

**Pembuktian Tidak Langsung Dalam Praktik Kartel  
Pada Industri Minyak Goreng (Studi Putusan Nomor  
24/KPPU-I/2009 Jo. Nomor 03/KPPU/2010/PN.Jkt.Pst  
Jo. Nomor 582k/Pdt.Sus/2011.)**

**Rafa'any Darajatanti Ulya**

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

[rafa.darajatanti@gmail.com](mailto:rafa.darajatanti@gmail.com)

**Muhammad Ali Hanafiah Selian**

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

[hanafiahselian@gmail.com](mailto:hanafiahselian@gmail.com)

**Indra Rahmatullah**

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

[indra.rahmatullah@uinjkt.ac.id](mailto:indra.rahmatullah@uinjkt.ac.id)

---

**Abstract.** This study aims to examine the application of indirect evidence in handling cartel practices in the cooking oil industry, focusing on a case study of Decision No. 24/KPPU-I/2009 Jo. No.03/KPPU/2010/PN.JKT.PST Jo. Number 582K/PDT.SUS/2011. The research method used is the juridical-normative approach, which relies on legal sources such as laws and regulations, legal principles, norms, principles, and expert opinions to analyze the issues studied. In the KPPU decision No. 24/KPPU-I/2009, the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) stated that 21 cooking oil producers were proven to have practiced cartels. However, business actors applied with the Central Jakarta District Court, which then

overturned the decision through Decision No. 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST. The cancellation was based on the consideration that KPPU only relied on analysis, theories, and definitions considered speculative and not supported by substantial evidence. KPPU then filed an appeal to the Supreme Court, but the Supreme Court rejected the appeal and upheld the settlement of the first-level court through Decision No. 582K/PDT.SUS/2011. This study also highlights that challenges in indirect evidence can be overcome by implementing a leniency program, as has been implemented in various countries. This program incentivizes parties involved in the cartel to disclose information to the competition authority.

**Keywords:**

Indirect Evidence; Cooking Oil Cartel Practices; Leniency Program.

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penerapan pembuktian tidak langsung (indirect evidence) dalam penanganan praktik kartel di industri minyak goreng, dengan fokus pada studi kasus Putusan No. 24/KPPU-I/2009 Jo. No. 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST Jo. No. 582K/PDT.SUS/2011. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang mengandalkan sumber-sumber hukum seperti peraturan perundang-undangan, asas hukum, norma, prinsip, serta pendapat para ahli untuk menganalisis isu yang diteliti. Dalam putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyatakan bahwa 21 produsen minyak goreng terbukti melakukan praktik kartel. Namun, para pelaku usaha mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yang kemudian membatalkan putusan tersebut melalui Putusan No. 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST. Pembatalan didasarkan pada pertimbangan bahwa KPPU hanya mengandalkan analisis, teori, serta definisi yang dianggap spekulatif dan tidak didukung oleh alat bukti yang kuat. KPPU kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, namun Mahkamah Agung menolak kasasi tersebut dan menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama melalui Putusan No. 582K/PDT.SUS/2011. Penelitian ini juga menyoroti bahwa tantangan dalam pembuktian tidak langsung sebenarnya dapat diatasi melalui penerapan program keringanan hukuman (leniency

program), sebagaimana yang telah diterapkan di berbagai negara. Program ini memberikan insentif bagi pihak yang terlibat dalam kartel untuk mengungkapkan informasi kepada otoritas persaingan.

**Kata kunci:**

Pembuktian Tidak Langsung; Praktik Kartel Minyak Goreng; Leniency Program.

**Pendahuluan**

Praktik Pembuktian keberadaan kartel bukanlah hal yang mudah. Di Indonesia, otoritas persaingan usaha atau yang kita kenal dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)<sup>1</sup> adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 dan memiliki peran penting dalam mengawasi implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>2</sup> KPPU memikul dua tanggung jawab utama, yaitu menegakkan ketertiban dalam persaingan usaha serta menciptakan dan menjaga iklim persaingan yang sehat dan adil.

Dalam praktiknya, KPPU sering menemui hambatan dalam membuktikan keberadaan kartel, khususnya dalam mengungkap perjanjian eksplisit berupa dokumen tertulis yang memuat kesepakatan harga, wilayah distribusi, atau produksi barang dan/atau jasa antara pelaku usaha. Meskipun terdapat indikasi kuat mengenai keberadaan kartel, bukti langsung (direct evidence) kerap kali sulit diperoleh. Hal ini disebabkan oleh kecenderungan pelaku usaha untuk menyusun kesepakatan secara lisan atau tidak terdokumentasi, guna menghindari konsekuensi hukum.

---

<sup>1</sup> <https://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/tugas-dan-wewenang/> Tugas dan wewenang (diaunduh pada tanggal 3 Februari 2020).

<sup>2</sup> Andi Fahmi Lubis, et al., *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks*, (Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009) h. 311-313.

Kondisi ini tercermin dalam data statistik penanganan perkara di KPPU selama periode 2000 hingga 2010, di mana hanya sekitar 2,2% dari total dugaan pelanggaran yang berhasil ditangani terkait praktik kartel. Selanjutnya, selama rentang waktu 2009 hingga 2019, tercatat hanya tujuh putusan kartel yang diputuskan dengan mengandalkan bukti tidak langsung (indirect evidence). Hal ini menunjukkan bahwa para pelaku kolusi secara aktif menyembunyikan bentuk kerja sama mereka, baik dengan tidak mendokumentasikan kesepakatan, tidak mencatat pertemuan, maupun tidak membuat perjanjian formal, sehingga menyulitkan proses pembuktian secara hukum.<sup>3</sup> Karena sifatnya yang sangat tertutup, kartel menjadi salah satu bentuk pelanggaran persaingan usaha yang paling sulit untuk diungkap secara global. Oleh sebab itu, seiring dengan perkembangan penegakan hukum persaingan, pembuktian terhadap keberadaan kartel sering kali mengandalkan bukti tidak langsung (indirect evidence).

Berbeda halnya dengan Negara Amerika Serikat dan Uni Eropa yang telah menerima dan mempraktikkan pembuktian tidak langsung (Indirect Evidence)<sup>4</sup>. Di Indonesia, Undang-Undang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat belum mengatur mengenai penggunaan bukti tidak langsung (Indirect Evidence) sebagai salah satu alat bukti untuk membuktikan terjadinya kartel. Menurut Pedoman Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Indirect Evidence adalah suatu bentuk bukti yang tidak secara langsung menyatakan adanya kesepakatan harga, pasokan, atau pembagian wilayah. Pembuktian jenis ini dapat digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi atau keadaan yang

---

<sup>3</sup> Riris Munadiya, "Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha", *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 5 – Tahun 2011 h. 160.

<sup>4</sup> Ahmad Junaidi, Pembuktian Kartel Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (Majalah Kompetisi, 11, 2008), h. 9.

dapat dijadikan dugaan adanya suatu perjanjian lisan. Bentuk Indirect Evidence sendiri terdiri atas bukti komunikasi dan bukti ekonomi.<sup>5</sup>

Salah satu contoh nyata persoalan hukum dalam praktik persaingan usaha tercermin dari kasus dugaan kartel minyak goreng. Dalam kasus ini, tim pemeriksa dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mencurigai adanya pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 4, 5, dan 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang dilakukan oleh 21 produsen minyak goreng. Dugaan tersebut kemudian melahirkan Putusan Nomor 24/KPPU-I/2009. Namun, pada 25 November 2011, para pelaku usaha mengajukan keberatan atas putusan tersebut ke Pengadilan Negeri.

Pengadilan Negeri kemudian membatalkan putusan KPPU dengan alasan bahwa pembuktian yang disampaikan oleh KPPU dinilai belum memenuhi standar pembuktian yang cukup, terutama karena tidak adanya bukti langsung yang dapat secara konkret menguatkan tuduhan adanya praktik kartel. Dalam perkara ini, KPPU memang mengandalkan bukti tidak langsung (indirect evidence), metode yang sejatinya sudah umum digunakan di berbagai yurisdiksi dalam penanganan perkara kartel. Akibat dari putusan keberatan tersebut, seluruh 21 perusahaan produsen minyak goreng terbebas dari tuduhan kartel, meskipun sebelumnya KPPU telah menetapkan mereka bersalah dan menjatuhkan denda sebesar Rp 299 miliar. Perusahaan-perusahaan tersebut dinyatakan telah melakukan penetapan harga secara kolektif selama periode April hingga Desember 2008.

Dari perspektif persaingan usaha, praktik ini jelas merugikan konsumen dalam jumlah besar, dengan estimasi kerugian mencapai Rp 1,27 triliun untuk minyak goreng

---

<sup>5</sup><https://www.google.co.id/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20151212/16/501047/alat-bukti-tidak-langsung-kppu-terancam-gagal-lagi-menjerat-kartel> (diakses pada 24 April 2020)

kemasan bermerek dan Rp 374,3 miliar untuk minyak goreng curah. Meski menghadapi kekalahan, KPPU tetap menunjukkan komitmennya dalam memberantas praktik kartel dengan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Sayangnya, Mahkamah Agung pada akhirnya menolak permohonan kasasi tersebut dan memperkuat putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan alasan yang serupa.

Hingga kini, dalam membuktikan keberadaan kartel, KPPU masih sangat bergantung pada penggunaan bukti tidak langsung. Hal ini membuat para pelaku usaha menjadi semakin waspada dan hati-hati dalam menyusun kesepakatan, baik secara tertulis maupun lisan. Persoalan krusial terletak pada regulasi yang ada, meskipun Pasal 42 UU Nomor 5 Tahun 1999 Jo. Pasal 72 Peraturan KPPU tentang Tata Cara Penanganan Perkara tidak secara eksplisit menyebutkan sahnya bukti tidak langsung, pengaturannya baru secara jelas muncul dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019, tepatnya pada Pasal 57, yang mengakui bukti ekonomi dan komunikasi sebagai bagian dari alat bukti petunjuk.

Ketiadaan pengakuan tegas terhadap indirect evidence dalam undang-undang utama menyebabkan lemahnya posisi KPPU dalam menghadapi kasus kartel, dan memperlemah pula dukungan dari Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi di Indonesia dalam upaya penegakan hukum persaingan usaha yang sehat.

Mengingat bahwa pembuktian kasus kartel pada putusan KPPU di Indonesia banyak dibatalkan oleh Pengadilan Negeri karena alat bukti tidak langsung (indirect evidence) yang digunakan oleh KPPU tidak dapat digunakan pada pembuktian persaingan usaha di Indonesia, sebagai contohnya kasus kartel minyak goreng Putusan Nomor 24/KPPU-I/2009 dan salah satu alasan lainnya adalah karena keterbatasan kewenangan KPPU yang tidak seperti dimiliki otoritas persaingan oleh negara lain. Untuk alasan ini, sejumlah besar yuridiksi telah mnegadopsi

apa yang dikenal sebagai Leniency Program. Leniency Program memungkinkan otoritas persaingan menembus jubah kerahisaan (Secrecy Cloack) Kartel.<sup>6</sup>

Dalam eksistensinya, leniency program ini terbukti sukses di beberapa negara dan efektif dalam pembuktian atas kartel, seperti Amerika Serikat, negara-negara Uni Eropa (EU), Australia, Korea, Jepang dan Denmark.<sup>7</sup> Hingga kini pun program ini telah membawa beberapa kemudahan bagi negara-negara tersebut dalam memecahkan kasus kartel melalui informasi pelaku usaha yang terlibat kartel atau pun pengakuan orang dalam yang bisa kita sebut sebagai “whistle blower”.<sup>8</sup> Leniency program merupakan suatu terobosan penting bagi hukum persaingan usaha di Indonesia. Namun sayangnya, leniency program belum dikenal dalam rezim hukum persaingan usaha di Indonesia.

### Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian kualitatif. Penggunaan penelitian kualitatif digunakan oleh seseorang yang ingin mengetahui suatu masalah yang terjadi dengan cara yang sangat mendalam dan dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain

---

<sup>6</sup>Program ini merupakan sebuah sistem pengampunan kepada mereka yang bersedia membeberkan adanya praktik kartel pada otoritas persaingan dan memberikan hukuman berat kepada anggota lainnya. Antitrust Division Council for Economic Defense, Ministry of Justice, Brazil, “Fighting Cartels: Brazil’s Leniency Program”, 2009, h. 17-26, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/22/43619651/pdf> diunduh 13 Desember 2019.

<sup>7</sup> Anna Maria Tri Anggraini, “Program Leniency dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha”, ... h. 107.

<sup>8</sup> Istilah *whistleblower* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai orang yang mengungkap fakta kepada public mengenai sebuah skandal, bahaya, malpraktik atau korupsi. Whistle Blower System, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, <https://wbs.kemdikbud.go.id/apa-itu-whistleblower/> (diakses pada tanggal 10 Januari 2020), lihat juga A.M. Tri Anggraini, “Mendeteksi Dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.30, No.02, 2011, h. 59.

berdasarkan pengukuran.<sup>9</sup> Oleh sebab itu, metode yang digunakan pengamatan dan pencatatan terhadap masalah yang akan diteliti.

Jenis pendekatan penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti dan mengkaji aturan-aturan atau norma-norma terkait tentang bagaimana pengaturan pembuktian tidak langsung (*Indirect Evidence*) pada kartel. Pendekatan kasus (*case approach*) yang perlu dipahami adalah alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya, sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan demi memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan fokus penelitian, yakni konsep-konsep yang berhubungan dengan kemungkinan penerapan leniency program guna memberantas praktik kartel pada hukum persaingan usaha di Indonesia.<sup>10</sup>

## Hasil dan Pembahasan

### **Pertimbangan Hakim Menolak Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Putusan Perkara Nomor 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST**

KPPU menduga telah terjadi praktik kartel dalam industri minyak goreng dengan mengacu pada sejumlah indikasi yang termasuk dalam kategori bukti tidak langsung (*indirect*

---

<sup>9</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Hukum Kualitatif*, (Bandung: Tarsito, 2003), h. 67.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, cet-IV : 2010), h. 133.

evidence). Bukti tersebut antara lain mencakup adanya interaksi berupa pertemuan atau komunikasi antar pelaku usaha yang bersaing, meskipun isi dari komunikasi tersebut tidak secara jelas terungkap. Selain itu, KPPU juga mengidentifikasi adanya bukti ekonomi yang menunjukkan pola struktur pasar dan perilaku usaha yang mengarah pada koordinasi. Berdasarkan temuan tersebut, KPPU kemudian mengeluarkan Putusan Nomor 24/KPPU-I/2009 yang ditujukan kepada 21 produsen minyak goreng.

Namun, para pelaku usaha yang dikenai putusan tersebut kemudian mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Mereka berpendapat bahwa KPPU telah mengabaikan prinsip-prinsip fair trial (due process of law) karena hanya mendasarkan putusannya pada analisis, asumsi, teori, atau definisi yang dinilai bersifat spekulatif dan belum didukung oleh bukti konkret yang sah.

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan bahwa KPPU sebagai pihak Termohon Keberatan tidak berhasil menemukan ataupun menjelaskan secara rinci dua alat bukti utama yang dapat dijadikan dasar kuat untuk menyimpulkan adanya pelanggaran terhadap Pasal 4, 5, dan 11 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Selain itu, hakim juga menilai bahwa penggunaan bukti tidak langsung dalam putusan tersebut masih sangat terbatas dan belum mampu memberikan keyakinan hukum yang cukup. Limitatif hanya didasarkan atas bukti tidak langsung (indirect evidence) dengan mengacu kepada kasus yang terjadi di negara lain, yakni Termohon Kebetratan menggunakan standar hukum asing dengan mengutip dua kasus persaingan

usaha di Brazil yang tidak sesuai dengan standar pembuktian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 52 juncto Pasal 64 ayat (2) Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, disebutkan bahwa pembuktian dalam proses persidangan wajib didukung paling sedikit dua alat bukti yang sah. Alat bukti tersebut bisa berupa keterangan saksi, pendapat ahli, dokumen atau surat, petunjuk, maupun pernyataan dari pelaku usaha itu sendiri. Seharusnya, KPPU sebagai pihak Termohon Keberatan turut memenuhi ketentuan pembuktian minimum tersebut, sebagaimana diatur dalam regulasi yang dibuat oleh lembaga itu sendiri.

Namun, dalam kasus ini, KPPU menyusun putusannya hanya berdasarkan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang dinilai tidak akurat dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Perlu dicatat, bahwa sistem hukum Indonesia hingga kini belum secara eksplisit mengakui bukti tidak langsung sebagai alat bukti yang sah sebagaimana halnya bukti langsung (*direct evidence*). Mengacu pada praktik di Eropa—yang kerap dijadikan rujukan dalam pengembangan hukum persaingan di Indonesia—penggunaan *indirect evidence* tanpa dukungan bukti konkret merupakan kesalahan serius.

Kelemahan ini membuat putusan KPPU dinilai tidak memiliki dasar pertimbangan yang memadai (*onvoldoendegemotiveerd*) dan bertentangan dengan prinsip-prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*). Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memutuskan untuk membatalkan Putusan KPPU dengan Nomor 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST.

Perjuangan dan semangat KPPU dalam menjerat pelaku kartel pun tak berhenti sampai disitu, kemudian KPPU mengajukan kasasi atas putusan pengadilan yang melemahkan putusan kartel. Namun sayangnya Mahkamah Agung menjatuhkan Putusan Perkara Nomor. 582K/PDT.SUS/2011 dengan pertimbangan bahwa penerapan sistem pembuktian indirect evidence tidak sama dengan alat bukti petunjuk (direct evidence) karena petunjuk harus diperoleh dari keterangan saksi, surat maupun keterangan pelaku usaha dan sedangkan indirect evidence didapat dari dugaan, penafsiran atau interpretasi, logika dan asumsi. Lagi pula alasan-alasan tersebut mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal tersebut tentunya tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan pada tingkat kasasi, karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan adanya kesalahan penerapan hukum adanya kesalahan penerapan hukum adanya pelanggaran hukum yang berlaku, adanya kelalaian dalam memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, atau apabila pengadilan tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum diatas, lagi pula ternyata bahwa putusan *Judex Facti* dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik

Indonesia (KPPU RI) tersebut harus ditolak. Maka atas hal tersebut, Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi.

Menurut hemat penulis memang dalam membuktikan kartel minyak goreng tersebut, KPPU menggunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dan tanpa didukung alat bukti yang sah (*direct evidence*). Memang selama ini KPPU dalam menjerat para pelaku kartel kesulitan dalam menemukan bukti langsung (*direct evidence*) karena para pelaku usaha yang melakukan kartel tidak lagi hidup dizaman batu, di mana segala perjanjian harus dituangkan mentah-mentah di atas kerta bertandatangan dan bersempel. Dalam upaya menjerat kartel ditengah-tengah ketidakmungkinan menemukan bukti langsung (*indirect evidence*), muncul sebuah evolusi pembuktian yakni *indirect evidence*. Menghadapi situasi dan kondisi seperti inilah ketika undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas untuk memutuskan suatu perkara, saat itulah seharusnya hakim harus mencari dan menemukan hukum (*rechvinding*) karena memang regulasi mengenai *indirect evidence* pun belum diakui di negara kita.

### **Penerapan Indirect Evidence dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dikaitkan dengan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pengadilan Negeri, Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat menjelaskan bahwa untuk membuktikan pelaku usaha apabila melakukan kartel adalah dengan menggunakan prinsip Rule of

the reason serta dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat secara tersurat terdapat kalimat yang menyebutkan mengenai pendekatan rule of reason, bahwa pendekatan rule of reason digunakan untuk pasal yang berbunyi “dapat mengakibatkan”, apabila suatu perbuatan terindikasi sebagai tindakan yang melanggar hukum persaingan usaha, maka perlu dicari pembuktian terhadap dampak dari perbuatan tersebut, sehingga pembuktian untuk tindakan yang menggunakan pendekatan rule of reason lebih sulit.

Apabila kita melihat pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat kata-kata “dapat mengakibatkan”, artinya perlu dicari dan dipertimbangkan alasan-alasan mengapa dilakukannya suatu tindakan atau suatu perbuatan oleh pelaku usaha dari suatu tindakan kartel tersebut sebelum memutuskan bahwa tindakan tersebut melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sehingga digunakan suatu pendekatan rule of reason. Maka dari itu KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha tidak sehat harus menemukan terlebih dahulu suatu pola monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan dari adanya suatu perjanjian untuk membuktikan eksistensi suatu kartel, sebelum KPPU memutuskan bahwa praktek kartel tersebut akan mengakibatkan gangguan terhadap perekonomian secara signifikan karena mengguncang stabilitas suatu pasar.

Secara fakta, walaupun KPPU sudah mensinyalir adanya suatu perilaku kartel tetapi sulit bagi KPPU untuk menemukan

bukti berupa bukti langsung (direct evidence) dikarenakan para pelaku usaha seringkali membuat kesepakatan atau perjanjian kartel secara tidak tertulis sehingga tidak terdapat bukti fisik atau bukti langsung (direct evidence) mengenai kejahatan kartel yang mereka lakukan. Sukarnya membentuk kartel yang rapi mengakibatkan pula kesukaran dalam membuktikan eksistensinya. Tidak diakuinya Indirect Evidence dalam rezim hukum persaingan usaha di Indonesia ini yang menjadi salah satu penyebab sulitnya KPPU dalam mendeteksi keberadaan kartel.

Kartel di berbagai belahan dunia seperti Amerika Serikat, yang memiliki seperangkat aturan hukum cukup kuat dan modern, menjadi acuan hukum persaingan usaha banyak negara di dunia. Amerika Serikat sendiri telah menerima dan menerapkan penggunaan alat bukti tidak langsung (Indirect evidence) pada kasus kartel dan pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat selalu berusaha untuk mencegah praktik-praktik bisnis yang bertentangan dengan kepentingan umum. Sehingga di Amerika Serikat menghukum pelaku kartel dengan Per se illegal, karena kartel dianggap mempunyai dampak negatif terhadap harga atau output jika dibandingkan dengan dampak pasar yang kompetitif. Per se illegal disinipun tidak membutuhkan pembuktian karena perbuatan praktik kartel benar-benar mempunyai dampak negative atau setidaknya kartel diakui sebagai kolaborasi bisnis yang paling merugikan. Berbeda halnya dengan Indonesia yang menganut civil law dan kartel dianggap sebagai rule of reason.

Dalam eksistensinya, pembuktian tidak langsung (Indirect Evidence) menuai kontroversi tersendiri dalam peradilan di Indonesia khususnya berikaitan dengan kartel. Majelis hakim

melalui Putusan Nomor 294 K/PDT.SUS/2012 berpendapat bahwa bukti tidak langsung (indirect evidence) tidak sama dengan alat bukti dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hanya saja permasalahan mengenai indirect evidence saat ini baru diatur didalam Pasal 57 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, itupun tidak menjelaskan dan menegaskan secara detail adanya penggunaan indirect evidence dalam penanganan perkara kartel.

Meskipun KPPU dalam putusan-putusannya sering menggunakan bukti tidak langsung (indirect evidence), namun ternyata tidak semua penggunaan bukti tidak langsung (indirect evidence) itu dapat diterima oleh Mahkamah Agung, karena sistem pembuktian di Indonesia menggunakan civil law, pembuktian menggunakan Indirect Evidence sangat sulit dilakukan karena paham hukum dan sistem hukum peradilan atau majelis hakim bersifat aktif dalam persidangan dan memutuskan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Selain itu pendekatan rule of reason memerlukan pengetahuan hukum yang luas dan mensyaratkan pengetahuan tentang teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks untuk memahami guna mendapatkan hasil keputusan yang rasional, selain itu terdapat perbedaan pendapat antara para hakim agung terhadap penggunaan alat bukti tidak langsung (indirect evidence). Ada putusan MA yang menolak penggunaan alat bukti tidak langsung (indirect evidence) dan ada pula putusan MA yang menguatkan putusan KPPU yang menggunakan alat bukti tidak langsung (indirect evidence).

Hal tersebut tentunya atas dasar sistem pembuktian dalam hukum persaingan usaha di Indonesia yang menganut sistem pembuktian berdasarkan undang-undang secara negatif dan sistem pembuktian bebas. Pada sistem pembuktian berdasarkan undang-undang secara negatif, hakim dapat memutuskan seseorang bersalah pada aturan-aturan pembuktian yang diterapkan secara limitatif oleh undang-undang dan sistem hukum ini menekankan pada sekurang-kurangnya terdapat dua alat bukti yang sah. Akan tetapi, karena KPPU dalam putusan No.24/KPPU-I/2009 tidak menghadirkan bukti langsung sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah dan undang-undang belum secara tegas mengatur mengenai alat bukti tidak langsung (indirect evidence) maka hakim dalam memutuskan perkara upaya keberatan ini menggunakan sistem hukum pembuktian bebas yakni berdasarkan keyakinan hakim, akan tetapi keyakinan hakim disini disertai pertimbangan-pertimbangan yang nyata dan logis, diterima oleh akal pikiran yang sehat. Oleh sebab itu, tidak heran jika masih terdapat perbedaan pendapat antara para hakim terhadap penggunaan bukti tidak langsung (indirect evidence) dalam kasus kartel, karena dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum secara tegas mengatur mengenai penggunaan bukti tidak langsung (indirect evidence).

Prof Satjipto Raharjo dalam bukunya membahas mengenai pemikiran paradigma hukum progresif yakni “Hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya ... dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri, manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia. Oleh sebab itu, manusia dianggap sebagai penentuan dan menjadi

orientasi hukum. Sejatinya, hukum bertugas melayani manusia dan bukan sebaliknya. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Selain itu menurut Prof. Satjipto “hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani kepentingan masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.”<sup>11</sup> Menanggapi kalimat tersebut bahwa hukum di Indonesia harus mengikuti perkembangan zaman guna kepentingan masyarakat yakni salah satunya bahwa penegakan hukum di Indonesia haruslah memahami esensi dari Indirect Evidence sebagai salah satu alat bukti tidak langsung guna mendeteksi keberadaan kartel.

Sejatinya hal ini memang didasarkan pada perkembangan dunia usaha yang begitu pesat dan perkembangan teknologi yang terus maju dan berkembang sangat pesat yang telah menyebabkan perubahan kegiatan kehidupan manusia dalam berbagai bidang, termasuk dalam hal yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha. Maka sejatinya persaingan usaha di Indonesia haruslah mengikuti perkembangan-perkembangan zaman. Bahwa Indirect Evidence telah dikenal dinegara-negara lain, berbeda halnya dengan negara Indonesia, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat tidak ada sama sekali yang mengatakan dan menjelaskan tentang alat bukti tidak langsung (indirect evidence), hanya saja permasalahan indirect evidence

---

<sup>11</sup> Hukum Progresif menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi kelompok hukum di Indonesia. Lihat, Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006), h. 9.

ini baru diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut menurut penulis penggunaan *Indirect evidence* dalam hukum persaingan usaha guna memberantas praktik kartel, harus ada sebuah legalitas hukum yang secara spesifik membahas mengenai *Indirect evidence* guna mengisi celah-celah kosong antara keadilan dan kepastian hukum. Karena suatu Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan kelengkapan hukum yang diperkukan dalam suatu perekonomian yang menganut pasar. Oleh sebab itu hadirnya *Indirect Evidence* dalam perundang-undangan penanganan praktik kartel di Indonesia diharapkan dapat mempermudah dalam menjerat pelaku-pelaku usaha yang melakukan kartel di Indonesia.

### **Urgensi Penerapan Leniency Program Sebagai Salah Satu Upaya Pembuktian Praktik Kartel pada Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) hingga saat ini dalam membuktikan ekisistensi adanya praktik kartel masih sangat mengandalkan bukti-bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) seperti pada perkara kartel minyak goreng Putusan Nomor 24/KPPU-I/2009. Namun pada kenyataannya, bukti tidak langsung (*indirect evidence*) di Indonesia masih menjadi perdebatan, karena bukan hanya perkara kartel minyak goreng saja yang akhirnya dibatalkan oleh pengadilan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Putusan KPPU Terkait <sup>12</sup> Putusan KPPU terhadap Kartel *Fuel Surcharge*

Pada kasus kartel, Para pelaku usaha seringkali membuat perjanjian secara tidak tertulis sehingga tidak terdapat bukti fisik. Perjanjian kartel secara diam-diam itulah yang menjadikan sulitnya pembuktian kartel di Indonesia, dan apabila dalam membuktikan keberadaan kartel hanya mengandal bukti tidak langsung, maka itu sangat berat, mengingat banyak putusan KPPU yang dibatalakan oleh pengadilan negeri terkait penggunaan bukti tidak langsung (indirect evidence), serta salah satu alasannya adalah keterbatasan kewenangan KPPU dalam menjalankan tugas, yakni tidak dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti, tidak seperti kewenangan yang dimiliki oleh otoritas persaingan negara lain. Untuk alasan ini, sejumlah besar yuridiksi telah mengadopsi apa yang dikenal sebagai Leniency Program.

Leniency Program terbukti efektif diberbagai negara guna membantu otoritas persaingan usaha di negara lain dalam mengungkap kasus-kasus kartel, antara lain karena program ini memberikan pengampunan kepada mereka yang bersedia membeberkan perilaku kartel kepada otoritas persaingan dan memungkinkan otoritas persaingan menembus jubah kerahasiaan (Secrecy Cloack) Kartel.

Dalam eksistensinya, leniency program terbukti sukses di beberapa negara dan efektif dalam pembuktian kartel, seperti Negara Amerika Serikat, negara-negara Uni Eropa (EU), Australia, Korea, Jepang dan Denmark.<sup>13</sup> Hingga kini pun program ini telah membawa beberapa kemudahan bagi

---

<sup>13</sup> Anna Maria Tri Anggraini, "Program Leniency dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha", ..., h. 107.

negara-negara tersebut dalam memecahkan kasus kartel melalui informasi pelaku usaha yang terlibat kartel atau pun pengakuan orang dalam yang bisa kita sebut sebagai “whistle blower”.<sup>14</sup>

Pembuktian kartel perlu adanya suatu instrument yang saling mendukung antara satu dan lainnya yakni yang menjadi senjata utama dalam proses pengungkapan kartel secara efektif, antara lain adalah whistle blower, leniency program dan Indirect Evidence. Ketiga hal tersebut saling terkait dan saling mendukung satu sama lain dalam pengawasan berkala dan sebagai bukti awal yang kuat guna memproses adanya praktik kartel.

Whistle blower merupakan istilah bagi pekerja, karyawan maupun mantan karyawan dari suatu institusi atau organisasi yang melaporkan adanya suatu tindakan yang dianggap melanggar ketentuan kepada pihak yang berwenang. Whistle blower bersifat perorangan yang diberikan insentif untuk melapor adanya praktik kartel sehingga menjadi saksi dalam perilaku kartel. Melalui kesaksian tersebut, maka nantinya akan diperoleh suatu dokumen maupun perjanjian yang mendukung adanya praktik kartel. Terkait dengan hal tersebut, perlu adanya perlindungan saksi yang dapat melindungi kunci utama pembuka praktik kartel tersebut.

---

<sup>14</sup> Istilah *whistleblower* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai orang yang mengungkap fakta kepada public mengenai sebuah skandal, bahaya, malpraktik atau korupsi. Whistle Blower System, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Konten/2018/09/19 <https://wbs.kemdikbud.go.id/apa-itu-whistleblower/>, lihat juga A.M. Tri Anggraini, “Mendeteksi Dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha”, ... , h. 59.

Leniency program merupakan suatu gagasan baru yang pertama kali dicetuskan oleh Negara Amerika Serikat, karena sulitnya membuktikan praktik kartel, yaitu untuk mendapatkan bukti langsung, berupa perjanjian harga yang dibuat para peserta kartel. Pengaturan ini pertama kali diperkenalkan pada tahun 1978, akan tetapi pada awalnya tidak membawa hasil signifikan hingga akhirnya dilakukan beberapa perubahan penting di tahun 1993. Pengaturan mengenai leniency program di Amerika Serikat dimuat dalam Corporate Leniency Policy dan Leniency Policy for Individuals yang walaupun bukan merupakan suatu legilasi khusus. Akan tetapi sepenuhnya diakui oleh pengadilan dan badan legislatif melalui Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act.<sup>15</sup>

Amerika Serikat menerapkan metode tersebut untuk mempermudah mengungkap eksistensi keberadaan kartel, yakni dengan menghilangkan kepercayaan dan memecahkan kerahasiaan diantara pelaku anggota kartel. Leniency Program yang dimaksud di atas ialah dengan memberikan keringanan hukuman oleh perorangan, karyawan perusahaan, maupun perusahaan yang pertama kali memberikan keterangan atau informasi terkait dengan adanya praktik kartel. Leniency program yang saat ini banyak diterapkan di negara lain dalam mendeteksi kartel juga bertujuan untuk mendapatkan informasi awal mengenai keberadaan praktik kartel.

Leniency Program telah sangat sukses memberikan pengampunan (amnesty) kepada pelaku kartel yang pertama kali mengakui tindakannya serta membuka perilaku dan memberikan informasi-informasi kepada penegak hukum.

---

<sup>15</sup> <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/0091.htm> diakses pada tanggal 25 Mei 2020

Melaksanakan leniency program memerlukan prosedur untuk memverifikasi kredibilitas dari informasi yang ditawarkan dan memastikan kelangsungan kerjasama dari perorangan, pejabat, pegawai serta perusahaannya. Pertimbangan keadilan mungkin diperlukan dalam menolak memberikan leniency program terhadap satu perusahaan yang merupakan pemimpin kartel atau yang memaksa perusahaan lain mengikuti kartel. Keputusan untuk melakukan leniency program diterapkan di akhir proses untuk memastikan bahwa peserta bekerjasama sepanjang masa penyelidikan. Implementasi final dapat memerlukan tindakan dari institusi lain seperti penuntut dan pengadilan.

Bukti dari adanya Whistle blower dan Leniency program, dapat mendorong adanya bukti langsung (direct evidence), baik berupa pengakuan dari pihak pelaku usaha maupun bukti dokumen pihak-pihak terkait praktik kartel, serta tambahan petunjuk bagi pembuktian tidak langsung. Sedangkan pembuktian tidak langsung (indirect evidence) lebih ditujukan untuk memenuhi standar pembuktian dan memberikan gambaran penguatan akan praktik kartel itu sendiri, seperti berupa adanya analisa ekonomi yang diberlakukan dalam pembuktian tidak langsung (Indirect evidence) lebih menegaskan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat dari adanya praktik kartel itu sendiri.

Perlu diperhatikan bahwa prinsip pembuktian tentang adanya pelanggaran dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mensyaratkan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah dan diperoleh keyakinan bahwa suatu tindakan pelanggaran persaingan usaha benar-benar telah terjadi.

Dengan adanya pesyaratan paling sedikit dua alat bukti yang sah tersebut, maka KPPU tidak dapat memutuskan suatu perkara kartel hanya pada bukti tidak langsung (Indirect Evidence) saja. karena penggunaan bukti tidak langsung (Indirect Evidence) dalam membuktian praktik kartel harus dilakukan sesuai dengan prinsip dalam hukum pembuktian. Dalam hal ini KPPU harus menggunakan bukti tidak langsung (Indirect evidence) bersama dengan alat bukti langsung yang lain dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk membuktikan adanya praktik kartel.

Dapat dipahami bahwa dalam mengungkap keberadaan kartel ini KPPU mengalami kesulitan untuk menemukan bukti tidak langsung dalam membuktian praktik kartel. Maka dari itu konsep leniency program ini nantinya menjadi keistimewaan bagi pelaku usaha yang terindikasi melakukan kartel. Syaratnya pelaku usaha tersebut bersedia membuka data dan informasi kepada KPPU mengenai kartel yang dilakukan. Apabila pelaku usaha tersebut mengaku dan memberika informasi kepada KPPU maka pelaku usaha tersebut mendapatkan keringan insentif atau keringanan hukuman dan KPPU mendapatkan bukti-bukti untuk menghukum pelaku kartel lainnya. Meskipun leniency program telah banyak diakui sebagai suatu alat investigasi yang paling sukses dalam mengungkap dan menangani keberadaan kartel di negara-negara yang telah mengadopsinya, lembaga tersebut tidak serta merta dapat diadopsi di Indonesia. Penyebabnya tidak lain adalah karena dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak dikenal suatu lembaga pemberian pengampunan seperti Leniency Program dan Undang-Undang tidak memberikan kewenangan yang

memungkinkan kepada KPPU guna mengeluarkan suatu peraturan untuk membentuk suatu lembaga seperti leniency program.

Leniency program di Indonesia menjadi substansi baru yang tertuang dalam rencana amandemen Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>16</sup> Para ahli berpendapat bahwa amandemen Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sudah sangat penting dilakukan untuk memberikan pedoman hukum yang lebih ketat terhadap pengawasan persaingan usaha di Indonesia karena konsep leniency program merupakan suatu solusi untuk mengatasi kesulitan dan hambatan untuk memperoleh bukti langsung dari perjanjian kartel. Penerapan leniency program akan berhasil bila terdapat prediktabilitas, transparansi, dan proses penerapan yang berjalan secara konsisten.<sup>17</sup>

Pengaturan mengenai Leniency program di Indonesia sebenarnya baru saja dikenal dalam Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2010 tentang kartel. Mengingat bentuknya yang hanya merupakan pedoman dan tidak memiliki kekuatan mengikat dan memaksa kepada masyarakat, hanya kepada mereka yang mau patuh dan tunduk saja pada pedoman ini. Maka sebenarnya pedoman yang dibuat oleh KPPU ini belum bisa berjalan secara efektif, karena masih dapat dipertentangkan. Namun demikian, bukan berarti pedoman ini tidak dapat

---

<sup>16</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d81f77e90173/bongkar-kartel-dengan-leniency-program> Bongkar Kartel dengan Leniency Program / diunduh tanggal 15 Juli 2020.

<sup>17</sup> Siti Anisah – Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Webinar 20 Tahun KPPU: Tantangan Pembuktian dalam Penanganan Kasus Kartel “*Circumstantial Evidence* dalam Kartel”, 23 Juli 2020.

berjalan, akan tetapi hanya belum dapat berlaku secara efektif karena diprediksikan akan terhambat dengan masalah hukum dikemudian hari dan menjadi penghambat atas pemberian leniency program karena sasaran program tersebut adalah pengakuan dari anggota kartel atau pelaku kartel yang mau memberikan informasi. Maka, insentif yang akan diterima oleh pelaku yang mengaku harus ada kepastian yang setimpah dengan informasi yang diberikannya. Serta apabila kita berkaca pada tujuan hukum menurut Jeremy Bentham bahwa hukum bertujuan untuk memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Konsepnya hukum yang baik, hukum yang bermanfaat sebagai tujuan utamanya. Oleh sebab itu, penting dilakukannya suatu hal yang dapat mengefektifkan pedoman yang dibuat oleh KPPU yakni dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Leniency program tidak akan berhasil dan berjalan efektif apabila tanpa didukung penerapan sanksi yang sangat berat atas pelanggaran hukum persaingan usaha. Maka untuk dapat memberikan insentif yang tergolong cukup menggiurkan yakni seperti dengan adanya penghapusan sanksi pidana denda, atau memberikan pengampunan kepada pihak yang telah menjadi pelaku kejahatan, diperlukan suatu tawaran menarik yang lebih besar. Semakin besar besaran denda yang diberikan, maka artinya semakin besar pula tanggung jawab pidana para pelaku yang terbukti melakukan kartel. Menurut komisioner KPPU, Tri Anggraini besaran denda bagi pelaku kartel perlu ditinggikan nilai rupiahnya.

Dengan begitu, ada suatu keseimbangan antara tawaran dan insentif sanksi dengan potensi keuntungan kartel bagi

perusahaan. Hal ini tentunya dapat mendorong para pelaku untuk berlomba-lomba keluar dari tanggung jawab itu melalui leniency program yang didasarkan pada suatu teori yakni Model Game Theory the Prisoner's Dillema. Teori tersebut diyakini bahwa manusia adalah mencari keuntungan yang sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri. Dengan adanya leniency program ini nantinya maka diharapkan menjadi sebuah tumpuan atau acuan dalam pembuktian praktik kartel di Indonesia. Selain itu, leniency program dapat pula menekan biaya penuntutan dan proses persidangan serta mempersingkat waktu penyelidikan. Mengingat kewenangan penyelidikan dari KPPU sangat terbatas dan seringnya menggunakan dan mengandalkan bukti tidak langsung (indirect evidence) dalam pembuktian kasus-kasus persaingan usaha yang masih juga bertentangan dengan perundang-undangan di Indonesia.

### **Kesimpulan**

Penerapan bukti tidak langsung (Indirect Evidence) pada kasus kartel minyak goreng dalam Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 hanya menggunakan analisa-analisa, perkiraan, teori dan/atau definisi semata yang bersifat spekulatif dan hipotetis sebagai suatu bukti tanpa didukung bukti yang konkrit. Padahal dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019, KPPU harus menghadirkan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah, sehingga penggunaan alat bukti tidak langsung yang dilakukan oleh KPPU dinilai kurang tepat. Hal ini diamini dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat 03/KPPU/2010/PN.JKT.PST dan diperkuat oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 582 K/PDT.SUS/2011.

Leniency program diyakini sebagai suatu terobosan baru yang efektif untuk mengeleminasi kerahasiaan kartel yang selama ini menjadi hambatan utama dalam upaya pembongkarannya. Namun secara yuridis, leniency program belum memiliki dasar hukum di Indonesia. Padahal program ini merupakan terobosan yang efektif untuk menangani kartel seperti yang sudah terbukti di berbagai negara. Konsep leniency program ini memberikan pengampunan kepada mereka yang bersedia memberikan informasi bahwa terdapat perilaku kartel kepada otoritas persaingan, dimana hal ini terbukti efektif di Negara Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jepang.

### Pustaka Acuan

- Andi Fahmi Lubis, et al. 2009. *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks*. Jakarta: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Anggriani, A.M Tri. 2011. "Mendeteksi dan Mengungkap Kartel Dalam Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Hukum Bisnis* Vol.30, No.2, h.59.
- Junaidi, Ahmad. 2008. *Pembuktian Kartel Dalam Undang Undang No.5 Tahun 1999*. Majalah Kopempetisi.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Munadiya, Riris. 2011. "Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha." *Jurnal Persaingan Usaha (Jurnal Persaingan Usaha)* Vol.5, h.160.
- Nasution, S. 2003. *Metode Penelitian Hukum Kualitatif*. Bandung: Tarsito.

Rahardjo, Sutjipto. 2006. *Hukum Progresif menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi kelumpuhan hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.

*Tugas Dan Wewenang*. Accessed Februari 3, 2020.  
<https://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/tugas-dan-wewenang>.

n.d. Accessed Mei 25, 2020.  
<http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/0091.htm>.

n.d. *Alat Bukti Tidak Langsung kppu terancam gagal lagi menjerat kartel*. Accessed April 24, 2020.  
<https://www.google.co.id/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20151212/16/501047/alat-bukti-tidak-langsung-kppu-terancam-gagal-lagi-menjerat-kartel>.

n.d. *Bongkar Kartel dengan Leniency Program*. Accessed Juli 15, 2020.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d81f77e90173/bongkar-kartel-dengan-leniency-program>.