



URGENSI PROGRAM *LENIENCY* DALAM MENGUNGKAP PEMBUKTIAN KARTEL

Sulasi Rongiyati*

Abstrak

Kartel merupakan kejahatan yang berbahaya dalam hukum persaingan usaha. Dampak dari praktik kartel ini membawa kerugian yang besar pada konsumen. Upaya memberantas kartel seringkali terkendala oleh sifat rahasia dan perjanjian kartel yang dilakukan tidak secara tertulis, sehingga sulit dibuktikan. Program leniency atau pengampunan bagi pelaku kartel yang melapor, menjadi salah satu solusi efektif dalam memerangi kegiatan kartel yang telah digunakan beberapa negara dalam memberantas kartel. Namun, sampai saat ini Indonesia belum mengatur mengenai leniency program. Artikel ini bertujuan untuk membahas mengenai urgensi pengaturan program leniency dan tantangan penerapannya di Indonesia. Pengaturan leniency penting untuk mengoptimalkan pemberantasan kartel oleh KPPU. Namun, terdapat tantangan dalam penerapan leniency seperti perlunya pemahaman pelaku usaha, resiko dan benefit yang diperoleh, serta belum tersedianya regulasi terkait program leniency. Komisi VI DPR RI dalam fungsi legislasi perlu mendorong pengaturan program leniency dalam Revisi UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pendahuluan

Kartel adalah salah satu praktik anti persaingan yang dapat merugikan perekonomian, pelaku usaha, maupun konsumen. Oleh karenanya perjanjian kartel merupakan salah satu perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Dalam kerangka penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) masih didominasi oleh kasus kartel, disusul pelanggaran penyalahgunaan posisi dominan, keterlambatan notifikasi merger, dan kemitraan (Jayanti, 2025). Terakhir, KPPU menangani kasus kartel yang melibatkan 97 perusahaan yang diduga mengarah pada potensi praktik kartel penetapan harga di industri pinjaman *online* (Werdiningsih, 2025).

Dalam praktiknya, otoritas persaingan usaha mengalami kesulitan mengungkap praktik kartel karena sifat kerahasiaannya dan umumnya perjanjian kartel tidak dinyatakan secara tertulis. Hal tersebut menjadi alasan berlakunya program *leniency* oleh banyak negara. Program *leniency* dirancang untuk mengatasi kesulitan mengungkap kartel dengan mendorong pelaku kartel untuk mengungkap praktik kartel dan memberikan informasi serta bukti yang dibutuhkan dengan imbalan insentif berupa keringanan hukuman. Di Indonesia gagasan untuk mengatur program *leniency* dalam undang-undang sudah mulai mencuat ketika revisi

*) Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pembangunan pada Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI. Email: sulasi.rongiyati@dpr.go.id

UU No. 5 Tahun 1999 mulai digulirkan. Tulisan ini akan mengkaji urgensi pengaturan *leniency program* dalam undang-undang dan tantangan penerapannya di Indonesia.

Urgensi Pengaturan Program *Leniency*

Kontrak penetapan harga atau lebih dikenal dengan kartel merupakan istilah yang dikenal dalam bidang ekonomi dan hukum. Dalam bidang ekonomi, “kartel” adalah perilaku atau praktik yang berhubungan dengan persaingan usaha. Di bidang hukum, praktik tersebut dilarang secara hukum karena dianggap dapat merugikan kepentingan umum. Secara sederhana kartel dapat diartikan sebagai bentuk persekongkolan beberapa perusahaan yang memiliki tujuan sama untuk mengendalikan harga dan distribusi suatu barang/jasa untuk kepentingan dan keuntungannya sendiri (Margono, 2009). Umumnya kartel dilakukan oleh beberapa perusahaan yang saling bersaing, dengan tujuan mengkoordinasikan aktivitas mereka untuk mengatur jumlah produksi serta harga barang dan jasa. Tujuan dari kartel ini adalah untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi dari tingkat keuntungan yang seharusnya. Praktik kartel ini membuat konsumen harus membayar harga yang lebih mahal untuk produk tertentu, sehingga secara langsung merugikan konsumen. Selain itu, kartel juga berdampak negatif pada perekonomian secara keseluruhan karena mengendalikan harga dan pembatasan produksi, sehingga akan menimbulkan inefisiensi distribusi dalam produksi (Surbakti & Anggraini, 2023)

Pasal 11 UU No. 5 tahun 1999 melarang perjanjian di antara para pesaing yang berisi pengaturan terhadap produksi dan atau pemasaran suatu barang dan jasa yang bertujuan untuk memengaruhi harga yang hal tersebut dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Namun, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 hingga Pasal 46 UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai prosedur penanganan perkara, proses dari tahap pelaporan, pemantauan, hingga putusan KPPU memerlukan waktu efektif selama 494 hari jika pelaku usaha mengajukan keberatan terhadap putusan tersebut. Selain karena proses yang cukup panjang dan rumit, pengungkapan praktik kartel juga sulit dalam memperoleh bukti yang menunjukkan adanya kartel karena pelaku kartel cenderung menjalankan kartelnya secara diam-diam. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kewenangan KPPU dalam melakukan penyelidikan dan pembuktian, yang akhirnya menjadi hambatan dalam menangani praktik persaingan usaha tidak sehat. Pada sisi lain otoritas persaingan usaha memerlukan kewenangan yang luas dan keahlian tertentu untuk dapat mengumpulkan bukti-bukti yang cukup guna menjerat pelaku kartel yang tidak kooperatif. Oleh sebab itu diperlukan upaya-upaya khusus dari otoritas persaingan usaha untuk mengungkap keberadaan kartel.

Sulitnya mengungkap keberadaan kartel dan dampak kartel yang merugikan perekonomian negara menyebabkan banyak negara melakukan berbagai upaya untuk memberantas praktik kartel. Banyak negara sepakat bahwa diperlukan metode khusus untuk memberantas kartel, salah satunya adalah program *leniency* yang dilakukan dengan memperoleh pengakuan dari perusahaan anggota kartel. Program *leniency* merupakan suatu sistem amnesti dimana anggota kartel dibebaskan guna mengadukan kepada otoritas persaingan pengusaha oleh

adanya praktik kartel, berwujud pembebasan atas sebagian atau keseluruhan hukuman dan/atau denda sudah semestinya diterapkan (Surbakti & Anggraini, 2023). Dengan kata lain, *Leniency Program* merupakan kebijakan yang memungkinkan pelaku usaha yang terlibat dalam praktik kartel untuk mendapatkan pengurangan atau bahkan pembebasan sanksi jika mereka bersedia bekerja sama dengan otoritas persaingan usaha dalam mengungkap kartel tersebut. Program ini bertujuan untuk mendorong pengungkapan kartel yang sulit dibuktikan melalui bukti langsung, sehingga membantu penegakan hukum persaingan usaha. Program ini mirip dengan *justice collaborator* dalam hukum pidana di mana pelaku mengakui kesalahannya dan bersedia bersaksi sebagai saksi dan sebagai imbalannya, mereka akan menerima pengurangan hukuman.

Program *leniency* telah diterapkan di beberapa negara dan terbukti efektif dalam mengatasi kesulitan dan kendala dalam mengungkap kartel, di mana kerahasiaan kartel—yang selama ini menjadi penghalang utama dalam pembongkaran kartel—dapat dihilangkan. Pengaturan program *leniency* atau *leniency policy* di berbagai negara memiliki desain yang berbeda-beda disesuaikan dengan kebutuhan hukum masing-masing negara. Sebagai contoh di Amerika Serikat (AS) yang merupakan negara pelopor program *leniency*. Di AS, Department of Justice-Antitrust Division (DOJ-AD) menerapkan amnesti hanya untuk pelapor pertama, tetapi pelaku kartel lainnya juga memiliki kemungkinan untuk mendapatkan pengurangan sanksi melalui prosedur *plea agreement*, yaitu sistem yang memberikan kemungkinan bagi pelaku kartel untuk mendapatkan pengurangan sanksi pidana berupa denda (Rachman, 2017).

Hukum persaingan usaha di Indonesia belum mengatur mengenai program *leniency*. Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur larangan praktik kartel tidak secara eksplisit mengatur program *leniency*, meskipun program ini sudah terbukti menjadi inovasi efektif untuk menangani kartel di berbagai negara. KPPU pernah berupaya mengatur program *leniency* melalui Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun, pada akhirnya Peraturan KPPU tersebut dicabut karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukan peraturan pelaksana ini.

Pembuktian kartel di Indonesia masih banyak mengandalkan bukti tidak langsung. Proses pembuktian praktik penetapan harga kartel dilakukan melalui dua tahap. Tahap pertama adalah membuktikan bahwa dua atau lebih pelaku usaha yang diduga melakukan perjanjian penetapan harga beroperasi di pasar yang sama. Tahap berikutnya adalah membuktikan adanya kesepakatan atau perjanjian di antara pelaku usaha tersebut. Pada tahap ini, bukti tidak langsung (*circumstantial or indirect evidence*) sangat penting ketika bukti langsung yang menunjukkan adanya perjanjian, tidak ditemukan. Karena sulitnya menemukan bukti langsung, KPPU seringkali mengandalkan bukti tidak langsung sebagai strategi utama untuk menindak praktik kartel (Rachman, 2017). Namun, regulasi terkait penggunaan bukti tidak langsung ini masih belum jelas, sehingga hakim di pengadilan negeri yang menangani tahap keberatan maupun hakim Mahkamah Agung kerap membatalkan putusan KPPU yang

menyatakan pelaku usaha bersalah. Oleh karena itu, penting untuk mengatur program *leniency* dalam UU yang mengatur persaingan usaha. Diharapkan *leniency* menjadi metode baru bagi KPPU dalam memberantas kartel agar tidak terlalu bergantung pada bukti tidak langsung dan menghindari kesalahan putusan yang serupa. Berkaitan dengan kebutuhan pengaturan tersebut, sudah saatnya revisi UU No. 5 Tahun 1999 yang sudah diagendakan dalam Prolegnas DPR RI Prioritas 2025 ini, mengatur ketentuan program *leniency*.

Tantangan Penerapan Program *Leniency*

Banyak negara telah mengatur dan menerapkan program *leniency* dalam menegakkan hukum persaingan usaha yang sehat. Namun demikian, penerapan program *leniency* di beberapa negara khususnya negara berkembang seperti Indonesia masih menghadapi banyak tantangan. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) menjelaskan bahwa untuk menciptakan program *leniency* yang efektif dibutuhkan unsur kejelasan, kepastian, dan prioritas dalam program *leniency* yang diterapkan (Yuliandini & Tejomurti, 2025). Dalam hal ini kesuksesan program *leniency* bergantung pada tiga pilar utama yaitu *pertama*, kepastian hukum yang menjamin bahwa pelapor yang memenuhi persyaratan akan menerima manfaat yang dijanjikan. *Kedua*, insentif yang cukup, biasanya berupa denda seratus persen untuk pelapor pertama menimbulkan "kompetisi untuk kekuasaan" di antara anggota kartel. *Ketiga*, prasyarat untuk mengadopsi dan mengimplementasi program *leniency* yang efektif (Yuliandini & Tejomurti, 2025).

Berkaitan dengan rencana pengaturan program *leniency* dalam UU No. 5 Tahun 1999, terdapat beberapa tantangan yang perlu dicari solusinya sekaligus perlu menjadi perhatian KPPU dan seluruh aspek penegak hukum persaingan usaha untuk dapat menerapkan program *leniency* antara lain: (1) Keberhasilan kartel tergantung pada tingkat kepercayaan yang ada di antara anggota kartel. Oleh karenanya dibutuhkan hukuman yang tegas bagi pihak yang terlibat dalam kartel. Suatu program *leniency* harus mampu menciptakan keadaan bahwa mengaku dan melaporkan adanya praktik kartel kepada otoritas adalah pilihan yang paling menguntungkan bagi pelaku kartel. Selanjutnya, perlu dipertimbangkan agar sanksi hukum yang dijatuhkan harus lebih besar dari keuntungan yang diperoleh dalam suatu kartel. Sanksi yang kecil dan tidak sebanding dengan keuntungan yang didapat tentunya tidak akan dapat menstimulasi pelaku kartel. (2) Pelaku usaha ataupun perusahaan belum memahami bahwa terdapat risiko yang tinggi dari pendeteksian kartel oleh otoritas persaingan jika mereka tidak mengajukan permohonan *leniency*. Oleh karenanya perlu dilakukan sosialisasi kepada pelaku usaha terkait risiko berupa sanksi berat jika terbukti melakukan kartel, sekaligus benefit yang akan diperoleh pelaku "kartel". (3) Dalam penerapan program *leniency*, harus mengedepankan unsur kejelasan, transparansi, dan prediktabilitas. Hal ini bertujuan agar pelaku usaha ataupun perusahaan dapat memprediksi dengan tingkat kepastian yang tinggi, imbalan apa yang akan diperoleh apabila mereka mengajukan permohonan *leniency* dan konsekuensi apa yang didapat apabila tidak mengajukan permohonan *leniency*. (4) Dibutuhkan landasan hukum program *leniency* yang berkekuatan hukum. Untuk mengatasi hal ini, substansi pengaturan program *leniency* perlu diatur secara limitatif dalam undang-undang. Dalam hal ini program *leniency* harus menggambarkan syarat-syarat, prosedur,

kriteria, termasuk kriteria untuk diberikannya keringanan tingkatan dan proses investigasi yang dimungkinkan untuk *leniency*. (5) Indonesia belum memiliki program *leniency* yang diatur secara jelas dalam undang-undang. Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang saat ini sedang dalam proses penyusunan di DPR RI perlu mengatur dengan jelas untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi program ini.

Penutup

Sifat rahasia dan tidak tertulis dari perjanjian kartel berdampak pada kesulitan KPPU dalam mengungkap praktik kartel. Hal ini mendorong perlunya pengaturan program *leniency* dalam UU dengan memberikan amnesti bagi anggota kartel yang melaporkan keberadaan kartel. Tantangan penerapannya *leniency* di Indonesia antara lain perlunya hukuman tegas bagi pelaku kartel, sosialisasi risiko dan manfaat *leniency* bagi pelaku usaha, serta aturan yang transparan dan dapat diprediksi. Saat ini, Indonesia belum memiliki dasar hukum *leniency* yang kuat, sehingga pengaturan program ini dalam perubahan UU No.5 Tahun 1999 sangat diperlukan guna mendorong efektivitas penegakan persaingan usaha yang sehat.

Komisi VI DPR RI dalam fungsi legislasi perlu mendorong pengaturan program *leniency* dalam Revisi UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di samping itu Komisi VI juga perlu memastikan pengaturan tersebut memiliki kepastian hukum dan keadilan yang menjamin manfaat bagi pelapor.

Referensi

- Jayanti, H.D. (2025, Agustus 13). Kartel masih dominasi tren perkara KPPU denda kian agresif pasca UU Cipta Kerja. *hukumonline*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kartel-masih-dominasi-tren-perkara-kppu--denda-kian-agresif-pasca-uu-cipta-kerja-lt689c4ffcd5c5f/?page=all>
- Werdiningsih, P. (2025, Agustus 15). “KPPU pecah rekor gelar sidang dengan 97 pinjol jadi laporan dugaan kartel”. *Kontan*. <https://keuangan.kontan.co.id/news/kppu-pecah-rekor-gelar-sidang-dengan-97-pinjol-jadi-terlapor-dugaan-kartel>
- Margono, S. (2009). *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 67.
- Rachman, M (2017). Leniency program sebagai upaya memberantas kartel dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. UII. <https://law.uii.ac.id/wp-content/uploads/2017/04/V-01-No-03-leniency-program-sebagai-upaya-memberantas-kartel-dalam-hukum-persaingan-usaha-di-indonesia-miftahur-rachman.pdf>
- Surbakti & Anggraini (2023). Potensi Penggunaan Leniency Program dalam Perkara Kartel Indonesia: Studi Perbandingan Leniency Jepang. *Reformasi Hukum Trisakti*. 5(1). Februari 2023. 211-223
- Yuliandini & Tejomurti (2025). Program leniency sebagai upaya mengungkap praktik kartel di era ekonomi digital. *Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities*. 5(2). 2025. 230-242