

UPAYA MENGATASI PRAKTIK KARTEL DI INDONESIA

EFFORT TO DISCLOSE CARTELS IN INDONESIA

Rafika Sari

(Pusat Penelitian, Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, BKD
Jalan Gatot Subroto, Ged. Nusantara I, lantai 2, Setjen DPR RI,
e-mail: rafika.sari@dpr.go.id)

Dewi Restu Mangeswuri

(Pusat Penelitian, Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, BKD
Jalan Gatot Subroto, Ged. Nusantara I, lantai 2, Setjen DPR RI,
e-mail: mangeswuri@yahoo.com)

Naskah diterima: 28 Oktober 2019, direvisi: 14 November 2019,
disetujui: 15 Desember 2019

Abstract

A cartel is an anti-competitive market behavior that agreements between competitors to prevent, restrict or distort competition. From 2012 until 2017, the number of cases handled by KPPU was around 18 cartel cases, including sugar, salt, and telecommunications cartels. Several studies in Europe have shown that cartels harm economic efficiency, so Indonesia's policies are needed to limit or eliminate cartels. This paper aims to analyze the efforts to disclosure cartels in Indonesia by examining Indonesia's cartel cases, sanctions and economic losses caused, and the competition law amendments. This paper uses a descriptive qualitative approach with secondary data sources from journals, literature, online media, and other official sources. To strengthen KPPU is needed in granting authority to obtain, examine and assess letters, documents, or other evidence for investigation or examination. The leniency program as a whistle-blower has been implemented by several countries as an incentive for anyone who exposes insider knowledge of illegal business activities. This leniency program is expected to regulate the detailed mechanism for reducing fines or punishments to create fair business competition in Indonesia. The regulation of the cartel provides access to justice in business competition for sustainable development. Revised cartels fines and blacklisting are included in the competition law amendment.

Keywords: cartel; leniency; business competition; KPPU; sustainable development.

Abstrak

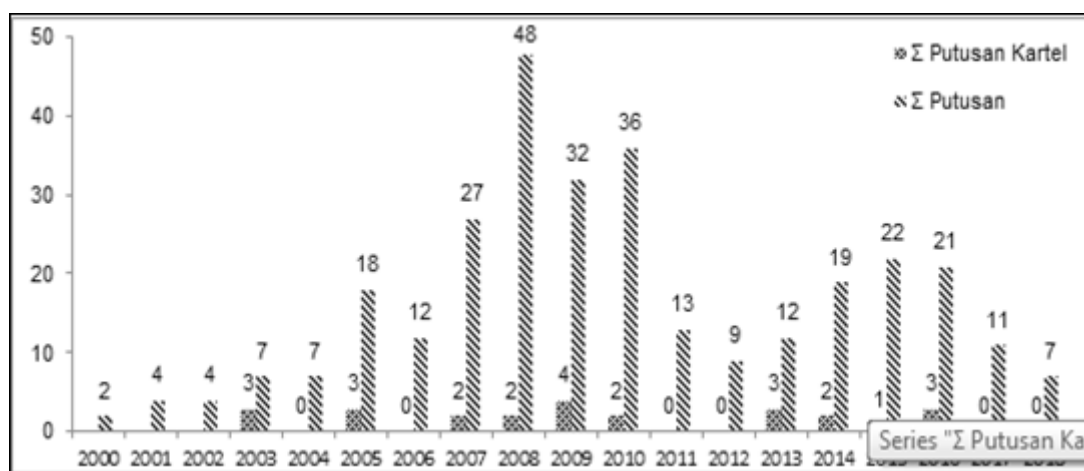
Kartel merupakan salah satu perilaku pasar anti-persaingan di mana pelaku usaha melakukan perjanjian/koordinasi dengan pelaku usaha pesaing dengan tujuan membatasi atau menghilangkan persaingan. Selama periode tahun 2012 hingga tahun 2017, jumlah perkara yang telah ditangani oleh KPPU adalah sekitar 18 perkara kartel antara lain kartel gula, garam, dan telekomunikasi. Beberapa penelitian di Eropa menunjukkan bahwa praktik kartel berdampak negatif terhadap efisiensi ekonomi sehingga diperlukan kebijakan untuk membatasi atau menghapus praktik kartel ekonomi di Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa upaya mengatasi praktik kartel di Indonesia, dengan mengkaji perkara praktik kartel yang terjadi di Indonesia berikut sanksi dan kerugian ekonomi yang diakibatkan serta perbaikan regulasi. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan sumber data sekunder yang berasal dari jurnal, literatur, media daring, maupun sumber resmi lainnya. Penguatan KPPU diperlukan dalam pemberian kewenangan untuk mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan atau pemeriksaan. Program leniensi sebagai *whistle-blower* telah diterapkan oleh beberapa negara menjadi insentif bagi para pelaku usaha yang mengakui atau melaporkan perbuatan kartelnya. Program leniensi ini diharapkan dapat diatur dalam mekanisme pengurangan denda atau penghapusan hukum yang jelas dan terperinci, dengan tujuan menciptakan persaingan usaha yang lebih sehat di Indonesia. Revisi besaran denda administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan kartel dan publikasi dalam daftar hitam bertujuan untuk memberikan efek jera kepada pelaku usaha.

Kata kunci: kartel; leniensi; persaingan usaha; KPPU; pembangunan berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Praktik kartel merupakan salah satu perilaku pasar anti-persaingan di mana pelaku usaha melakukan perjanjian/koordinasi dengan pelaku usaha pesaing dengan tujuan membatasi atau menghilangkan persaingan. Di Indonesia, praktik kartel dalam persaingan usaha juga dilarang dan menjadi salah satu dari sepuluh perjanjian yang dilarang dalam suatu persaingan usaha di Indonesia. Larangan praktik kartel di Indonesia telah diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (LPMPUTS). Dalam undang-undang ini antara lain dikemukakan bahwa

oleh KPPU sebanyak 25 perkara kartel, antara lain kartel bawang putih, gula, dan telekomunikasi. Tabel 1 menunjukkan bahwa perkara kartel yang ditangani oleh KPPU hingga saat ini masih sedikit jumlahnya dibandingkan total perkara yang ditangani selama periode 18 tahun, yaitu sebanyak 25 perkara kartel atau 8% dari total 311 perkara, dengan tren yang relatif menurun dari tahun ke tahunnya. Minimnya jumlah perkara kartel yang ditangani KPPU mengindikasikan bahwa kebijakan larangan praktik kartel yang berlaku saat ini dinilai belum mampu untuk mengungkapkan dugaan praktik kartel yang terjadi pada industri tertentu.



Sumber: diolah dari Putusan KPPU 2000-2018.

Gambar 1. Jumlah Putusan Perkara Kartel di Indonesia, Tahun 2000-2018

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk memengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ditunjuk sebagai lembaga yang mengawasi praktik kartel dalam suatu persaingan usaha di Indonesia). KPPU adalah lembaga negara yang memiliki peran yang tepat sesuai amanatnya sebagai lembaga penegakan hukum dan advokasi persaingan usaha yang sejalan dengan dukungan terhadap arah kebijakan dan strategi ekonomi rakyat yang berkelanjutan untuk memberikan kesempatan berusaha yang adil bagi masyarakat.

Selama periode tahun 2010 hingga tahun 2018, jumlah perkara kartel yang telah ditangani

Di beberapa negara, kejahatan kartel masuk dalam kategori *extra-ordinary crime*, yang artinya kartel sangat berbahaya bagi perekonomian sebuah negara. Menurut Dewanto¹, dampak yang ditimbulkan dari praktik kartel data berupa hilangnya kesempatan berusaha bagi pelaku usaha baru dan hilangnya persaingan, efisiensi dan inovasi. Selain itu, kartel sebagai suatu perilaku pasar dapat memberikan dampak negatif bagi konsumen melalui penetapan harga dan pengaturan produksi/pemasaran, sehingga harga menjadi mahal dan minimnya pilihan produk.

Guenster² (2013) melakukan penelitian terhadap kartel di Eropa antara tahun 1983 – 2004,

¹ KPPU, 2017, “Laporan Kinerja KPPU 2017”, (online), (http://www.kppu.go.id/docs/Laporan%20Tahunan/Laporan_Tahunan_KPPU_2017.pdf, diakses 3 Juli 2019).

² Andrea Guenster, “Do Cartel Undermine Economic Efficiency”, Paper to be presented at the 35th DRUID Celebration Conference 2013, Barcelona, Spain, June 17-19, 2013.

bahwa praktik kartel yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan berpengaruh negatif terhadap efisiensi ekonomi yang meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu (1) efisiensi alokasi yang diukur dengan besarnya profitabilitas, (2) efisiensi produksi yang diukur dengan produktivitas tenaga kerja, dan (3) unsur inovasi yang diukur dengan investasi pada sumber daya manusia. Salah satu hal positifnya adalah peningkatan profitabilitas yang dinikmati oleh kelompok kartel tersebut.

Inefisiensi dalam perekonomian yang diakibatkan adanya praktik kartel akan merugikan masyarakat sebagai konsumen. Pasal 38 UU No.5 Tahun 1999 tentang LPMPUTS memberikan ruang bagi masyarakat yang mengetahui/menduga adanya kartel dan bahkan yang dirugikan akibat adanya kartel untuk melaporkan praktik kartel kepada KPPU. Sehingga perkara kartel yang ditangani oleh KPPU sepenuhnya bergantung pada laporan yang masuk ke KPPU. Walaupun identitas pelapor dirahasiakan, masih ada keengganan masyarakat untuk melaporkan. Program leniensi (*leniency program*) di beberapa negara telah diberlakukan sebagai insentif bagi pelaku usaha yang mengakui/melaporkan perbuatan melakukan kartel (*whistle-blower*). Namun tidak demikian di Indonesia, kebijakan leniensi belum memiliki dasar hukum.

Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk menganalisa upaya mengatasi praktik kartel di Indonesia, dengan mengkaji perkara praktik kartel yang terjadi di Indonesia berikut sanksi dan kerugian ekonomi yang diakibatkan dan perbaikan regulasi berupa kebijakan leniensi. Adapun obyek penelitian adalah 25 perkara kartel dari 311 perkara yang telah ditangani oleh KPPU selama periode tahun 2000-hingga 2018, meliputi perkara kartel harga, perkara kartel pembagian wilayah/alokasi pemasaran barang/jasa, dan perkara kartel produksi/pemasaran barang/jasa.

Regulasi Kartel di Indonesia

Dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang LPMPUTS, dikenal 4 (empat) bentuk dari praktik kartel. *Pertama*, kartel harga atas suatu barang/jasa (Pasal 5). *Kedua*, kartel melalui pembagian wilayah/alokasi pemasaran terhadap suatu barang/jasa (Pasal 9). *Ketiga*, kartel produksi/pemasaran suatu barang/jasa (Pasal 11). *Terakhir*, persekongkolan untuk menentukan pemenang tender (Pasal 22). Secara tertulis, pengaturan kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang LPMPUTS dipandang sempit hanya sebatas pada kartel produksi dan pemasaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 sebagai suatu bagian tersendiri bernama kartel. Sedangkan yang lain merupakan bentuk lain dari praktik kartel yang diakui oleh negara lain walaupun tidak masuk dalam kelompok bagian kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang LPMPUTS, yaitu penetapan harga (Pasal 5), pembagian wilayah (Pasal 9), dan persekongkolan tender (Pasal 22). Karena sesungguhnya, kartel produksi dan pemasaran akhirnya berpengaruh pada harga produksi, dan bukan tidak mungkin dalam praktek pembagian wilayah disertai kegiatan penetapan harga.

Namun demikian, dilihat dari sifat *evidence-nya*, 3 (tiga) dari 4 (empat) jenis kartel ini termasuk dalam perjanjian yang dilarang di mana merupakan kasus dengan pembuktian yang bersifat pasca (*post-evidence*), yaitu penetapan harga, pembagian wilayah, dan pembatasan produksi. Sementara hanya persekongkolan tender termasuk dalam kegiatan yang dilarang di mana merupakan kasus dengan pembuktian yang bersifat pra (*pre-evidence*), lihat Tabel 1. Oleh karena itu, dalam penelitian ini hanya dibatasi pada tiga jenis kartel, yaitu kartel melalui penetapan harga, kartel melalui pembagian wilayah, dan kartel melalui pembatasan produksi.

Tabel 1. Bentuk dari Praktik Kartel di Indonesia Menurut UU No. 5 Tahun 1999

Bentuk dari Praktik Kartel	Pasal dalam UU 5/2019		Nama Bab di UU 5/1999	Sifat Pembuktian
Kartel Harga	5	Penetapan Harga	Perjanjian Yang Dilarang	Pasca
Kartel Pembagian Wilayah	9	Pembagian Wilayah	Perjanjian Yang Dilarang	Pasca
Kartel Produksi/Pemasaran	11	Pembatasan Produksi	Perjanjian Yang Dilarang	Pasca
Kartel Tender	22	Persekongkolan Tender	Kegiatan Yang Dilarang	Pra

Sumber: Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang LPMPUTS.

Deteksi Kartel

Suatu perjanjian kartel umumnya memiliki ciri-ciri yaitu menghasilkan harga yang lebih mahal dan kualitas produk barang atau jasa yang diperjual belikan lebih rendah. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 dalam UU No. 5 Tahun 1999, bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Bentuk-bentuk kesepakatan yang sering terjadi adalah sebagai berikut (a) kesepakatan menaikkan atau menurunkan harga; (b) kesepakatan memakai suatu formula standar sebagai dasar perhitungan harga; (c) kesepakatan memelihara suatu perbandingan tetap antara harga yang dipersaingkan dengan suatu produk tertentu; (d) kesepakatan meniadakan diskon atau membuat keseragaman diskon; (e) kesepakatan persyaratan pemberian kredit kepada konsumen; (f) kesepakatan meniadakan produk yang ditawarkan dengan harga murah di pasar sehingga membatasi pasokan dan memelihara harga tinggi; (g) persetujuan kepatuhan pada harga yang diumumkan; (h) kesepakatan tidak menjual bila harga yang disetujui tidak dipenuhi; dan (i) kesepakatan menggunakan harga yang seragam sebagai langkah awal untuk negosiasi.

Namun demikian, sulit untuk membuktikan adanya indikasi kartel dengan kesepakatan tidak tertulis. Kesepakatan tidak tertulis dapat dilakukan secara terang-terangan atau diam-diam. Terlebih lagi bila kesepakatan tersebut terjadi secara *tacit collusion* dalam bentuk *meeting of mind*. Bila tidak ditemukan adanya kesepakatan yang tertulis namun terdapat indikasi yang kuat adanya kesepakatan, maka langkah berikutnya untuk membuktikan ada atau tidaknya kesepakatan itu melalui pembuktian dengan alat bukti tidak langsung. Bukti tidak langsung disebut juga *circumstantial evidence* atau *indirect evidence*, mencakup bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Bukti komunikasi adalah bukti tidak secara langsung menunjukkan adanya kesepakatan penetapan harga. Bukti komunikasi dapat berupa fakta adanya pertemuan dan/atau komunikasi antar pesaing meskipun tidak terdapat substansi

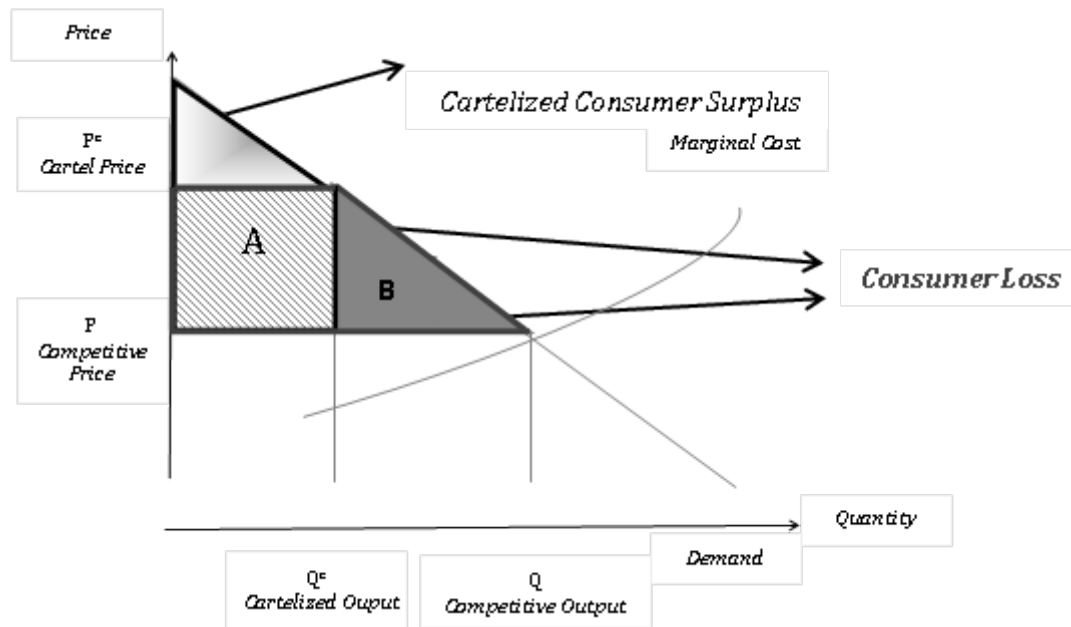
dari pertemuan dan/atau komunikasi tersebut. Bukti ekonomi merupakan penggunaan dalil-dalil ilmu ekonomi yang ditunjang oleh metode analisis data kuantitatif dan/atau kualitatif serta hasil analisis ahli, yang semuanya bertujuan untuk memperkuat pembuktian adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Fog³ menyatakan bahwa kesepakatan penetapan harga merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap hukum persaingan. Hal ini karena perilaku kesepakatan penetapan harga akan secara langsung menghilangkan persaingan yang seharusnya terjadi diantara perusahaan-perusahaan yang ada di pasar. Dalam kondisi bersaing, harga suatu barang atau jasa akan terdorong turun mendekati biaya produksinya, sedangkan jumlah produksi barang atau jasa yang diperjualbelikan juga akan meningkat. Ketika harga bergerak turun mendekati biaya produksi dan jumlah produksi yang dihasilkan meningkat, maka pasar akan menjadi lebih efisien sehingga kesejahteraan pun akan meningkat (*welfare improvement*).

Sebaliknya, ketika beberapa perusahaan melakukan kesepakatan penetapan harga, maka harga akan naik jauh di atas biaya produksi. Kenaikan harga ini salah satunya diperoleh dengan cara membatasi *output* masing-masing perusahaan yang bersepakat. Kenaikan harga dan penurunan produksi ini akan menurunkan kesejahteraan konsumen (*consumer loss*) karena konsumen harus membayar barang dan atau jasa dengan harga yang lebih tinggi dengan jumlah yang lebih sedikit. *Consumer loss* akibat adanya kartel yang terjadi sebesar keuntungan yang diterima oleh anggota kartel ditunjukkan pada (A) dan pengurangan (*deadweight loss*) surplus konsumen akibat jumlah output yang dibatasi akibat adanya kartel ditunjukkan pada (B) dalam Gambar 2. Selain itu, kesejahteraan di pasar juga akan turun (*welfare loss*) karena berkurangnya jumlah barang dan atau jasa yang ada di pasar dari Q ke Q^c .

Kesepakatan penetapan harga merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap hukum

³ Bjarke Fog, "How Are Cartel Prices Determined?", *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 5, No. 1, 1956, pp.16-23.



Keterangan:

A – Profit of the cartel members

B – Deadweight loss

Sumber European Consultants, *Cartel: The Economic Perspective*

Gambar 2. Mekanisme Kerja Kartel

persaingan, karena perilaku kesepakatan penetapan harga akan secara langsung menghilangkan persaingan yang seharusnya terjadi di antara perusahaan-perusahaan yang ada di pasar. Dalam kondisi bersaing, harga akan terdorong turun mendekati biaya produksi dan jumlah produksi di pasar juga akan meningkat. Ketika harga bergerak turun mendekati biaya produksi maka pasar akan menjadi lebih efisien sehingga kesejahteraan pun akan meningkat (*welfare improvement*).

Ketika perusahaan-perusahaan melakukan kesepakatan penetapan harga, maka harga akan naik jauh di atas biaya produksi. Kenaikan harga ini salah satunya diperoleh dengan cara membatasi output masing-masing perusahaan yang bersepakat. Kenaikan harga dan penurunan produksi ini akan menurunkan kesejahteraan konsumen (*consumer loss*) karena konsumen harus membayar barang dan atau jasa dengan harga yang lebih tinggi dengan jumlah yang lebih sedikit. Selain itu, kesejahteraan di pasar juga akan turun (*welfare loss*) karena berkurangnya jumlah barang dan atau jasa yang ada di pasar.

Bentuk-bentuk yang sering terjadi, yaitu (a) kesepakatan menaikkan atau menurunkan harga;

(b) kesepakatan memakai suatu formula standard sebagai dasar perhitungan harga; (c) kesepakatan memelihara suatu perbandingan tetap antara harga yang dipersaingkan dengan suatu produk tertentu; (d) kesepakatan meniadakan diskon atau membuat keseragaman diskon; (e) kesepakatan persyaratan pemberian kredit kepada konsumen; (f) Kesepakatan meniadakan produk yang ditawarkan dengan harga murah di pasar sehingga membatasi pasokan dan memelihara harga tinggi; (g) persetujuan kepatuhan pada harga yang diumumkan; (h) kesepakatan tidak menjual bila harga yang disetujui tidak dipenuhi; dan (i) kesepakatan menggunakan harga yang seragam sebagai langkah awal untuk negosiasi.

METODOLOGI PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif deskriptif. Data yang dikumpulkan berupa studi literatur, baik berupa buku, artikel dalam jurnal, *working paper*, majalah, sumber dari daring, dan surat kabar untuk kemudian dilakukan analisis terhadap data yang diperoleh. Analisis menggunakan pendekatan deskriptif dengan menjelaskan peristiwa yang berkaitan dengan obyek yang dikaji untuk kemudian diambil

kesimpulan. Dalam konteks tulisan ini maka yang akan diangkat dan disajikan adalah tentang upaya dalam mengatasi praktik kartel yang terjadi di Indonesia dengan mengkaji perkara praktik kartel yang terjadi di Indonesia berikut sanksi dan kerugian ekonomi yang diakibatkan serta perbaikan regulasinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkara Kartel di Indonesia

Selama periode tahun 2000-2018, KPPU telah menangani beberapa perkara kartel dengan mengacu pada UU No.5 Tahun 1999. Dari 311 perkara persaingan usaha yang ditangani oleh KPPU bentuk praktik kartel terbanyak adalah kartel harga, diikuti kartel produksi/pemasaran dan kartel pembagian wilayah. (Tabel 1). Dilihat dari kuantitas perkara, perkara kartel yang ditangani hanya sebagian kecil banyaknya, mengingat banyaknya laporan masyarakat yang masuk kepada KPPU. Laporan masyarakat yang masuk terkait dugaan pelanggaran UU No.5 Tahun 1999 tercatat sebanyak 2.537 selama periode tahun 2000-2017.⁴ Dari 25 dugaan perkara yang telah diputus oleh KPPU pada Tabel 2, sebanyak 18 perkara yang diputus oleh KPPU secara sah dan meyakinkan terjadinya pelanggaran kartel, sedangkan sisanya (7 perkara) diputus oleh KPPU bahwa tidak terjadi pelanggaran kartel.

Dari 18 perkara yang terbukti terjadinya pelanggaran kartel, 8 perkara menerima putusan KPPU dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri, karena putusan KPPU tidak memberikan sanksi kepada pelaku usaha meskipun pelaku usaha dinyatakan bersalah. Sementara 10 perkara lainnya, terdapat upaya hukum keberatan dan kemudian tujuh perkara diantaranya dibatalkan oleh Pengadilan Negeri. Dan pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung, 5 dari 10 perkara dibatalkan oleh Mahkamah Agung.⁵ Kondisi ini menunjukkan bahwa belum efektifnya penegakan hukum terkait praktik kartel yang dilakukan oleh KPPU di Indonesia.

⁴ Forum Jurnalis dengan RRI Surabaya, *Majalah Kompetisi*, edisi 59/2017, hal.23.

⁵ Veri Antoni, "Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Pesengkokolan Tender di Indonesia", *Mimbar Hukum*, Vol. 31. No.1, Feb 2019, hal. 92-111, hal. 96-97.

Sanksi Administratif dan Kerugian yang Diakibatkan oleh Kartel

Pemerintah menjatuhkan sanksi berupa administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik kartel mengacu pada Pasal 48 (2) UU No. 5 Tahun 1999. Tindakan administratif dapat berupa (a) penetapan pembatalan perjanjian, (b) penetapan pembayaran ganti rugi; (c) penghentian kegiatan/tindakanyang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain; dan atau (d) pengenaan denda. Adapun denda yang dikenakan maksimal sebesar Rp 25 miliar.

Selain itu, ada yang dikecualikan dalam regulasi Indonesia adalah⁶: (a) perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; (c) perjanjian penetapan standar teknis produk barang/jasa yang tidak mengekang/menghalangi persaingan; (d) perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang/jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; (e) perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; (f) perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah; (g) perjanjian/perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; (h) pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; dan (i) kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Dari beberapa perkara praktik kartel yang telah ditangani oleh KPPU di Indonesia, terbukti memberikan kerugian ekonomi bagi beberapa pihak, baik bagi konsumen maupun bagi pelaku usaha lain. **Pertama**, menyebabkan hambatan usaha bagi pelaku usaha di luar kartel, seperti terjadi pada dugaan kartel garam bahan baku pada Putusan Perkara KPPU No.10/KPPU-

⁶ Pasal 50 UU No. 5 Tahun 1999 tentang LPUTSPM.

Tabel 2. Perkara Kartel di Indonesia, Tahun 2000-2018

No	Deskripsi Praktik Kartel	Tahun Perkara	Area Obyek Perkara	Jumlah Terlapor
1.	Penetapan tarif uang tambang peti kemas pada angkutan laut khusus barang (kargo) untuk trayek Jakarta-Pontianak-Jakarta	2003	Jakarta-Pontianak-Jakarta	4
2.	Penetapan tarif dalam transaksi jasa angkutan laut khusus barang (kargo) untuk jalur Surabaya – Makasar – Surabaya dan jalur Makasar-Jakarta-Makasar	2003	Kargo jalur Surabaya-Makasar-Surabaya dan jalur Makasar-Jakarta-Makasar (Tahun 2002)	7
3.	Pengusaha Angkutan Jalan Raya	2003	DKI Jakarta (Tahun 2001)	6
4.	Penyediaan Jasa Survey Gula Impor	2005	Indonesia	2
5.	Perdagangan Garam ke Sumatera Utara	2005	Sumatera Utara (Tahun 2004-2005)	7
6.	Distribusi Semen Gresik	2005	Indonesia	11
7.	Tarif SMS	2007	Indonesia (Tahun 2004-2007)	9
8.	Jasa Pelayanan Taksi di Kota Batam	2007	Bandara Hang Nadim, Pel. Domestik Sekupang, Pel. Internasional Sekupang, Pel. Batam Center, Pel. Marina City, Pel. Harbour Bay, Pel. Nongsa Pura, dan Pel. Telaga Punggur di Batam	28
9.	Pembagian wilayah DPP Asosiasi Kontraktor Listrik dan Mekanikal Indonesia (AKLI) Pusat	2008	Indonesia	6
10.	Kesepakatan Tarif All - in Ekspedisi Muatan Kapal Laut (EMKL)	2008	Pelabuhan Sorong (Tahun 2018)	13
11.	Pengaturan tata niaga tiket pada maskapai penerbangan Lion Air dan Wings Air	2009	Prov.Nusa Tenggara Barat (Tahun2007-2009)	12
12.	Industri Minyak Goreng Sawit di Indonesia (Kemasan dan Curah)	2009	Indonesia (Tahun 2007 -2009)	21
13.	Penetapan Harga <i>Fuel Surcharge</i> Dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik	2009	Indonesia	13
14.	Penetapan tarif dan kuota pada Jasa Pemeriksaan Kesehatan Calon Tenaga Kerja Indonesia ke Timur Tengah	2009	<i>Gulf Approved Medical Centre Association</i> (GAMCA) di Jakarta	26
15.	Industri Semen	2010	Indonesia	8
16.	Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine	2010	Indonesia	6
17.	Importasi Bawang Putih	2013	Indonesia (Nov 2012 - Februari 2013)	22
18.	Penetapan Tarif Angkutan Kontainer Ukuran 20”, 40”, dan 2x20”	2013	12 Rute dari dan menuju Pel. Belawan (Tahun 2011 dan 2012)	15
19.	Jasa Pemasangan Instalasi Listrik	2013	Kab. Nunukan, Prov. Kalimantan Timur	15
20.	<i>Liquefied Petroleum Gas</i> (LPG)	2014	Bandung dan Sumedang (21 Juni 2011 - 15 Desember 2013)	17
21.	Produksi/Pemasaran Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat untuk ban Ring 13, 14, 15 & 16	2014	Indonesia (Tahun 2009-2012)	6
22.	Daging Sapi Impor	2015	Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Tahun 2013 Agustus 2015)	32
23.	Penetapan Tarif Handling	2016	Kawasan Tempat Penimbunan Pabean (TPP) KPP Bea Cukai Belawan	2
24.	Industri Sepeda Motor Jenis Skuter Matik 110-125 CC	2016	Indonesia	2
25.	Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (Broiler)	2016	Indonesia (Tahun 2015)	12

Sumber: diolah dari Putusan KPPU 2000-2018.

L/2005⁷, yang melibatkan 7 pelaku usaha di industri garam pada tahun 2004-2005 di wilayah Sumatera Utara. Tiga pelaku usaha (G3) yang membentuk struktur pasar oligopoli pada industri garam memasok garam bahan baku dari Madura untuk diperdagangkan di Sumatera Utara oleh 4 pelaku usaha (G4) pada tahun 2004 dan 2005. G4 melakukan upaya hubungan horisontal (horizontal competition) yang menyebabkan pelaku usaha di luarnya tidak bisa mendapat akses dalam perdagangan garam bahan baku dari G3. Bila ada, harga yang dibeli oleh pedagang lain (Rp490/Rp510 perkg) lebih tinggi dari harga yang dibeli dari G3 dan G4 sebesar Rp385/Rp405 perkg.

Selain itu, keseragaman harga jual mencerminkan adanya koordinasi antara G3 untuk menetapkan harga jual garam bahan baku. Kerugian akibat selisih harga jual garam bahan baku kepada pelaku usaha selain G3 dan GW lebih tinggi sebesar Rp105 perkg dirasakan oleh pelaku usaha lain, sehingga sulit menjadi pesaing potensial dari G4. Dengan pembelian 2.140 ton pada tahun 2005, estimasi kerugian yang diderita oleh PT. Asindo (pelaku usaha di luar G4) akibat harga jual yang lebih mahal sebesar ±Rp224,7 juta. Menurut Katrina⁸ (2011) mengatakan bahwa jumlah pelaku usaha yang bekerja sama merupakan salah satu dari faktor pendukung kesuksesan dibentuknya kartel usaha. Sehingga apabila hambatan akses usaha dalam suatu industri terbuka, maka semakin banyak pelaku usaha yang tergabung, akan semakin sulit untuk melaksanakan kartel. Kondisi ini akan memberikan kesempatan berusaha yang adil dalam mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Kedua, harga beli yang lebih mahal bagi konsumen, terjadi pada kartel daging sapi impor dan kartel minyak goreng. Perkara kartel daging sapi impor dengan Putusan Perkarannya KPPU

No.10/KPPU-I/2015⁹ melibatkan 32 pelaku usaha yang berlokasi di Jakarta, Bekasi, Tangerang, Bandung, Cianjur, Bogor, Subang, dan Lampung dan berdagang pada wilayah Jabodetabek. Sifat produk sapi yang homogen dan tidak dapat digantikan dengan produk lain seperti kerbau serta jumlah pelaku usaha yang relatif sedikit. Perilaku pedagang sapi atau asosiasi rumah potong hewan di wilayah Jabodetabek yang berhenti beroperasi pada awal tahun 2013 dan awal Agustus 2015 sebagai akibat naiknya harga beli sapi impor. Perilaku penguasaan pasar melalui asosiasi APFINDO dalam menjalankan kesepakatan dan kegiatan bersama telah berhasil memengaruhi harga pada pasar sapi impor sehingga konsumen harus membayar harga sapi dan harga daging sapi menjadi lebih mahal dari harga yang sebenarnya.

Pada perkara kartel industri minyak goreng sawit di Indonesia yang melibatkan 21 pelaku usaha pada Putusan Perkara KPPU No. 10/KPPU-I/2015¹⁰, telah menyebabkan kerugian konsumen selama periode bulan April 2008 hingga bulan Desember 2008 dengan cara menghitung selisih rata-rata harga penjualan minyak goreng dengan rata-rata harga perolehan CPO masing-masing pelaku usaha mencapai ± Rp1,27 triliun untuk produk minyak goreng kemasan dan sebesar Rp374,3 miliar untuk produk minyak goreng curah.

Tabel 3 menunjukkan denda putusan perkara kartel yang ditangani oleh KPPU selama periode tahun 2005-2016, di mana ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha disetor ke kas negara sebagai setoran pendapatan ganti rugi pelanggaran di bidang persaingan usaha. Adapun denda yang dikenakan terhadap pelaku usaha yang secara sah dan terbukti melakukan praktik kartel tidak melebihi Rp25 miliar perpelaku usaha. UU No.5 Tahun 1999 hanya mampu mengenakan efek jera kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan kartel dengan denda administrasi maksimal sebesar Rp25

⁷ KPPU, 2005, "Putusan Perkara KPPU No.10/KPPU-L/2005", (online), (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_garam.pdf, diakses 3 Juli 2019).

⁸ Katrina Marcellina, "Penggunaan Analisa Ekonomi dalam Pembuktian Kasus-Kasus Kartel oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Indonesia", *Skripsi*, Universitas Indonesia, 2011.

⁹ KPPU, 2015, "Putusan Perkara KPPU No. 10/KPPU-I/2015", (online) (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/2015/Putusan_10-I-2015_Up06062016.pdf, diakses 3 Juli 2019).

¹⁰ KPPU, 2019, "Putusan Perkara KPPU No. 24/KPPU-I/2009", (online), (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_24_2009_upload_16_juni_2010.pdf, diakses 3 Juli 2019).

miliar. Padahal, banyak dugaan perkara kartel yang menimbulkan kerugian melebihi hukuman denda lebih dari Rp25 miliar, sementara tidak bisa dihukum lebih dari batas atas pengenaan denda tersebut.

Oleh karena itu, untuk menjangkau pelaku usaha yang melakukan praktik kartel dengan penjualan yang lebih besar, maka pengenaan denda berdasarkan prosentase terhadap nilai penjualan selama kurun waktu pelanggaran menjadi alternatif solusi regulasi untuk menggantikan pengenaan denda dengan batasan nominal tertentu. Usulan prosentase pengenaan denda berkisar 25-30%. Selain itu, untuk memberikan efek jera kepada pelaku usaha, sebaiknya dilakukan publikasi pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik kartel dalam daftar hitam.

negara sebagai masukan terhadap kebijakan leniensi yang akan diadopsi oleh Indonesia.

Uni Eropa. Leniensi telah digunakan secara luas sebagai alat dalam memerangi kartel, dilaporkan bahwa sekelompok perusahaan di Eropa pada tahun 2002 berpartisipasi dalam 76 kegiatan kartel mengikuti program leniensi dan memiliki efek positif untuk melaporkan diri.¹¹ Diketahui pada tahun 2016, komisi persaingan Uni Eropa telah mengenakan denda kepada 6 kasus kartel dengan total denda sejumlah €3.73 juta.¹² Hukuman bagi perusahaan yang melanggar aturan persaingan bisa sangat berat. Untuk pelanggaran kartel, denda terbesar yang dikenakan pada satu perusahaan adalah lebih dari €896 juta; denda terbesar yang dikenakan pada semua anggota kartel tunggal adalah lebih

Tabel 3. Denda Putusan Perkara Kartel di Indonesia, Tahun 2005-2016

No.	Jenis Perkara Kartel di Indonesia	Σ Terlapor (Pelaku Usaha)	Denda
2005	Penyediaan Jasa Survey Gula Impor	2	3.000.000.000
	Perdagangan Garam ke Sumatera Utara	7	6.000.000.000
	Distribusi Semen Gresik	11	1.000.000.000
2007	Tarif SMS	9	77.000.000.000
	Jasa Pelayanan Taksi di Kota Batam	28	1.000.000.000
2009	Industri Minyak Goreng Sawit di Indonesia (Kemasan dan Curah)	21	290.000.000.000
	Penetapan Harga Fuel Surcharge Dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik	13	80.000.000.000
2010	Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine	6	145.000.000.000
2013	Penetapan Tarif Angkutan Kontainer Ukuran 20", 40", dan 2x20"	15	1.000.000.000
	Jasa Pemasangan Instalasi Listrik	15	2.951.802.180
2014	Liquefied Petroleum Gas (LPG)	17	20.145.932.200
	Produksi dan/ Pemasaran Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat untuk ban Ring 13, 14, 15 & Ring 16	6	150.000.000.000
2015	Daging Sapi Impor	32	107.351.004.000
2016	Industri Sepeda Motor Jenis Skuter Matik 110-125 CC	2	47.500.000.000
	Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (Broiler)	12	119.670.012.000

Sumber: diolah dari Putusan KPPU 2000-2018.

Praktik Keberhasilan Leniensi di Negara Lain

Di beberapa negara, leniensi telah diterapkan untuk mengungkap keberadaan praktik kartel, dan telah terbukti berhasil mengurangi kartel pada industri tertentu. Berikut komparasi kebijakan kartel yang telah diimplementasikan di beberapa

¹¹ Cung Truong Hoang, Kai Hüschele, Ulrich Laitenberger, & Florian Smuda, "Determinants of Self-Reporting Under The European Corporate Leniency Program", *International Review of Law and Economics*, Elsevier, 40(C), 2014, pp. 15-23.

¹² ICLG, 2019, "European Union: Cartels and Leniency 2019", (online), (<https://iclg.com/practice-areas/cartels-and-lenieny-laws-and-regulations/european-union>, diakses 20 Juli 2019).

dari €1,3 miliar. Pada Juni 2006, Komisi merevisi pedomannya untuk menetapkan denda dalam kasus persaingan.¹³

Amerika Serikat. Dalam presentasinya yang berjudul “*Cracking Cartels with Leniency Programs*”, Scott D. Hammond¹⁴, Asisten Deputi Jaksa Agung untuk Penegakan Kriminal Divisi Anti Persaingan, Departemen Kehakiman AS, Komite Persaingan OECD, menyampaikan bahwa program leniensi merupakan landasan dari penegakan kartel yang efektif di Amerika Serikat, dan kerjasama dengan pemohon program leniensi telah memecahkan banyak kartel dibandingkan dengan alat lain seperti wawancara dengan kepolisian, FBI, atau interpol sekalipun.

Beberapa manfaat dari program leniensi yaitu: (a) perusahaan akan mengakui melakukan tindakan kartel sebelum investigasi dibuka atau mampu memengaruhi pelaku lainnya pada saat investigasi berlangsung; (b) dapat menjalin kerja sama antar pelaku usaha; (c) akses ke dokumen lintas lokasi; (d) akses kepada saksi lintas kebangsaan atau negara; dan (e) dapat memberikan peluang untuk pelaku usaha lainnya yang melakukan kartel.¹⁵ Di otoritas persaingan federal AS, sanksi digunakan hampir secara eksklusif terhadap seluruh kegiatan kartel *hardcore* yang merupakan kejahatan kartel utama. Perusahaan dikenai denda ketika dinyatakan bersalah dalam melakukan penetapan harga, persekongkolan tender, alokasi pelanggan, atau alokasi pasar.¹⁶

Jepang. Jepang sebagai penganut sistem hukum *civil law* telah menerapkan program leniensi sejak bulan Januari 2006 yang berhasil meningkatkan penerapan sanksi denda bagi praktik penetapan harga, pengaturan kolusi tender, dan praktik-praktik kolusif lainnya.¹⁷

Hukum persaingan usaha di Jepang mulai diundangkan pada tahun 1947 dan dikenal sebagai *Shitekidokusennokinshi oyobi kouseitorihikinokakuho ni kansuru houritu atau Dokusen kinshi ho*, yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Act Concerning Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade (Law No. 54 of 1947 atau Antimonopoly Law)*. Terlihat bahwa dalam perumusan ketentuan tentang kartel *Antimonopoly Law* memberikan kesempatan justifikasi keberadaan kartel tersebut selama tidak merugikan kepentingan umum, namun demikian praktiknya pembenaran atas dasar ini tidak pernah digunakan. Hukum persaingan Jepang juga memberikan beberapa pengecualian antara lain kepada usaha kecil atau koperasi, kegiatan bersama kompetitor, dan kartel ekspor perdagangan luar negeri sebagaimana diatur dalam undang-undang khusus, misalnya *Small and Medium Sized Enterprise Act, Cooperatives Act, Road Traffic Act, Maritime Traffic Act, Insurances Act, Air Aviation Act dan Export Import Act*.¹⁸ Penegakan hukum persaingan di Jepang menjadi tanggung jawab dari Japan *Fair Trade Commission* (JFTC) yang kewenangannya secara tegas diatur dalam *Antimonopoly Law*. Selain sebagai lembaga administrasi yang independen, JFTC sekaligus merupakan lembaga *quasi-legislative* dan *quasi-judicial*. JFTC merupakan satu-satunya instansi penegak hukum persaingan yang menjalankan kewenangan investigasi, penuntut umum, dan hakim dalam proses administratif *Antimonopoly Law*, di mana terhadap putusannya terbuka kemungkinan untuk dilakukan *judicial review*.¹⁹

Jerman. Lange²⁰ mengemukakan bahwa peraturan persaingan usaha yang berlaku di Jerman sejak tahun 1958, awalnya menghadapi

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Scott D. Hammond, *Cracking Cartels With Leniency Programs*, OECD Competition Committee, 2005.

¹⁵ OECD, “Using Leniency to Fight Hard Core Cartels”, *Policy Brief* OECD Observer, 2001.

¹⁶ “Sanctions In Antitrust Cases, Contribution by The United States”, (*online*), (<https://www.justice.gov/atr/case-document/file/979201/download>, diakses 20 Juli 2019).

¹⁷ Christina Aryani, “Studi Komparatif Leniency Program untuk Pembuktian Kartel dalam Antitrust Law di Amerika Serikat dan Antimonopoli Law di Jepang”. *Thesis*, Universitas Indonesia, 2012.

¹⁸ Alex Y. Seita and Jiro Tamura, “The Historical Background of Japan’s Antimonopoly Act”, *University of Illinois Law Review*, 1994, pp.115.

¹⁹ Eriko Watanabe and Koki Yanagisawa, *The International Comparative Legal Guide to: Cartels & Leniency 2010, A practical insight to cross-border Cartels&Leniency of Japan*, London: Global Legal Group, 2011, (*online*), (<http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3345.pdf>, diakses 10 Juni 2019).

²⁰ Markus Lange, “Competition Enforcement in Germany”, *Paparan* pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI, Bundeskartellamt, 6 Oktober 2015.

banyak pendapat yang kontra terhadap adanya hukum kartel karena Jerman merupakan salah satu negara yang secara tradisional melakukan kartel. Oleh karena itu, ada dua pemikiran yang mendasari hukum persaingan usaha di Jerman bahwa: (a) persaingan akan memberikan dampak positif terhadap pasar di mana kekuatan pasar dengan adanya persaingan akan lebih besar daripada kondisi pasar tanpa adanya persaingan; dan (b) mempertimbangkan bahwa persaingan usaha dapat memberikan nilai positif maka persaingan usaha tersebut harus dilindungi.

Menurut *President of the Bundeskartellamt*, Andreas Mundt²¹, Jerman melalui Bundeskartellamt memiliki Program Leniensi, demikian halnya dengan Komisi Uni Eropa yang dinilai sukses, terbukti dengan 70% dari pembentukan kartel di Jerman dapat dibuka dengan bukti-bukti yang tersedia. Sebagian besar kasus yang sebelumnya tidak bisa ditangani (kasus besar) khususnya kartel bisa dideteksi melalui program leniensi (*whistle blower*). Dengan program leniensi, Bundeskartellamt dapat mendeteksi 72 aplikasi kartel (dalam 41 kasus) pada tahun 2014 atau hanya 1-2 kasus kartel pertahun. Walaupun pada awal diterapkan program leniensi (tahun 2000) program ini tidak sukses karena kurang sosialisasi sehingga hanya sedikit perusahaan yang mengetahui program leniensi. Kemudian tahun 2005 berhasil sukses dengan Model *Leniency European*, dan berhasil mengumpulkan denda hingga miliar Euro pada tahun 2014.

Program leniensi yang dikenal dengan nama Program Bonus, diberikan dalam bentuk keringanan hukuman/sanksi bagi yang pertama melaporkan adanya kartel sebesar 100%, yang kedua 50%, dan seterusnya. Menurut Stephan Wernicke²², *Deutscher Industrie- und Handelskammertg*, bagi perusahaan yang mendapat keringanan yang lebih sedikit dibandingkan pelapor sebelumnya, disarankan perusahaan tersebut melakukan kerjasama

dengan pemerintah sehingga dapat memperoleh semacam imbalan. Program Leniensi memiliki hal positif ketika pelapor memiliki informasi yang belum dimiliki oleh Bundeskartellamt/Uni Eropa, sehingga dapat menerima informasi tambahan. Namun Leniensi ini menghadapi masalah ketika di Eropa terbentuk kartel di tingkat setara Eropa apakah Leniensi dapat ditangani melalui dua juridiksi. Baik Bundeskartellamt Jerman maupun Komisi Uni Eropa sangat berkaitan sehingga keduanya dapat mengawasi kartel dan melakukan tindakan terhadap kartel tersebut.

Jumlah denda yang sebenarnya tergantung pada keseriusan dan durasi pelanggaran. Proses kartel dapat diakhiri dengan penyelesaian. Jika penyelesaian dapat dicapai, denda akan berkurang. Meskipun denda besar dikenakan untuk menghukum pelanggaran dan mencapai pencegahan, kapasitas ekonomi perusahaan akan dipertimbangkan. Tidak ada perusahaan yang harus menghadapi kebangkrutan karena denda kartel. Denda yang diterima bertambah ke anggaran federal sehingga pada akhirnya semua konsumen mendapat manfaat dari mereka. Denda yang dikenakan pada orang yang terlibat dan perusahaan dapat dikenakan denda sebesar prosentase dari omset tahunannya.²³

Upaya Perbaikan Regulasi

Beberapa upaya perbaikan terhadap regulasi persaingan usaha Indonesia untuk mengusut praktik kartel di Indonesia adalah sebagai berikut. *Pertama*, menerapkan leniensi terhadap praktik kartel dengan belajar dari keberhasilan negara lain. Sosialisasi program leniensi sebelum diterapkan perlu dilakukan bagi seluruh pelaku usaha yang terdaftar dalam Kadin. Usulan kebijakan leniensi yang akan diterapkan di Indonesia berlaku bagi pelaku usaha yang mengakui/melaporkan perbuatan melakukan kartel kepada KPPU sebelum dimulainya penyelidikan oleh KPPU. Adapun kebijakan leniensi yang diberikan adalah pengampunan/pengurangan sanksi administratif berupa denda

²¹ Andreas Mundt, "Sambutan pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI", Bundeskartellamt, 6 Oktober 2015.

²² Stephan Wernicke, "Sambutan pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI", *Deutscher Industrie- und Handelskammertg*, 8 Oktober 2015.

²³ Bundeskartellamt, "Ban on Cartels", (*online*), (https://www.bundeskartellamt.de/EN/Banoncartels/banoncartels_node.html#doc3600444bodyText1), diakses 28 Februari 2019).

akibat pelanggarannya. Bentuk pengampunan/pengurangan sanksi administratif berupa denda adalah sebagai berikut: (a) pengampunan sanksi administratif berupa denda sebesar 100% dari perhitungan sanksi administratif berupa denda yang dikenakan kepada pelapor pertama; dan (b) pengurangan sanksi administratif berupa denda sebesar 50% dari perhitungan sanksi administratif berupa denda yang dikenakan kepada pelapor kedua atau 30% kepada pelapor ketiga.

Pelaku usaha yang mengajukan permohonan leniensi wajib (a) bersikap kooperatif sesuai komitmen dengan KPPU sepanjang proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan perkara; (b) mengakhiri keterlibatannya dalam pelanggaran segera setelah mengajukan permohonan leniensi, kecuali KPPU memerintahkan sebaliknya untuk menjaga integritas pemeriksaan; (c) tidak merusak, memalsukan dan/atau menyembunyikan bukti pelanggaran; dan (d) tidak membuka fakta dan/atau isi dari permohonan leniensi.

Kedua, revisi besaran denda administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan kartel dari yang semula berdasarkan nominal tertentu menjadi berdasarkan prosentase terhadap nilai penjualan selama kurun waktu pelanggaran. Usulan prosentase pengenaan denda berkisar 25-30%.²⁴ Pengenaannya dilakukan dengan pertimbangan karena KPPU memiliki formula perhitungan yang telah diuji obyektivitasnya, serta mengikuti *best practices* yang telah berlaku di negara-negara lain. Selain itu, untuk memberikan efek jera kepada pelaku usaha, selain pengenaan denda sebaiknya dilakukan publikasian pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik kartel dalam daftar hitam.

Ketiga, *power to dawn raid*, *power to see document*, *power to hear witness (part of investigation)*, dan *power to impose serious sanction* bagi KPPU, seperti halnya, wewenang yang dimiliki oleh badan pengawas kompetisi usaha di negara lain, seperti Bundeskartellamt di Jerman. Peran KPPU perlu diperkuat sebagai fungsi penegakan

hukum dalam kasus kartel melalui pemberian kewenangan untuk mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan atau pemeriksaan. Kewenangan ini sebaiknya diberikan secara tegas dan tertulis dalam bentuk regulasi konkrit.

PENUTUP

Kartel merupakan bentuk pasar oligopoli yang bersifat kolusi dan terjadi secara ilegal sebagai upaya pelaku usaha, dalam hal ini produsen, untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dengan melakukan kesepakatan dengan pelaku usaha lainnya. Mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999, regulasi ini belum efektif dalam penegakan hukum terkait kartel di Indonesia mengingat banyaknya laporan yang masuk ke KPPU selama ini. KPPU sebagai badan otoritas pengawas persaingan usaha tidak memiliki kewenangan untuk mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan atau pemeriksaan. Selain itu, terdapat kesulitan yang dihadapi oleh KPPU dalam membuktikan adanya perjanjian diadakannya kartel ini.

Melihat dari program leniensi yang telah berhasil dilakukan di sejumlah negara, Indonesia dinilai perlu untuk segera mengimplementasikan leniensi kartel. Terkait hal tersebut, RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu RUU yang masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas DPR-RI (baik Tahun 2015 dan maupun Tahun 2016) dan merupakan RUU usul inisiatif DPR RI.

Oleh karena itu, untuk mencapai kemakmuran rakyat dan efisiensi perekonomian nasional dalam menciptakan keadilan sosial, maka beberapa upaya perbaikan regulasi Indonesia dalam mengusut praktik kartel perlu dilakukan sebagai berikut: *Pertama*, menerapkan leniensi terhadap praktik kartel, berupa (i) pengampunan sanksi administratif berupa denda sebesar 100% dari perhitungan sanksi administratif berupa denda yang dikenakan kepada pelapor pertama; dan (ii) pengurangan sanksi administratif berupa denda

²⁴ KPPU, 2016, "KPPU Tegaskan Revisi UU Persaingan Usaha Tak Akan Hambat Pengusaha", (*online*), (<http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-tegaskan-revisi-uu-persaingan-usaha-tak-akan-hambat-pengusaha/>), diakses 11 November 2019).

sebesar 50% dari perhitungan sanksi administratif berupa denda yang dikenakan kepada pelapor kedua atau 30% kepada pelapor ketiga. **Kedua**, revisi besaran denda administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan kartel. Persaingan usaha yang sehat perlu menjadi tata nilai kolektif bangsa, agar dalam jangka panjang perekonomian Indonesia dapat tumbuh-kembang berkelanjutan dan kokoh. **Ketiga**, memperkuat peran KPPU dengan pemberian kewenangan mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan atau pemeriksaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hammond, S. D. (2005). *Cracking Cartels With Leniency Programs*. OECD Competition Committee.
- Watanabe, E & Yanagisawa, K. (2011). The International Comparative Legal Guide to: Cartels & Leniency 2010, A practical insight to cross-border Cartels&Leniency of Japan.” London: Global Legal Group. (<http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3345.pdf>., diakses 3 Juli 2019).

Jurnal

- Antoni, V. (2019). Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Pesengkokolan Tender di Indonesia. *Mimbar Hukum*, Vol. 31. No.1, hlm. 92-111.
- Fog, B. (1956). How Are Cartel Prices Determined?. *The Journal of Industrial Economics*, 5(1), pp. 16-23.

Skripsi, Thesis dan Paper

- Aryani, C. (2012). Studi Komparatif Leniency Program Untuk Pembuktian Kartel Dalam Antitrust Law Di Amerika Serikat Dan Antimonopoli Law Di Jepang. *Thesis*. Universitas Indonesia.

Guenster, A. (2013). Do Cartel Undermine Economic Efficiency. *Paper to be presented at the 35th DRUID Celebration Conference 2013*, Barcelona, Spain, June 17-19.

Marcellina, K. (2011). Penggunaan Analisa Ekonomi Dalam Pembuktian Kasus-Kasus Kartel Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Indonesia. *Skripsi*. Universitas Indonesia.

OECD. (2001). Using Leniency to Fight Hard Core Cartels, *Policy Brief OECD Observer*, September.

Seita, A. Y. and Tamura, J. (1994). The Historical Background of Japan’s Antimonopoly Act. *University of Illinois Law Review*.

Majalah dan Dokumen Resmi Lainnya

- Forum Jurnalis dengan RRI Surabaya, *Majalah Kompetisi*, edisi 59/2017, hal. 23.
- Hoang, Cung Truong & Hüscherlath, Kai & Laitenberger, Ulrich & Smuda, Florian. (2014). Determinants Of Self-Reporting Under The European Corporate Leniency Program, *International Review of Law and Economics*, Elsevier, 40(C), 15-23.
- Lange, M. (2015). Competition Enforcement in Germany, *Paparan pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI, Bundeskartellamt*, 6 Oktober 2015.
- Mundt, A. (2015). Sambutan pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI, Bundeskartellamt, 6 Oktober 2015.
- Wernicke, S. (2015). Sambutan pada Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI, *Deutscher Industrie- und Handelskammertg*, 8 Oktober 2015.

Internet

- Bundeskartellamt. (tanpa tahun). . Ban on Cartels. (*online*), (https://www.bundeskartellamt.de/EN/Banoncartels/banoncartels_node.html#doc3600444bodyText1, diakses 28 Februari 2019).
- ICLG. (2019). European Union: Cartels and Leniency 2019, (*online*) (<https://iclg.com/practice-areas/cartels-and-leniency-laws-and-regulations/european-union>, diakses 3 Juli 2019).

- KPPU. (2005). Putusan Perkara KPPU No.10/KPPU-L/2005, (*online*), (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_garam.pdf, diakses 3 Juli 2019).
- KPPU. (2009). Putusan Perkara KPPU No. 24/KPPU-I/2009, (*online*), (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_24_2009_upload_16_juni_2010.pdf, diakses 3 Juli 2019).
- KPPU. (2015). Putusan Perkara KPPU No. 10/KPPU-I/2015, (*online*), (http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/2015/Putusan_10-I-2015_Up06062016.pdf, diakses 3 Juli 2019).
- KPPU. (2016). KPPU Tegaskan Revisi UU Persaingan Usaha Tak Akan Hambat Pengusaha, (*online*), (<http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-tegaskan-revisi-uu-persaingan-usaha-tak-akan-hambat-pengusaha/>, diakses 11 November 2019).
- Sanctions In Antitrust Cases, Contribution by The United States, (*online*), (<https://www.justice.gov/atr/case-document/file/979201/download>, diakses 20 Juli 2019).