sup>6</sup> Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lampiran 1.

Adapun implikasinya bagi suatu negara secara keseluruhan berupa:<sup>7</sup>

1. Inefisiensi alokasi;
2. Inefisiensi produksi;
3. Menghambat penemuan dan inovasi;
4. Menghambat masuknya investor baru; dan
5. Perekonomian tidak kondusif dan tidak kompetitif.

Untuk menghindari kerugian – kerugian tersebut, negara melalui UU Persaingan Usaha menunjuk KPPU sebagai lembaga semi independen yang menangani persoalan – persoalan persaingan usaha, salah satunya meliputi tindak kartel. Wewenang KPPU adalah sebagaimana disebutkan Pasal 36 UU Persaingan Usaha yang mencakup kewenangan untuk menerima laporan, memeriksa dan menyelidiki hingga menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang ditemukan telah melanggar hukum persaingan usaha.

Dalam pemeriksaan perkara, KPPU tidak tunduk kepada hukum acara pidana maupun hukum acara perdata, melainkan terdapat suatu hukum acara tersendiri. Ketika terdapat kekosongan dalam hukum acara tersebut, KPPU diperkenankan untuk mengacu pada prinsip – prinsip hukum acara pidana karena kesamaan tujuan pemeriksaan perkara, yakni mendapatkan kebenaran materiil. Hukum acara ini menentukan beberapa hal, salah satunya mengenai alat bukti yang secara umum diakui. Alat bukti yang sah digunakan dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha tertuang pada Pasal 42 UU Persaingan Usaha jo. Pasal 72 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang terdiri atas:

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan ahli;
3. Surat dan/atau dokumen;
4. Petunjuk; dan
5. Keterangan pelaku usaha.

Di samping kelima alat bukti yang disebutkan di atas, terdapat perluasan atas alat bukti yang dapat digunakan. Secara khusus dalam melakukan pemeriksaan suatu kasus kartel, digunakan alat bukti sebagaimana disebutkan dalam *Organisation for Economic Cooperation and Development Policy Brief June 2007, Prosecuting Cartels without Direct Evidence of Agreement* yang terdiri atas:<sup>8</sup>

1. Bukti langsung (*direct evidence*)

Bukti langsung menunjukkan adanya pertemuan maupun komunikasi pelaku usaha dan menggambarkan substansi perjanjian kartel. Bukti langsung dapat berupa dokumen dan pernyataan baik secara lisan maupun tertulis dari para pelaku usaha kartel.

2. Bukti tidak langsung (*indirect evidence*)

Sebaliknya bukti tidak langsung tidak secara langsung menggambarkan terkait perjanjian kartel, hanya sebatas mencari indikasi terjadinya praktik kartel diantara para pelaku usaha. Bukti tidak langsung terdiri atas bukti komunikasi antara pihak – pihak tertentu dan bukti ekonomi yang terkait dengan struktur pasar.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2007). *Policy brief prosecuting cartels without direct evidence of agreement*. Diakses dari <https://www.oecd.org/competition/cartels/38704302.pdf>: 1 – 3.

<sup>9</sup> Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapannya* (Jakarta: Kencana Prenamedia Group, 2014): 605.

Meski dengan ekspansi alat bukti yang dapat dipergunakan dalam pemeriksaan perkara kartel oleh KPPU, masih tersisa satu kendala besar perihal pembuktian perkara kartel. Yaitu berkaitan dengan fakta bahwa kartel yang termasuk perjanjian yang dilarang UU Persaingan Usaha, tidak mungkin dilakukan tanpa adanya perjanjian atau kolusi diantara pelaku usaha. Kolusi, menurut penjabaran oleh KPPU dalam Pedoman Kartel, terbagi atas 2 (dua) bentuk yaitu:

1. **Kolusi eksplisit**, yaitu ketika kesepakatan dan perjanjian kartel dituangkan oleh pelaku usaha kartel ke dalam bentuk tertulis; dan
2. **Kolusi diam - diam**, yaitu ketika kesepakatan, komunikasi dan pertemuan pelaku usaha dilaksanakan secara tertutup, bahkan dirahasiakan. Seringkali disamarkan dalam suatu pertemuan asosiasi industri.

Telah menjadi fakta, bahwa kerahasiaan kartel melalui kolusi diam - diam merupakan bagian dari ciri utama perjanjian kartel. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Gaspers, kartel merupakan **kesepakatan rahasia** antar anggotanya hanya diketahui secara implisit dalam pasar yang bersifat oligopoli. Dalam kata lain, kerjasama pelaku usaha dalam kartel tidak dituangkan dalam suatu kesepakatan eksplisit (*tacit collusion*) yang diungkapkan secara terbuka antar perusahaan.<sup>10</sup> Sifat kerahasiaan ini menimbulkan kesulitan bagi KPPU dalam menyelidiki hingga menetapkan tindakan terhadap praktik kartel.

Akibat dari pelaksanaan kolusi secara rahasia atau kolusi diam - diam tersebut, maka tidak terdapat bukti tertulis terkait kesepakatan para pelaku usaha dan hal - hal yang diperjanjikan. Sehingga dalam praktiknya di lapangan, KPPU seringkali bertumpu pada penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) untuk membuktikan perjanjian kartel. Meskipun bukti tidak langsung seharusnya digunakan sebagai alternatif dari bukti langsung (*direct evidence*). Dalam kata lain kedudukan bukti tidak langsung adalah sebagai bukti tambahan untuk memperkuat pembuktian dari bukti langsung. Selain itu, penggunaan bukti tidak langsung mensyaratkan juga adanya persesuaian fakta yang utuh, mirip seperti konsep alat bukti petunjuk dalam ranah hukum acara pidana.<sup>11</sup>

Pada praktiknya KPPU seringkali membuktikan terlebih dahulu terkait kartel melalui bukti tidak langsung, khususnya dengan menggunakan analisis ekonomi yang menunjukkan adanya *supernormal profit* pelaku usaha.<sup>12</sup> Apabila berhasil dibuktikan bahwa keuntungan tersebut datang bukan dari peningkatan efisiensi dan produktivitas pelaku usaha, KPPU baru akan mencari bukti - bukti lain yang mendukung. Nyatanya seringkali tidak terdapat bukti lain yang dapat mendukung pembuktian melalui bukti tidak langsung, maka KPPU akan menyatakan kartel tidak terbukti dan pelaku usaha diputus tidak bersalah. Dengan demikian bukti tidak langsung hanya membantu tetapi masih belum dapat menjawab hingga akar permasalahannya, oleh karena tidak ada preskripsi lain ketika tidak ditemukan bukti lain di luar bukti tidak langsung.

---

<sup>10</sup> Gaspers, Vincent. *Ekonomi Manajerial: Pembuatan Keputusan Bisnis* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), 395.

<sup>11</sup> Widiyanti, Ikarini Dani, *et. al.*, "Makna Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Perkara Kartel", *Journal of Economic & Business Law Review* 2, No. 1 (2022): 1 - 15.

<sup>12</sup> Kurniawan, "Bukti Tidak Langsung dalam Penyelesaian Sengketa Kartel", *Jurnal Jatiswara* 34, No. 3 (2019): 212 - 222.

### 3.2. *Leniency Policy* sebagai Strategi Menyingkap Kerahasiaan Kartel

Selain menjadi pionir dalam pengaturan hukum persaingan Usaha, Amerika Serikat merupakan pemrakarsa kebijakan *leniency* atau *leniency policy*. Adapun dasar pemberlakuan *leniency policy* di Amerika Serikat tertuang dalam Bagian I Sherman Antitrust Act of 1890. *Leniency policy* adalah kebijakan pengurangan sanksi bagi pelaku usaha yang terlibat kartel yang telah menyerahkan diri atas praktik kartelnya dan membantu pemeriksaan kartel dengan menyediakan bukti - bukti yang dapat diperoleh.<sup>13</sup>

Kebijakan *leniency* berhubungan juga dengan bukti tidak langsung yang menjadi 'andalan' KPPU dalam memeriksa perkara kartel selama ini. Di satu sisi, dipandang bahwa kebijakan *leniency* dapat menyediakan alat bukti langsung yang melengkapi syarat penggunaan bukti tidak langsung dalam kartel. Dari perspektif lain, akan terjadi peralihan, dimana sebelumnya lebih condong pada penggunaan bukti tidak langsung, akan menggunakan bukti langsung karena telah diperoleh dari pelaku usaha melalui kebijakan *leniency*.

Di Amerika Serikat, kebijakan *leniency* telah berjalan cukup lama dan daripadanya telah diperoleh hasil yang relatif memuaskan. Indikatornya yaitu, semakin lama jumlah pelaku usaha yang secara sukarela melaporkan praktik kartelnya kepada *Federal Trade Commission* (untuk selanjutnya disebut "FTC"), otoritas persaingan usaha Amerika Serikat semakin meningkat. Bahkan kenaikan pelaporan pelaku usaha atas tindakan kartelnya telah melejit sebesar 20% (dua puluh persen) per tahunnya. Kesuksesan kebijakan *leniency* tidak dapat dilepaskan dari filosofi di balik substansi kebijakan *leniency* itu sendiri.

Secara subjektif menurut Penulis, kebijakan *leniency* sangat tepat guna dalam menjawab permasalahan kartel karena langsung menyelesaikan akar permasalahan yaitu sifat kerahasiaan kartel. Bergerak dari pemikiran bahwa tujuan utama berdirinya kartel adalah supaya masing - masing pelaku usaha yang bergabung dapat mengambil keuntungan yang sebesar - besarnya (*profit oriented*). Motivasi ini dimanfaatkan oleh FTC dijadikan senjata untuk balik memerangi kerahasiaan kartel. Caranya yaitu dengan menjanjikan peringanan atau pengurangan sanksi atas tindakan kartelnya, asalkan pelaku usaha kooperatif, dalam arti membuat laporan dan berkontribusi memberikan barang bukti untuk proses pemeriksaan perkaranya. Strategi ini hanya akan berhasil apabila pelaku usaha anggota kartel merasa bahwa pengurangan sanksi ini lebih menguntungkan dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh dengan bergabung dalam kartel.

Ketentuan *leniency policy* di Amerika Serikat direalisasikan dalam 2 (dua) program yakni *corporate leniency program* (program *leniency* untuk perusahaan) dan *individual leniency program* (program *leniency* untuk individu). *Corporate leniency program* diberlakukan ketika pelaku usaha yang melaporkan adanya aktivitas kartel berupa perusahaan, sehingga perusahaan yang bersangkutan akan menikmati keringanan sanksi atas keikutsertaannya dalam kartel. Sebaliknya dalam *individual leniency program* pelapor merupakan direktur, karyawan, atau siapapun dalam perusahaan yang terlibat dalam aktivitas kartel perusahaan. Dengan membuka ruang bagi *individual leniency program*, maka mau tidak mau perusahaan akan berlomba - lomba dengan pegawainya untuk memperoleh keringanan sanksi. Adapun besaran pengurangan

---

<sup>13</sup> Nindriani, "Prospek Leniency Program sebagai Upaya Mengungkap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", *Jurnal Privat Law* 8, No. 1 (2020): 28 - 35.

sanksi ini berbeda - beda, mulai dari 10% (sepuluh persen) sampai dengan 100% (seratus persen) dan besarnya ditentukan kasus per kasus.

*Corporate leniency program* juga dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yakni *Type A Leniency* dan *Type B Leniency*. Perbedaan keduanya terletak pada waktu pelaporan. Pada tipe A laporan disampaikan sebelum adanya proses pemeriksaan apapun terkait kartel yang dilaporkan, sedangkan pada tipe B laporan disampaikan setelah berjalan suatu proses pemeriksaan, namun belum diperoleh bukti yang cukup. Syarat pelaporan untuk kedua tipe *leniency* juga berbeda, masing - masing memiliki persyaratan sebagai berikut:<sup>14</sup>

Syarat <i>Type A Leniency</i>	Syarat <i>Type B Leniency</i>
Belum diterimanya informasi apapun terkait pelanggaran ketika pelaku usaha melaporkan praktik kartelnya;	Perusahaan adalah pelapor pertama dan memenuhi persyaratan untuk mendapat <i>leniency</i> ;
Perusahaan segera menghentikan keterlibatannya dalam kartel;	Belum tersedia bukti yang cukup untuk menuntut kartel;
Perusahaan melaporkan dengan sungguh - sungguh dan sepenuhnya bekerjasama secara berkelanjutan dalam pemeriksaan pelanggaran.;	Perusahaan segera menghentikan keterlibatannya dalam kartel;
Pengakuan atas pelanggaran merupakan benar - benar perbuatan dari perusahaan;	Perusahaan melaporkan dengan sungguh - sungguh dan sepenuhnya bekerjasama secara berkelanjutan dalam pemeriksaan pelanggaran.;
Memberikan restitusi kepada semua pihak yang dirugikan (apabila memungkinkan); dan	Pengakuan atas pelanggaran merupakan benar - benar perbuatan dari perusahaan;
Perusahaan tidak menekan pihak lain untuk ikut serta dalam kartel dan bukan pemimpin/pencetus kartel.	Memberikan restitusi kepada semua pihak yang dirugikan (apabila memungkinkan); dan Pemberian <i>leniency</i> secara adil bagi semua pihak, dalam artian pelapor yang lebih dulu memberikan informasi akan diberikan pengurangan sanksi yang lebih besar.

Pengaturan yang serupa sebenarnya telah diakui di Indonesia, sebagaimana tercantum pada Lampiran Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (untuk selanjutnya disebut "**Pedoman Kartel**"). Walaupun pengaturan yang dimuat dalam Pedoman Kartel belum begitu komprehensif, tetapi secara garis besar seharusnya sudah dapat membantu dalam pemberantasan kartel di Indonesia. Akan tetapi, sampai saat ini belum nampak titik terang dalam penanganan kartel, dalam hubungannya

<sup>14</sup> [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-006-7098?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-006-7098?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Diakses pada tanggal 10 Desember 2022.

dengan sifat kerahasiaan kartel karena dasar hukum kebijakan *leniency* yang kurang memadai.

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan sebagaimana telah diubah Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, peraturan perundang - undangan di Indonesia secara hierarkis tersusun atas:<sup>15</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Oleh karenanya, Pedoman Kartel semata belum mampu memfasilitasi keberlakuan *leniency policy* di Indonesia. Penerapan kebijakan yang belum diatur melalui peraturan perundang - undangan ini masih sangat membingungkan, ditambah substansi Pedoman Kartel yang tidak begitu komprehensif. Agar kebijakan *leniency* dapat diterapkan di Indonesia, maka kebijakan *leniency* perlu dituangkan dalam regulasi yang termasuk sebagai peraturan perundang - undangan sebagaimana disebutkan di atas.

#### 4. Kesimpulan

*Leniency policy* merupakan jawaban yang tepat atas kesulitan pembuktian kartel yang dihadapi KPPU selama ini. *Leniency policy* yang telah berlaku sejak tahun 1973 di Amerika Serikat telah membuahkan hasil yang manis, bahkan banyak negara juga turut mengikuti jejak Amerika Serikat dengan menerapkan kebijakan ini. Indonesia sendiri pada dasarnya telah secara eksplisit mengakui konsepsi *leniency policy* sebagaimana tertera pada Pedoman Kartel yang diterbitkan oleh KPPU. Hanya saja, sungguh disayangkan bahwa kebijakan ini tertuang hanya pada lampiran peraturan KPPU, sehingga keberlakuannya masih dipertanyakan, mengingat peraturan KPPU tidak termasuk sebagai tatanan peraturan perundang - undangan di Indonesia.

Gagasan awal untuk mengatur *leniency policy* dalam suatu peraturan tertulis merupakan tindakan yang tepat. Walaupun demikian, kebijakan ini seyogianya dituangkan dalam peraturan yang termasuk dalam tatanan peraturan perundang - undangan, bertujuan supaya tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya. Dengan dituangkannya kebijakan ini dalam suatu peraturan perundang - undangan maka kebijakan ini dapat diterapkan di Indonesia secara pakem dan terstruktur, sehingga dapat memberantas kartel di Indonesia secara efektif demi iklim persaingan usaha yang lebih sehat.

---

<sup>15</sup> Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan sebagaimana telah diubah Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, Pasal 7.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Gaspers, Vincent. *Ekonomi Manajerial: Pembuatan Keputusan Bisnis*. Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama. (1999).
- Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta, Kencana Prenamedia Group. (2014).
- Samuelson, Paul A dan William D Nordhaus. *Ilmu Makro Ekonomi*. Jakarta, PT. Media Edukasi. (2001).
- Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori & Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta, Kencana Prenadamedia Group. (2012).
- Aspar, Muhamad. *Metode Penelitian Hukum*. Kolaka: Universitas Sembilan Belas November Kolaka. (2015).

### Jurnal

- Nindriani, Anita. "Prospek Leniency Program Sebagai Upaya Mengungkap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia." *Jurnal Privat Law* 8, no. 1 (2020): 28-35.
- Widiyanti, Ikarini Dani, Nony Aulia Ramadhanti, and Galuh Puspaningrum. "Makna Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Perkara Kartel." *Journal Economic & Business Law Review* 2, no. 1 (2022): 1-15.
- Kurniawan, Kurniawan. "Bukti Tidak Langsung Dalam Penyelesaian Sengketa Kartel." *Jatiswara* 34, no. 3 (2019): 212-222.
- Nasution, Farid dan Retno Wiranti. "Kartel dan Problematikanya". *Majalah Kompetisi*, Edisi 11, 2008.
- Tambunan, Sabam M. "Praktek Kartel Suatu Persaingan Tidak Sehat dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Perekonomian". *Jurnal Yure Humano*. Volume 1, Nomor 1 2017.
- Sabam, M. Tambunan. "Praktek Kartel Suatu Persaingan Tidak Sehat dan Dampaknya Bagi Pertumbuhan Perekonomian." *Yure Humano* 1, no. 2 (2017): 82-107.

### Website

- John Friel, dkk. Cartel leniency in the United States: overview. [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-006-7098?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-006-7098?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
- OECD. Prosecuting Cartels without Direct Evidence of Agreement. <https://www.oecd.org/competition/cartels/38704302.pdf>

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN.2011/No.82, TLN No.5234).
- Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.