



## KONSEP *LENIENCY PROGRAMME* DALAM KARTEL (ANALISIS PERATURAN KARTEL DI INDONESIA DAN INDIA)

Safira Wulanda<sup>1</sup>, Suherman<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, E-mail:  
[firaandawu@gmail.com](mailto:firaandawu@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, E-mail:  
[suherman@upnvj.ac.id](mailto:suherman@upnvj.ac.id)

### *Abstract*

*This study aims to implement the Leniency Programme in Indonesia and assist the Business Competition Supervisory Commission as a consideration in seeking the concept of Leniency Programme if regulations regarding the Leniency Programme in Indonesia already exist. The Leniency Programme is a program to provide cartelists who dare to divulge the cartels they participate in. The reduction of the sentence can be in the form of a full amnesty and a reduction in fines. The research method used is a qualitative method with normative empirical law research and comparative law. The data search technique is through library research and interviews with the Head of the Legal Bureau of the Competition Commission in Indonesia. In this research, technique is used in content analysis. The scope of this research is done by means of comparative law. This study compares Law no. 5 of 1999 with the India Competition Act 2002 regarding the differences in the evidence of cartel practice in Indonesia carried out by the Business Competition Supervisory Commission and as in India, the Competition Commission of India (CCI) whose task is to eradicate cartel practice. The results of this study found that the Leniency Programme was already in the Bill of Law Number 5 of 1999, but the bill was removed from the Prolegnas. In addition, the concept of the Leniency Programme in India can be used as an example of its application in Indonesia because the business competition authorities in India and Indonesia have similarities in providing sanctions against cartels, namely administrative sanctions.*

**Keywords:** *Cartel, Leniency Programme, Competition Law.*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk diterapkannya Leniency Programme di Indonesia dan membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai bahan pertimbangan dalam mencari konsep Leniency Programme jika regulasi mengenai *Leniency Programme* di Indonesia sudah ada. *Leniency Programme* merupakan sebuah program untuk memberikan keringanan hukuman terhadap pelaku usaha yang berani membocorkan kartel yang diikutinya. Pengurangan hukuman tersebut dapat berupa amnesti penuh dan pengurangan denda. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan jenis penelitian hukum normatif empiris dan perbandingan hukum (*comparative law*). Teknik pencarian data melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan Kepala Biro Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Indonesia. Dalam penelitian ini digunakan teknik *content analysis*. Ruang lingkup dalam penelitian ini dilakukan dengan cara perbandingan hukum. Penelitian ini membandingkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan India Competition Act 2002 mengenai bagaimana perbedaan pembuktian suatu praktik kartel di negara Indonesia yang dilangsungkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan sebagaimana negara India, *Competition Commission of India* (CCI) yang bertugas untuk

memberantas praktik kartel. Hasil penelitian ini menemukan bahwa sebenarnya *Leniency Programme* sudah ada didalam RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, namun RUU tersebut dikeluarkan dari Prolegnas. Selain itu, konsep *Leniency Programme* di India dapat dijadikan sebagai contoh penerapannya di Indonesia karena otoritas persaingan usaha di India dan Indonesia mempunyai kesamaan dalam memberikan sanksi terhadap kartel, yaitu sanksi administratif. naskah

**Kata Kunci:** Kartel, *Leniency Programme*, Hukum Persaingan Usaha

## **1. Pendahuluan**

Dalam era digital seperti saat ini sangat mudah untuk menemukan informasi dari berbagai sumber<sup>1</sup>, seperti kutipan yang dibuat oleh Kodrat Wibowo selaku Komisioner Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam webinar yang berjudul “Tantangan Pembuktian Dalam Penanganan Kasus Kartel” menyatakan bahwa dalam membuktikan kasus kartel yang menggunakan bukti langsung (*Direct Evidence*) dan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence/Circumstantial Evidence*) terutama pembuktian ekonomi masih mengalami kesulitan dalam pembuktiannya. Menurutnya, pembuktian ekonomi sulit didapat karena mengandung ambigu. Sebuah kesimpulan pernyataan bukti, dilihat berdasarkan hubungan antara fakta yang terjadi dan alat bukti. Mengevaluasi bukti ekonomi harus dilakukan secara cermat dan hati-hati. Maka dari itu, perlu adanya solusi baru dalam proses pengungkapan atau pembuktian kasus kartel di Indonesia, agar Komisi Pengawasan Persaingan usaha dapat lebih mudah dalam menjalankan tugasnya. Komisi Pengawas Persaingan Usaha memerlukan jalan lain dalam mendeteksi adanya kasus kartel. Dalam pembuktian kartel di India, selain menerapkan adanya bukti langsung (*Direct Evidence*) dan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) negara India menerapkan *Leniency Programme* di dalam Undang-Undang persaingan usahanya, yang dikenal dengan India Competition Act 2002.

*Leniency Programme* merupakan sebuah program pemberian insentif kepada pelaku usaha yang melakukan kartel yang berinisiatif untuk membocorkan kegiatan praktik kartel tersebut kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam mengumpulkan bukti-bukti langsung terhadap dugaan kartel yang mereka ikuti. Sebagai gantinya, pelaku usaha tersebut mendapatkan sebuah insentif yang berupa pengurangan sanksi terhadap sanksi administratif maupun sanksi pidana. *Leniency Programme* pertama kali diterapkan di Amerika Serikat pada tahun

---

<sup>1</sup> Risa Gia Anjani, Dwi Aryanti Ramadhani, dan Rianda Dirikkareshza, 2020, Legal Impact From Lambe Turah Account Relating to Article of Insult and Prohibited Conduct, *Jurnal Veteran kLaw Review* Vol 3, No. 2, h. 69-81.

1973. Menurut survey yang diadakan oleh *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) menyatakan bahwa suksesnya sekurangnya 100 praktik kartel di kalangan internasional berhasil terdeteksi karena diterapkannya Leniency Program. Untuk sekarang ini, *Leniency Programme* tersebut sudah diterapkan oleh 50 (lima puluh) negara hampir diseluruh dunia, seperti Jepang, Australia, Brazil, UNI Eropa.<sup>2</sup> Maka dari permasalahan tersebut, timbul lah dua rumusan masalah yaitu bagaimana proses pembuktian kartel terhadap *Leniency Programme* dan bagaimana pengaturan *Leniency Programme* dalam kartel menurut pengaturan di India dan Indonesia.

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris dan perbandingan hukum.<sup>3</sup> Penelitian ini termasuk kedalam kategori *non judi case study* dikarenakan dalam penelitian ini tidak memerlukan campur tangan pengadilan untuk dapat memberikan keputusan penyelesaian. Pendekatan perundang-undangan<sup>4</sup> dan pendekatan perbandingan merupakan pendekatan masalah yang digunakan oleh penulis. Dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris, penulis menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapatkan langsung dari masyarakat melalui wawancara dari narasumber yang berhubungan dengan objek permasalahan penelitian ini. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data dari hasil wawancara dengan Ibu Ima Damayanti selaku Kepala Biro Hukum dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Proses Pembuktian Kartel dalam Leniency Programme

Kartel adalah suatu perjanjian yang dilarang oleh hukum persaingan usaha, karena dampak yang ditimbulkan dari kartel adalah monopoli pasar. Hal ini juga dapat merugikan bagi seluruh konsumen.<sup>5</sup> Merujuk kedalam pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi:

---

<sup>2</sup> Anita Nindriani dan Pujiyono, 2020, Prospek Leniency Program Sebagai Upaya Mengungkap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" *Jurnal Privat Law* Vol 8, No. 1, h. 28, <https://doi.org/10.20961/privat.v8i1.40359>

<sup>3</sup> Abdul Kholiq, 2022, Kajian Pertanggungjawaban Pidana Influencer Terhadap Investasi Ilegal, *Jurnal Esensi Hukum* Vol 4, No. 2, h. 154-170.

<sup>4</sup> Wicipto Setiadi, 2021, Penawaran Umum Efek Bersifat Utang oleh Perusahaan Tertutup, *Jurnal Esensi Hukum* Vol 3, No.1, h. 1-19.

<sup>5</sup> Ni Ketut Sari Adnyani dan Dewa Gede Sudika Mangku, 2019, Business Actors' Responsibility Towards consumer due to Defective Product, *Jurnal Veteran Law Review* Vol 2, No. 2, h. 1-5.

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”.*

Dari bunyi pasal tersebut, apabila ditelusuri lebih lanjut ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut menggunakan prinsip pendekatan *rule of reason*.<sup>6</sup> Artinya pendekatan kartel di Indonesia menggunakan prinsip *rule of reason*. Di beberapa negara lain, dalam membuktikan kartel menggunakan pendekatan per se illegal, karena tidak perlu dibuktikan dampaknya lagi. Sudah pasti yang namanya pembuatan perjanjian antara pelaku usaha adalah perbuatan dilarang. Di Indonesia hanya Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menggunakan pendekatan per se illegal. Pada umumnya, pendekatan *rule of reason* terdapat kata-kata yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan *rule of reason* akan membuat dilemma dalam pembuktian kartel. Karena bisa saja terjadi perilaku perbuatan kartelnya terpenuhi, namun syarat *rule of reason* nya tidak terbukti.<sup>7</sup>

Maka demikian, Komisi Pengawas Persaingan Usaha harus mengumpulkan alasan- alasan unreasonable untuk membuktikan bahwa telah terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PERKOM) No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang kartel bahwa alasan-alasan tersebut dapat dikatakan sebagai unreasonable jika:<sup>8</sup>

- a. Adanya tanda-tanda pengurangan produksi, naiknya harga barang dan/atau jasa,
- b. Kegiatan pelaku usaha tersebut bersifat langsung (naked). Jika kegiatan tersebut bersifat tambahan (*ancillary*) maka diperbolehkan,
- c. Pelaku usaha tersebut mempunyai market power.
- d. Terdapat hambatan untuk masuk ke pasar yang lebih tinggi,
- e. Pelaku usaha tidak membuat inovasi terhadap peningkatan kualitas produk atau pelayanan dan efisiensi yang substansial.

---

<sup>6</sup> Rachmadi Usman. (2013). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Banjarmasin: CV Sinar Grafika, h. 285.

<sup>7</sup> Wawancara dengan Ima Damayanti, Kepala Biro Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha, pada tanggal 24 Agustus 2021.

<sup>8</sup> I Gede Artha, Analisis Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia, *Kertha Semaya: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 7, 2018, h. 9

Untuk dapat mengungkapkan benar atau tidaknya dugaan kartel, dibutuhkan alat-alat bukti yang sah. Teori pembuktian hukum menyatakan bahwa dalam membuktikan fakta dalam suatu pernyataan, dibutuhkan alat bukti yang sah yang dapat digunakan dalam persidangan. Alat bukti yang dapat digunakan dalam mengungkapkan dugaan kartel adalah alat bukti langsung (*Direct Evidence*) dan alat bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*). Alat bukti langsung merupakan alat bukti yang kuat, karena alat bukti langsung tersebut merupakan dokumen (dalam bentuk cetakan atau elektronik) dan ungkapan maupun tulisan yang menunjukkan adanya perjanjian para kartelis. Untuk bukti tidak langsung atau biasa disebut bukti keadaan adalah bukti yang tidak langsung menunjukkan suatu dugaan kartel.

Menurut Munir Fuady, agar dapat menggunakan bukti tidak langsung (*Circumstantial Evidence*) dalam pengadilan, bukti tidak langsung (*Circumstantial Evidence*) tersebut harus memiliki keterkaitan yang rasional yang dapat menjadikan bukti-bukti lain menjadi lebih jelas dan nyata.<sup>9</sup> Bukti tidak langsung tersebut merupakan bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Namun, bukti tidak langsung tersebut membutuhkan bukti pendukung yang dapat membuat kesimpulan dalam membuktikan bahwa benar adanya suatu kartel. Hal tersebut tentunya membuat Komisi Pengawas Persaingan Usaha kesulitan dalam membuktikan sebuah dugaan kartel bila hanya menggunakan alat bukti tidak langsung saja. Maka dari itu, *Leniency Programme* hadir untuk membantu otoritas persaingan usaha dalam mengumpulkan bukti-bukti langsung dengan melibatkan anggota kartel itu sendiri.

Untuk mendapatkan kandidat pelaku usaha yang tergabung dalam suatu ikatan kartel yang ingin membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam memberikan bukti-bukti langsung, pihak Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak perlu bersusah payah untuk menawarkan *Leniency Programme* kepada pelaku usaha secara satu persatu mendatangi perusahaan mereka. Komisi Pengawas Persaingan Usaha cukup membuat peraturan tertulis atau bila di Indonesia Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengajukan RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat agar disahkan dan memasukan unsur baru mengenai *Leniency Programme* didalam pasal-pasal Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut.

### 3.1.1. Marker System

---

<sup>9</sup> Mahmud Siregar, Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 13, No. 2, 2018, hlm. 192 <https://doi.org/10.33059/jhsk.v13i2.910>

Dalam menjalankan *Leniency Programme*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga dapat membuat suatu program yang berkerja untuk menjadi sebuah sistem pendataan terhadap pelaku usaha yang ingin mengajukan kelonggaran hukuman (*leniency*). Program ini umumnya disebut dengan *Marker System* atau Program Penanda. *Marker System* ini menetapkan pelamar atau pemohon *Leniency* dalam barisan antrian untuk mendapatkan tanda agar mereka bisa mendapatkan *Leniency*, selama berada didalam antrian tersebut, pemohon harus bisa memenuhi syarat kerjasama dengan waktu yang sudah ditentukan. Banyak program yang memungkinkan pemohon (kartelis) yang memiliki potensial untuk menyelidiki. Mereka sering kali melakukannya secara disamarkan identitasnya (anonim) dan apakah mereka sudah memenuhi syarat sebelum melamar untuk mengikuti tersebut. Contohnya di Otoritas Persaingan Belanda, Prancis, dan Jerman yang memiliki divisi "*Leniency Counsellor*" yang berfungsi sebagai tempat mendekati para pemohon atau pengacara mereka, memberikan informasi kepada pemohon tentang prosedur keringanan hukuman, dan berpartisipasi dalam perusahaan untuk mendengar pendapat serta untuk mendapatkan bantuan secara rahasia.<sup>10</sup>

Di Amerika Serikat, untuk mendapatkan *Leniency*, sebuah perusahaan harus memenuhi syarat-syarat berikut, yaitu:<sup>11</sup> a) Melaporkan beberapa informasi atau bukti yang menunjukkan perusahaan yang dimiliki oleh pemohon terlibat dalam pelanggaran pidana antimonopoli, b) Mengidentifikasi spesifikasi industri, produk dan/atau layanan yang terlibat untuk memungkinkan *Antitrust Division* dalam menentukan ketersediaan keringanan hukuman dan melindungi pemohon *Marker* dalam mendaftar program *Leniency*, c) Sifat umum dugaan kartel, dan d) Mengidentifikasi sesama relasi dalam kartel.

*Leniency Programme* di India juga menggunakan *Marker System*. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Persaingan India, pemohon *leniency* dapat mengajukan marker untuk mengamankan posisinya di antrian *leniency* untuk memungkinkan mereka mengumpulkan informasi dan bukti yang diperlukan untuk mendapatkan *leniency*. Untuk itu, pemohon harus melakukan beberapa prosedur berikut:

---

<sup>10</sup> United Nations Conference on Trade and Development in Collaboration with The Ministry for Foreign Affairs of Sweden, UNCTAD MENA Programme: Competition Guidelines: *Leniency Pogrammes*, United Nations Conference on Trade and Development, 2016, h. 8

<sup>11</sup> *Ibid.*

- a. Pemohon membuat permohonan yang berisikan informasi material mengenai jadwal, kontak untuk dihubungi (secara lisan atau melalui email atau faks), perwakilan yang ditunjuk untuk memberikan informasi dan bukti yang berkaitan dengan adanya kartel. Perwakilan yang sudah ditunjuk oleh pemohon dalam waktu lima hari kerja harus mengajukan bukti petunjuk kartel ke *Competition Commission of India* untuk dipertimbangkan.
- b. Kemudian, *Competition Commission of India* akan memberikan mark atau menandai status prioritas pemohon dan perwakilan yang ditunjuk harus menyampaikan hal yang sama kepada pemohon baik melalui telepon atau e-mail, atau faks. *Competition Commission of India* akan mengarahkan pemohon untuk menyerahkan permohonan tertulis yang berisikan informasi material sebagaimana yang ditentukan dalam jadwal dengan jangka waktu tidak lebih dari lima belas hari.
- c. Tanggal dan waktu penerimaan permohonan oleh *Competition Commission of India* adalah tanggal dan waktu sebagaimana dicatat oleh perwakilan yang ditunjuk.
- d. Bila permohonan bersama dengan dokumen yang diperlukan tidak diterima dalam jangka waktu lima belas hari sejak mendapat *mark*, dapat diperpanjang oleh *Competition Commission of India*. Namun, pemohon dapat kehilangan klaim nya untuk status prioritas dan akibat lainnya untuk kepentingan pemberian *leniency*.
- e. *Competition Commission of India*, melalui perwakilan yang ditunjuk akan memberikan secara tertulis pengakuan atas penerimaan permohonan yang menginformasikan status prioritas pemohon. Tetapi, jika hanya berdasarkan atas status prioritas pemohon tidak berhak menerima *leniency*. Kecuali bukti yang diajukan oleh pemohon pertama telah dievaluasi, pemohon selanjutnya tidak akan dipertimbangkana oleh *Competition Commission of India*.
- f. *Competition Commission of India* berpendapat apabila pemohon atau perwakilan yang ditunjuknya mencari keuntungan dari *leniency* atau status prioritas belum memberikan pengungkapan yang benar dan lengkap atas informasi dan bukti, *Competition Commission of India* dapat mengambil keputusan setelah mempertimbangkan fakta keadaan permohonan pemohon. Tetapi sebelum melakukannya, *Competition Commission of India* akan memberikan kesempatan mendengarkan pemohon tersebut.
- g. Jika status prioritas tidak diberikan kepada pemohon pertama, maka pemohon berikutnya akan naik dalam urutan prioritas untuk pemberian status prioritas oleh *Competition Commission of India*.

- h. Keputusan *Competition Commission of India* dalam mengabulkan atau menolak permohonan leniency harus diberitahukan kepada pemohon.

### **3.1.2. Bentuk Imunitas (Kekebalan Hukuman) yang Diberikan oleh *Leniency Programme***

Pelaksanaan sanksi terhadap kartelis didunia berbeda-beda. Ada yang menggunakan sanksi pidana dan pengurangan denda terhadap sanksi administratif. Maka dari itu bentuk imunitas (kekebalan hukuman) yang ditawarkan oleh *Leniency Programme* terbagi menjadi dua, yakni:

- a. Pemberian Amnesti

Amnesti atau *Amnesty* dalam *the Black's Law Dictionary* didefinisikan sebagai *a sovereign act of forgiveness of past acts, granted by a government to all persons*. Artinya yang dapat memberikan pengampunan terhadap kejahatan yang sudah dilakukan oleh terpidana tersebut adalah pemerintah berdaulat. Pemberian amnesti penuh ini umumnya diterapkan oleh negara- negara yang menganut aturan dan prinsip bahwa kartel merupakan sebuah tindak pidana yang kejam. Negara yang menggunakan bentuk ini adalah Amerika Serikat. Karena, di Amerika Serikat seorang kartelis dapat diberikan pidana penjara paling lama selama sepuluh tahun.<sup>12</sup> Pemberian amnesti penuh ini meliputi sanksi pidana dan sanksi administratif. Yang artinya kartelis yang mengajukan permohonan *Leniency* diberikan pengampunan penuh terhadap pelanggaran yang dilakukan dalam persaingan usaha. Pemberian amnesti umumnya diberikan kepada kartelis yang mengajukan *Leniency* dimana investigasi belum dilakukan. Artinya, kartelis tersebut adalah pihak yang pertama kali memberikan informasi adanya sebuah kartel kepada otoritas persaingan usaha dan sebelum otoritas persaingan usaha mencurigai adanya sebuah praktik kartel.

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, amnesti merupakan penghapusan hukuman atau sanksi yang diberikan oleh kepala negara (Presiden) kepada orang atau kelompok yang melakukan tindak pidana tertentu.<sup>13</sup> Amnesti juga diatur didalam

---

<sup>12</sup> Public Law 108-237, Sec. 213 (b), Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act 2004.

<sup>13</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/amnesti> diakses pada tanggal 2 Desember 2021



Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa amnesti diberikan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari DPR dan Mahkamah Agung dan dapat diberikan tanpa harus mengajukan permohonan terlebih dahulu. Bentuk *Leniency Programme* ini kurang tepat apabila diterapkan di Indonesia. Dikarenakan, sesuai dengan apa yang sudah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, yang dapat memberikan amnesti adalah seorang kepala negara yang merupakan seorang Presiden. Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak bisa memberikan amnesti penuh dalam pemberian pengampunan terhadap anggota kartel yang akan mengajukan permohonan *leniency* karena Komisi Pengawas Persaingan Usaha bukanlah kepala negara.

b. Pengurangan Denda

Di Indonesia, sanksi dalam tindakan administratif terbagi dalam tiga jenis yaitu:<sup>14</sup>

- 1) *“Pelaku usaha harus menghentikan kegiatan yang sudah terbukti mengakibatkan praktek monopoli, perisangan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat,*
- 2) *Pembayaran ganti rugi*
- 3) *Denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (Satu Milyar Rupiah) sebagai denda dasar.”*

Lalu didalam Pasal 6 PP No. 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dijelaskan secara lebih lanjut mengenai sanksi administratif yaitu:<sup>15</sup>

- 1) *Penetapan pembatalan perjanjian,*
- 2) *Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal,*
- 3) *Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopolism menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat,*
- 4) *Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentukan penyalahgunaan posisi dominan,*
- 5) *Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham,*
- 6) *Penetapan pembayaran ganti rugi, dan/atau*

---

<sup>14</sup> Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

<sup>15</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2021 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- 7) *Pengenaan denda, paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dengan memperhatikan ketentuan mengenai besaran denda sebagaimana diatur dalam PP ini.*

Pengampunan sanksi administratif yang diberikan oleh *Leniency Programme* merupakan pemotongan denda nya saja. Yang artinya kartelis tetap harus menjalankan sanksi administratif lainnya yaitu menghentikan kegiatan kartel dan membayar ganti rugi. Pemotongan besaran dendanya pun sesuai dengan keuntungan yang diberikan oleh pemohon *leniency* kepada otoritas persaingan usahanya, seperti kekuatan bukti yang diberikan oleh perusahaan yang bekerjasama dalam *Leniency Programme*. Persenan dalam pemotongan denda juga berbeda-beda ditiap negara yang menerapkan *Leniency Programme*. Ada yang menerapkan pemotongan 100%, 50%, 40%, 30%, 25%, dan 15% pemotongan denda, besaran tersebut tergantung pada golongan dan negara masing-masing.

Di negara India, pengurangan denda ini disebut dengan *Lesser Penalty* atau memiliki arti hukuman yang lebih rendah. yang diatur dalam *The Competition Commission of India Lesser Penalty Regulation No. 4 of 2009*. Di India golongan dalam *Lesser Penalty* dibagi menjadi tiga, yaitu:

- 1) *Pemotongan denda 100%*  
Pemotongan denda hingga atau sama dengan 100% ini berlaku bagi pemohon pertama yang membuat pengungkapan penting dengan mengajukan bukti adanya kartel, sehingga *Competition Commission of India* dapat memberikan pendapat *prima facie* tentang adanya kartel.
- 2) *Pemotongan denda 50%*  
Pemotongan denda hingga atau sama dengan 50% berlaku bagi pemohon '*second priority status*' yang mengikuti pemohon pertama dengan menyampaikan bukti yang menurut pendapat *Competition Commission of India* dapat memberikan signifikan nilai tambah terhadap barang bukti yang sudah dimiliki *Competition Commission of India*.
- 3) *Pemotongan denda 30%*  
Pemotongan denda hingga atau sama dengan 30% berlaku bagi pemohon ketiga atau pemohon selanjutnya dalam status prioritas yang dapat memberikan nilai tambah pada barang bukti yang sudah dimiliki *Competition Commission of India*.

Bentuk imunitas pengurangan denda ini dapat diterapkan sebagai bentuk *Leniency Programme* di Indonesia. Dikarenakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai otoritas dalam persaingan usaha yang mempunyai wewenang untuk menetapkan denda yang akan diberikan kepada kartelis dan dapat dikatakan juga Komisi Pengawas Persaingan Usaha masih mempunyai kuasa dalam memberikan potongan denda terhadap kartelis yang membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk melakukan tugasnya.

### **3.2. Konsep *Leniency Programme* dalam Kartel Menurut Pengaturan di India dan Indonesia**

#### **3.2.1. Pengaturan di India**

*India Competition Act 2002* sudah mengatur tentang pelanggaran hukum persaingan apa saja yang diperbolehkan untuk mengajukan permohonan *Leniency Programme* di India. Hal tersebut tertuang pada Pasal 3, yaitu:

- a. Secara langsung atau tidak langsung menentukan harga beli atau jual,
- b. Membatasi atau mengontrol produksi, pasokan, pasar, pengembangan teknis, investasi, atau penyediaan layanan,
- c. Berbagi pasar atau sumber produksi atau penyediaan jasa dengan alokasi wilayah geografis pasar, jenis barang, atau jasa, atau jumlah pelanggan di pasar atau cara lain yang serupa,
- d. *Bid-rig* secara langsung atau tidak langsung (tender kolusif).

Jenis perjanjian antara pesaing tersebut menimbulkan hukuman yang signifikan. *Leniency Programme* tersedia untuk perusahaan dan/atau individu yang mengungkapkan bukti adanya sebuah kartel kepada *Competition Commission of India*. Perusahaan dan/atau individu tersebut berperan untuk bekerjasama dengan *Competition Commission of India* dalam penyelidikan selanjutnya. Bentuk imunitas yang diterapkan dalam *Leniency Programme* di India adalah pengurangan terhadap sanksi administrasi, yaitu denda.

Dalam pemberian pengurangan denda di India terbagi dalam tiga golongan, yaitu pemotongan denda sampai dengan 100% bagi pemohon pertama, sampai dengan 50% bagi pemohon kedua, dan sampai dengan 30% bagi pemohon selanjutnya. Untuk mendapatkan pengurangan denda 100%, pemohon pertama harus membuat pengungkapan penting dengan menyerahkan bukti kartel yang memungkinkan *Competition Commission of India* untuk membentuk

opini prima facie tentang adanya kartel, dimana *Competition Commission of India* tidak memiliki bukti untuk membentuk opini prima facie tersebut.

Untuk mengajukan permohonan *leniency* di India, pihak yang mengajukan permohonan tersebut wajib dilakukan oleh perusahaan atau setiap pegawai perusahaan yang terlibat dalam kartel baik secara langsung maupun melalui kuasa hukumnya. Pemohon lalu mengajukan marker untuk mengamankan posisinya di antrian *leniency* untuk memungkinkan mengumpulkan informasi dan bukti yang diperlukan untuk menyempurnakan posisinya sebagai penerima *leniency*. Dalam *Lesser Penalty Regulations*, informasi pengajuan permohonan *leniency* harus mencakup hal-hal berikut ini:

- a. Nama dan alamat pemohon atau kuasa hukumnya yang sah,
- b. Untuk pemohon asing, diminta untuk memberikan alamat, nomor telepon, e-mail perwakilan yang ada di India yang bisa dihubungi,
- c. Penjelasan rinci mengenai dugaan kartel, termasuk maksud dan tujuan serta rincian kegiatan dan fungsi yang dilaksanakan untuk mengamankan maksud dan tujuan tersebut,
- d. Jenis barang atau jasa yang dikartelkan,
- e. Pasar geografis yang dikuasai,
- f. Mengenai waktu permulaan dan durasi kartel,
- g. Nama, jabatan, lokasi kantor (bila diperlukan alamat semua individu) yang sepengetahuan pemohon merupakan atau telah dikaitkan dengan dugaan kartel (termasuk individu yang telah terlibat atas nama pemohon),
- h. Perincian otoritas persaingan lainnya, forum, atau pengadilan jika ada yang telah didekati atau maksud didekati terkait dengan dugaan kartel,
- i. Daftar yang berbentuk deskriptif atas bukti mengenai sifat dan isi dari bukti yang diberikan,
- j. Informasi material lainnya sebagaimana diarahkan oleh *Competition Commission of India*.

*Competition Commission of India* dapat membatalkan *leniency* apabila selama penyelidikan pemohon gagal untuk memenuhi persyaratan yang diberlakukan dan gagal untuk bekerja sama. Jika *Competition Commission of India* membatalkan *leniency* terhadap pemohon tertentu, maka pemohon berikutnya (yang sudah didalam antrian) dapat melanjutkan pemohonannya untuk memenuhi syarat untuk *leniency*.

### 3.2.2. Penerapan Konsep *Leniency Programme* di Indonesia

Untuk melaksanakan suatu hukum, hukum harus mempunyai sebuah kepastian dalam menjalankannya. Seperti yang telah diungkapkan oleh Utrecht mengenai teori kepastian hukum, manusia dapat mengetahui tentang apa saja perbuatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan karena adanya peraturan. Sistem hukum Indonesia masih belum mengenal adanya *Leniency Programme*. Artinya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Indonesia dan pelaku usaha yang ingin mengajukan permohonan leniency belum mendapatkan kepastian hukum dalam melaksanakan *Leniency Programme*. Tidak ada Undang-Undang yang mengatur kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Indonesia dalam memberikan keringanan hukuman terhadap pelaku usaha yang ingin mengungkapkan adanya dugaan kartel. Pelaku usaha pun juga tidak mendapat kepastian hukum yang berupa imunitas sanksi apabila mereka mengungkapkan atau membocorkan kartel yang mereka lakukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dikeluarkannya RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dari Prolegnas menjadi salah satu alasan Indonesia belum menerapkan *Leniency Programme* dalam hukum persaingan usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha pun dalam menentukan konsep *Leniency Programme* di Indonesia memerlukan riset yang mendalam terlebih dahulu. Karena untuk menciptakan sebuah *Leniency Programme* yang efektif Komisi Pengawas Persaingan Usaha wajib melihat dari segi kebudayaan dan karakter orang Indonesia. Melihat, India pun sudah meratifikasi atau mengubah konsep *Leniency Programme* pada tahun 2017. Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak bisa asal mencontoh untuk menerapkan konsep *Leniency Programme* dari negara lain. Contoh, mungkin konsep *Leniency Programme* di Amerika Serikat kurang pas apabila diterapkan di Indonesia, dikarenakan Amerika Serikat mempunyai paham bahwa kartel merupakan kejahatan yang luar biasa yang dapat merugikan negara, kartelis di Amerika Serikat dapat diberi sanksi hukuman pidana penjara paling lama sepuluh tahun. Sedangkan di Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha lebih sering menjatuhkan sanksi administratif (termasuk denda) kepada para kartelis.

Bila melakukan perbandingan dengan negara India, ditemukan sebuah persamaan dalam penerapan sanksi dalam hukum persaingan usaha, yaitu pengenaan denda. Penelitian ini memilih negara India sebagai contoh penerapan *Leniency Programme* dikarenakan selain persamaan

dalam penjatuhan sanksi, India dan Indonesia juga memiliki persamaan dalam karakteristik negara dan penduduknya. India dan Indonesia merupakan negara dengan penduduk yang banyak dan merupakan negara berkembang. Masyarakat India dan Indonesia memiliki banyak perbedaan suku, ras, dan agama yang menjadi satu dalam sebuah negara. Salah satu persamaan karakteristik penduduk yang bisa dilihat antara negara India dan Indonesia adalah penduduk kedua negara ini menyukai untuk melakukan ingkar janji demi mendapatkan keuntungan lainnya. Pada dasarnya kartel adalah sebuah perjanjian. Menurut hasil survei dari *Transparency International* India menempati posisi pertama dalam negara 'terkorup' di Asia. Disusul Kamboja dan Indonesia yang berada di peringkat ketiga negara 'terkorup' di Asia.<sup>16</sup>

Untuk menciptakan suatu *leniency programme* yang mampu berjalan sesuai yang diinginkan, dibutuhkan kepastian hukum, kejelasan dan transparansi mengenai penerapannya. Maka dari itu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Peraturan Komisi nya perlu mengatur ketentuan *Leniency Programme* di Indonesia lebih rinci. Jika ingin mengadaptasi konsep *Leniency Programme* di India sebagai contoh penerapan di Indonesia, ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Siapa saja yang dapat menerima *leniency*  
Subjek penerima *leniency* dapat berupa badan usaha dan individu. Individu yang dimaksud adalah orang yang merupakan pegawai dari perusahaan yang terlibat dalam sebuah kartel.
- b. Prosedur dalam mengajukan *leniency*  
Dalam mengajukan sebuah permohonan *leniency* tentu tidak bisa dilakukan secara asal. Tentu diperlukan persyaratan khusus dalam mengajukan *leniency*. Hal tersebut dapat berupa:
  - 1) Informasi mengenai perusahaan/individu yang mengajukan permohonan *leniency*,
  - 2) Informasi yang berisikan bukti dugaan kartel,
  - 3) Mengeluarkan diri dari kartel, kecuali jika Komisi Pengawas Persaingan Usaha meminta pemohon untuk tetap berada disana demi kepentingan pengumpulan alat bukti,
  - 4) Bekerjasama dengan sungguh-sungguh dan membantu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam mengumpulkan bukti-bukti dugaan kartel.

---

<sup>16</sup> Fikri Faqih. Indonesia Peringkat 3 Negara Terkorup di Asia, Perlu Perampasan Kekayaan Koruptor, Merdeka.com, 30 November 2020

- c. Bentuk dalam mengajukan permohonan *leniency*  
Pemohon dapat mengajukan permohonan *leniency* secara lisan dengan datang ke kantor Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau secara tulisan dengan mengirimkan e-mail.
- d. Bentuk Imunitas yang diberikan *leniency*  
Karena berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 amnesti hanya dapat diberikan oleh Presiden, maka bentuk imunitas yang dapat untuk diterapkan di Indonesia adalah pengurangan denda yang terbagi dalam skala 100%, 50%, dan 30%.
- e. Marker System  
*Marker system* sangat dibutuhkan dalam penerapan *Leniency Programme*. Karena dari sistem ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat membuat keputusan apakah pemohon layak untuk mendapatkan *leniency*. Pada saat pemberian '*mark*' inilah Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat menentukan pemohon mana yang berhak untuk mendapatkan besaran pengurangan denda yang terbagi menjadi 100%, 50%, dan 30%.
- f. Pembatalan *leniency*  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat membatalkan atau mencabut *leniency* ketika pemohon tersebut belum mampu mengumpulkan bukti lebih lanjut yang diminta oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha sesuai dengan batas waktu yang ditentukan oleh Komisi Persaingan Usaha. Pembatalan *leniency* ini dapat dilakukan sebelum penyelidikan dimulai.

#### 4. Kesimpulan

*Leniency Programme* merupakan program yang sangat membantu otoritas persaingan usaha dalam mengumpulkan alat bukti langsung dalam membuktikan dugaan kartel. Sebelum mendapatkan *leniency*, pemohon *leniency* akan dimasukkan kedalam antrian sebagai pemberian tanda kelayakan dalam penerimaan *leniency* (*Marker System*). Sembari otoritas persaingan usaha menentukan kelayakan tersebut, pemohon *leniency* harus dengan sungguh-sungguh membuktikan keinginannya untuk membantu otoritas persaingan usaha dengan mengumpulkan informasi dan bukti-bukti yang dapat membenarkan pernyataan bahwa dugaan kartel tersebut benar adanya. Terdapat dua bentuk imunitas (kekebalan hukuman) yang diberikan oleh *Leniency Programme* yaitu pemberian amnesti dan pengurangan denda.

Jika *Leniency Programme* ingin segera diterapkan di Indonesia maka RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat harus segera

disahkan. Karena di RUU tersebut, sudah terdapat klausula mengenai aturan *Leniency Programme* yakni pada Pasal 70. Selanjutnya mengenai prosedur dan proses nya akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Persaingan Usaha. Sebagai contoh, Indonesia dapat menerapkan konsep *Leniency Programme* di India karena otoritas persaingan di kedua negara ini memiliki persamaan dalam menjatuhkan sanksi terhadap kartelis, yaitu penjatuhan sanksi administratif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

India Competition Act

Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act

### **Buku**

Usman, Rachmadi, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. Banjarmasin: CV Sinar Grafika, 2013

### **Majalah Ilmiah**

Adnyani, Ni Ketut Sari dan Dewa Gede Sudika Mangku, Business Actors' Responsibility Towards consumer due to Defective Product, *Jurnal Veteran Law Review* Vol 2, No. 2, 2019

Anjani, Risa Gia, Dwi Aryanti Ramadhani, dan Rianda Dirikkareshza, Legal Impcat From Lambe Turah Account Relating to Article of Insult and Prohibited Conduct, *Jurnal Veteran kLaw Review* Vol 3, No. 2, 2020

Artha, I Gede, Analisis Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia. *Kertha Semaya* Vol. 6, No. 7, 2018

Kholiq, Abdul Kajian, Pertanggungjawaban Pidana Influencer Terhadap Investasi Ilegal, *Jurnal Esensi Hukum* Vol 4, No. 2, 2022

Nindriani, Anita dan Pujiyono, Prospek Leniency Program Sebagai Upaya Mengungkap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. *Jurnal Privat Law* Vo. 8, No.1, 2020

Setiadi, Wicipto, Penawaran Umum Efek Bersifat Utang oleh Perusahaan Tertutup, *Jurnal Esensi Hukum* Vol 3, No.1, 2021



Siregar, Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 13, No.2, 2018

**Media Massa**

Faqih, Fikri. Indonesia Peringkat 3 Negara Terkorup di Asia, Perlu Perampasan Kekayaan Koruptor, Merdeka.com, 30 November 2020

**Media Internet**

<https://kbbi.web.id/amnesti> diakses pada tanggal 2 Desember 2021