

# Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Pemanfaatan Indirect Evidence dalam Penanganan Praktik Kartel di Indonesia

Cassie Andrea Jonathan<sup>1</sup>, Christy Abigail Tjahyadi<sup>2</sup>,  
Marshella Angelita Butar Butar<sup>3</sup>

<sup>1, 2, 3</sup> Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan

<sup>1</sup> [cassie25andrea@gmail.com](mailto:cassie25andrea@gmail.com)

<sup>2</sup> [christytjahyadi@gmail.com](mailto:christytjahyadi@gmail.com)

<sup>3</sup> [litaangel48@gmail.com](mailto:litaangel48@gmail.com)

## Abstract

*The Law on the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition has regulated various types of agreements and business activities. This regulation is made to maintain healthy business competition, because of its significant impact toward society. One of the activities which is prohibited and difficult to prove is cartel practices. Cartels are generally carried out in secret, hence the use of indirect evidence. The Business Competition Supervisory Commission (KPPU) as the sole authority for business competition is the institution responsible for handling cartel practices and utilizing indirect evidence. However, to this day KPPU's authority seems to be limited, resulting in a less optimal handling of cartel practices. KPPU has had various permits ranging from investigations to imposing sanctions, but the handling of cartel practices is often hampered by the lack of authority to search and confiscate. In addition, the unclear legality of indirect evidence in Indonesia also restricts the resolution of cartel cases, and causes inconsistency in court decisions. This article presents the results of the analysis related to KPPU's authority and the use of indirect evidence in handling cartel practices. With in-depth discussions and a relevant case example, it can be seen whether KPPU's current authority is sufficient to handle cartel practices while maintaining healthy business competition.*

**Keywords:** *cartel practices; KPPU's authority; indirect evidence*

## Abstrak

UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah mengatur berbagai jenis perjanjian serta kegiatan usaha. Pengaturan ini diadakan untuk menjaga persaingan usaha yang sehat, karena dampaknya begitu signifikan bagi masyarakat luas. Salah satu kegiatan yang dilarang serta sulit dibuktikan adalah praktik kartel. Kartel umumnya dilakukan secara tertutup, sehingga diberlakukan dua cara pembuktian yakni dengan *direct* dan *indirect evidence*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai satu-satunya otoritas persaingan usaha merupakan badan yang bertanggung jawab menangani praktik kartel serta memanfaatkan *indirect evidence* tersebut. Namun, hingga saat ini kewenangan KPPU

tampak masih terbatas, yang mengakibatkan kurang optimalnya penanganan praktik kartel. KPPU telah memiliki berbagai wewenang mulai dari penyelidikan hingga penjatuhan sanksi, tetapi penanganan praktik kartel seringkali terhambat karena tidak adanya wewenang untuk menggeledah dan menyita. Selain itu, kurang jelasnya kedudukan *indirect evidence* di Indonesia pun turut menghambat penyelesaian kasus kartel, serta menimbulkan inkonsistensi pada putusan pengadilan. Artikel ini menuangkan hasil analisis terkait kewenangan KPPU serta penggunaan *indirect evidence* dalam penanganan praktik kartel. Dengan pembahasan yang mendalam serta contoh kasus yang relevan, dapat dilihat akan apakah kewenangan KPPU saat ini telah cukup memadai untuk menangani praktik kartel sekaligus menjaga persaingan usaha yang sehat.

**Kata Kunci:** praktik kartel; kewenangan KPPU; *indirect evidence*

## A. Pendahuluan

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (“UU 5/1999”) tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ada beberapa jenis perjanjian yang dilarang. Secara garis besar, larangan tersebut terbagi ke dalam beberapa kelompok seperti oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, dan lainnya. Dalam pasal 11 UU 5/1999 berbunyi “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 praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Oleh karenanya, telah jelas bahwa perjanjian kartel yang dapat mengakibatkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat dilarang untuk dilakukan. Seringkali, kartel diprakarsai oleh asosiasi dagang bersama para anggotanya. Kartel, juga disebut sebagai *syndicate*, adalah suatu kesepakatan tertulis antara beberapa perusahaan produsen dan lain lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga dan ruang pemasaran, dengan tujuan mengurangi persaingan dan memperoleh keuntungan.<sup>1</sup>

Kartel diartikan sebagai salah satu jenis monopoli di mana beberapa produsen bersatu untuk mengontrol produksi, harga, dan wilayah pemasaran barang dan jasa

---

<sup>1</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, (Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri, 2012), hal 178

dengan tujuan mencegah persaingan di antara produsen.<sup>2</sup> Di negara Amerika Serikat, Australia, dan Uni Eropa, kartel dianggap sebagai *per se illegal*. Price fixing di Amerika Serikat, disebut sebagai "*naked restraint*" dengan tujuan mempengaruhi output dan tingkat harga. Oleh karena itu, secara rasional, bagian 1 the Sherman Act memperlakukannya sebagai *per se illegal*. Dengan kata lain, perjanjian kartel sendiri dilarang tanpa mempertimbangkan kewajaran tingkat harga yang disepakati dan kekuatan pasar para pihak, bahkan tanpa mengetahui apakah perjanjian kartel tersebut telah dilaksanakan atau tidak.<sup>3</sup> Alasannya negara barat menganggap kartel sebagai *per se illegal* adalah karena kenyataan bahwa *price fixing* harga dan tindakan kartel lainnya benar-benar berdampak negatif pada harga dan output jika dibandingkan dengan efek pasar yang kompetitif.

Sementara Indonesia melalui larangan yang terdapat dalam Pasal 11 UU 5/1999 sebagaimana telah disebutkan diatas menunjukkan bahwa masih diperbolehkan kegiatan kartel dapat terjadi sepanjang tidak menimbulkan praktek monopolisasi dan/ persaingan usaha tidak sehat yang berakhir merugikan masyarakat dan konsumen.<sup>4</sup> Hal ini mendekatkan Indonesia pada ketentuan *rule of reason*, dimana meskipun suatu tindakan sesuai dengan rumusan undang-undang, namun jika ada alasan yang dapat membenarkan tindakan tersebut, maka tindakan tersebut bukan merupakan pelanggaran. Dengan kata lain, penerapan hukum tergantung pada akibat yang ditimbulkannya. Dalam UU 5/1999, klausula "yang dapat mengakibatkan" dan/atau "patut diduga" dapat digunakan untuk menunjukkan *rule of reason*.<sup>5</sup> Di pasar oligopoli (atau oligopsoni), dimana hanya ada beberapa perusahaan, kartel biasanya dapat bekerja sama satu sama lain dengan lebih mudah, yang akan sulit untuk dilakukan dalam struktur persaingan monopolistik.<sup>6</sup> Hal ini menunjukkan bahwa praktik kartel kerap terjadi dalam pasar oligopoli.

---

<sup>2</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal 73.

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> Tri Harwono, "Begini Pembuktian dalam Praktik Kartel dan Monopoli," [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-pembuktian-dalam-praktik-kartel-dan-monopoli-lt60e6cebc82fb4), 8 Juli 2021, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-pembuktian-dalam-praktik-kartel-dan-monopoli-lt60e6cebc82fb4>

<sup>6</sup> Cepy Suherman, "Kartel: Kolusi di Pasar Oligopoli," *JagoEkonomi.com*, 8 November 2024, [https://jagoekonomi.com/2022/11/08/kartel-kolusi-di-pasar-oligopoli/?utm\\_source=](https://jagoekonomi.com/2022/11/08/kartel-kolusi-di-pasar-oligopoli/?utm_source=)

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengandung dua jenis unsur, yaitu unsur subjektif dan unsur objektif. Unsur subjektif mencakup “pelaku usaha” dan “dengan maksud” di balik perbuatannya. Meskipun tidak dijelaskan secara eksplisit dalam undang-undang, istilah “dengan maksud” dalam hukum pidana merujuk pada kesengajaan tingkat tinggi, dimana pelaku secara sadar dan terencana melakukan tindakan melawan hukum. Hal ini menunjukkan adanya niat jahat (*mens rea*) yang dianggap sangat bertentangan dengan moralitas. Sementara itu, pelaku usaha sebagai bagian dari unsur subjektif telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5.<sup>7</sup>

Unsur objektif Pasal 11 meliputi empat hal, yaitu adanya “perjanjian antara pelaku usaha dan pesaingnya”, “Mempengaruhi harga, mengatur produksi, dan mengatur pemasaran”, “pengaturan produksi dan/atau distribusi barang dan jasa”, serta “menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat”. Keempat unsur ini telah dijelaskan secara rinci dalam Pasal 1, sehingga lebih mudah dipahami dari sisi hukum. Ini menunjukkan bahwa penafsiran terhadap unsur objektif tidak terlalu kompleks karena sudah memiliki definisi normatif yang jelas.<sup>8</sup>

Pasal 1 ayat 18 UU 5/1999 turut menjelaskan pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”) adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, KPPU memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi dalam hal pelaksanaan kartel sesuai pasal 47, 48, dan 49 UU 5/1999 yaitu dapat dikenakan tindakan administratif, pidana pokok berupa serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), serta pidana tambahan.

Untuk sebuah kartel dapat dikenakan sanksi sesuai dengan tindakannya, membutuhkan upaya yang tidak mudah. Terdapat dua cara pembuktian kartel yaitu *indirect evidence* dan *direct evidence*. Alat bukti langsung (*direct evidence*) merupakan

---

<sup>7</sup> Ahmad Sofian, “Tafsir Terhadap Delik Kartel Dalam UU 5/1999,” [business-law.binus.ac.id](https://business-law.binus.ac.id/2018/04/30/tafsir-terhadap-delik-kartel-dalam-uu-no-5-1999/?utm_source=chatgpt.com), 2 Mei 2025, [https://business-law.binus.ac.id/2018/04/30/tafsir-terhadap-delik-kartel-dalam-uu-no-5-1999/?utm\\_source=chatgpt.com](https://business-law.binus.ac.id/2018/04/30/tafsir-terhadap-delik-kartel-dalam-uu-no-5-1999/?utm_source=chatgpt.com).

<sup>8</sup> *Idem*

jenis bukti yang disampaikan secara fisik oleh pihak yang berkepentingan di hadapan persidangan. Dalam proses pemeriksaan, bukti ini diajukan dan ditampilkan secara nyata untuk mendukung argumen atau dakwaan yang diajukan. Yang termasuk dalam kategori alat bukti langsung antara lain adalah alat bukti berupa surat serta keterangan dari saksi, karena keduanya dapat langsung menunjukkan fakta yang relevan dengan perkara yang sedang diperiksa.<sup>9</sup> Sementara, Bukti tidak langsung (*indirect evidence*) atau yang juga dikenal sebagai *circumstantial evidence* merupakan jenis bukti yang tidak secara eksplisit menunjukkan isi perjanjian atau keterlibatan para pihak dalam suatu praktik monopoli, namun tetap dapat menggambarkan keterkaitan tersebut secara tidak langsung. Dalam konteks penegakan hukum oleh KPPU, bukti tidak langsung ini dapat berupa rekam jejak komunikasi antara pelaku usaha yang diduga terlibat dalam praktik kartel, serta data atau analisis ekonomi yang mencerminkan kondisi pasar dan perilaku para pelaku usaha yang diduga menggunakan pola kartel tersebut.<sup>10</sup> Oleh karenanya, penulis akan mengkaji bagaimana kewenangan KPPU dan implementasinya dalam menangani isu hukum dari kartel.

## B. Metode Penelitian

Penelitian dalam jurnal ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang bertujuan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum terkait. Data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder, dengan sumber data berupa bahan hukum sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan menelaah literatur-literatur hukum, peraturan perundang-undangan, serta jurnal terkait. Dalam menganalisis permasalahan, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah ketentuan hukum positif yang berlaku, serta

---

<sup>9</sup> Renata Christina, "Mengenal Alat Bukti Langsung dan Tidak Langsung," hukumonline.com, 12 Desember 2024, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-alat-bukti-langsung-dan-tidak-langsung-lt5a824ec03c369/>

<sup>10</sup> Wahyu Dwi Erlangga, "Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung Dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel," Jurnal Supremasi volume 11, nomor 2 (2021): hal 38, <https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi/article/view/1335/1063>

---

pendekatan kasus (*case approach*) untuk mengkaji putusan-putusan yang relevan dengan topik yang dibahas.

## C. Hasil dan Pembahasan

### C.1 Kewenangan dan Rintangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Menangani Praktik Kartel

Pengawasan terhadap pelaku usaha agar tidak menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”). Sesuai dengan Pasal 30 UU 5/1999, KPPU bersifat independen dan bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan ini menunjukkan besarnya signifikansi KPPU, terlebih lagi masing-masing anggotanya diwajibkan setia kepada Pancasila, beriman kepada Tuhan, jujur, adil, tidak pernah dipidana, serta tidak pernah dinyatakan pailit. Lebih lanjut, Pasal 35 UU 5/1999 mengatur tugas KPPU meliputi menilai perjanjian maupun kegiatan pelaku usaha yang berisiko mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, menilai ada tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, bertindak sesuai dengan kewenangannya, memberikan saran terhadap kebijakan pemerintah terkait persaingan usaha tidak sehat, menyusun pedoman terkait UU 5/1999, dan melaporkan hasil kerjanya kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun, wewenang KPPU sebagaimana tertulis dalam Pasal 36 UU 5/1999 mencakup menerima laporan tentang dugaan praktek persaingan usaha tidak sehat, meneliti dugaan tersebut, menyelidiki kasus dugaan praktek persaingan usaha tidak sehat, menyimpulkan hasil penyelidikan, memanggil pelaku usaha yang diduga melanggar ketentuan UU 5/1999, menghadirkan saksi, meminta bantuan penyidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, menilai alat bukti, memutuskan ada atau tidaknya kerugian akibat kegiatan usaha, memberitahukan putusan, serta menjatuhkan sanksi administratif.

Pasal 38 ayat (1) UU 5/1999 menetapkan bahwa setiap orang yang mengetahui atau menduga terjadinya pelanggaran terkait persaingan usaha yang sehat dapat menyampaikan laporan tertulis kepada KPPU agar dapat ditindaklanjuti. Namun,

Pasal 40 UU 5/1999 pun memberi hak kepada KPPU untuk menjalankan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar UU 5/1999 tanpa adanya laporan. Selain itu, Pasal 41 UU 5/1999 bukan hanya melarang pelaku usaha untuk menolak diperiksa atau memberikan informasi, melainkan mewajibkan untuk menyerahkan alat bukti.

Pasal 118 UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (“UU 6/2023”) juga memuat pengaturan mengenai kewenangan KPPU. UU 6/2023 mewajibkan pelaku usaha untuk melaksanakan putusan KPPU dan melaporkan pelaksanaannya dalam waktu 30 hari sejak putusan tersebut diberitahukan. Pelaku usaha diberi hak untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga dalam waktu 14 hari, tetapi jika tidak terdapat keberatan maka keputusan KPPU telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Diatur pula bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif berupa pembatalan perjanjian, penghentian integrasi vertikal, penghentian praktik monopoli, penghentian penyalahgunaan posisi, pembatalan aksi korporasi dan pengambilalihan saham, pembayaran ganti rugi, serta pengenaan denda.

Berbagai ketentuan ini jelas menunjukkan pentingnya peran KPPU sebagai satu-satunya otoritas persaingan usaha di Indonesia. Tanpa berdirinya KPPU, maka setiap praktik persaingan usaha yang tidak sehat akan berlalu begitu saja, sehingga merugikan masyarakat luas.<sup>11</sup> Berbagai perjanjian maupun kegiatan usaha yang melanggar UU 5/1999 akan kian merajalela tanpa batas. Dengan demikian, begitu esensial bagi KPPU untuk memiliki wewenang yang luas serta mampu menjangkau setiap praktik yang dapat merusak persaingan usaha yang sehat.

Dilihat dari UU 5/1999 dan UU 6/2023 tampaknya kewenangan KPPU telah cukup memadai dalam pengawasan serta penanganan praktik persaingan usaha tidak sehat. KPPU berwenang untuk bertindak sejak awal muncul dugaan pelanggaran terhadap UU 5/1999, hingga menjatuhkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, di mana didalamnya dapat menjatuhkan sanksi administratif. Namun, kenyataannya

---

<sup>11</sup> Evi Kongres et al., “Protecting Consumers Against Defamation Claims: The Role of Common Interest in Product Reviews,” *Khazanah Hukum* 6, no. 3 (2024): 294–310.

penanganan terhadap praktik persaingan usaha tidak sehat belum optimal, terkhusus mengenai penuntasan kartel. Hal ini terbukti melalui data dari laman resmi KPPU yang menunjukkan bahwa dari tahun 2000 sampai 2015, KPPU menangani sebanyak 25 kasus dugaan perkara kartel, dan 18 di antaranya diputus secara sah dan meyakinkan merupakan praktik kartel.<sup>12</sup> Pada delapan putusan, pelaku usaha menerima karena pelaku usaha tidak dijatuhi sanksi, sementara terhadap sepuluh putusan lainnya diajukan keberatan.<sup>13</sup> Dari sepuluh putusan tersebut, Pengadilan Negeri menguatkan tiga putusan dan membatalkan tujuh putusan. Pada akhirnya, selama rentang 15 tahun, dari 18 perkara kartel, hanya pada tiga perkara saja yang pelaku usahanya menjalankan sanksi.

Fakta tersebut mengindikasikan lemahnya kedudukan KPPU dalam penanganan kartel, yang disebabkan dua alasan utama yaitu masih kurang luasnya kewenangan KPPU dan sulitnya menemukan bukti dalam penanganan kasus kartel. Hingga saat ini KPPU tidak berwenang melakukan penggeledahan dan penyitaan, yang menyebabkan perlu dilakukannya pencarian bukti secara memutar, yaitu menanyakan orang-orang sekitar pelaku kartel. Komisioner KPPU Ketua Bidang Pengkajian Munrokim Misanam pada tahun 2013 menyatakan bahwa keterbatasan kewenangan tersebut menghambat KPPU dalam bekerja.<sup>14</sup> Pembatasan tersebut berbeda dengan otoritas persaingan usaha negara-negara lain yang memiliki kewenangan yang lebih luas.<sup>15</sup> Sebagai contoh, otoritas di Jepang dapat memasuki tempat manapun dari pelaku usaha yang terlibat kartel, untuk memeriksa kegiatan usaha, kekayaan perusahaan, serta dokumen lainnya. Hal serupa terjadi di Australia, di mana tempat manapun dapat dimasuki dan dokumen yang diperiksa dapat dicopy. Di Jerman pun, berdasarkan perintah Pengadilan Negeri, otoritas persaingan usaha

---

<sup>12</sup> Veri Antoni, "Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender di Indonesia," *Mimbar Hukum* volume 31, no. 1 (Februari 2019): 96-97, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/download/37966/24279>

<sup>13</sup> Astrid Athina Indradewi and Fajar Sugianto, "Peran Dan Manfaat Arbitrase Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Ditinjau Dari Perspektif Pelaku Usaha," *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 2, no. 2 SE-Articles (February 13, 2024): 85–95, <https://ifrelresearch.org/index.php/jhsp-widyakarya/article/view/2798>.

<sup>14</sup> FNH, "Keterbatasan Wewenang KPPU Hambat Penuntasan Kartel," *Hukumonline*, 25 Maret 2013, <https://www.hukumonline.com/berita/a/keterbatasan-wewenang-kppu-hambat-penuntasan-kartel-lt51504b2ed3574/>

<sup>15</sup> Veri Antoni, "Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender di Indonesia," *Mimbar Hukum* volume 31, no. 1 (Februari 2019): 96-97, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/download/37966/24279>

berwenang melakukan penggeledahan untuk memperoleh dokumen maupun bukti serta menyita objek yang dinilai diperlukan.

Kewenangan menggeledah dan menyita tentunya membantu dalam proses penanganan kasus kartel, karena melalui KPPU akan memiliki kesempatan untuk mengumpulkan bukti yang kuat sekaligus mencegah penghilangan bukti. KPPU tidak perlu lagi melewati proses yang berkepanjangan, melainkan dapat langsung datang ke tempat yang dicurigai serta memeriksa dokumen yang diduga berkaitan dengan kartel. Efisiensi ini akan berdampak besar, terutama mengingat sulitnya mengumpulkan bukti dalam kasus kartel. Umumnya, perjanjian serta pengaturan kolusi kartel sangat tertutup dan bersifat rahasia, yang menimbulkan kesulitan dalam menemukan dokumen tertulis terkait kesepakatan antara para pelaku kartel.

Dengan mengingat kesulitan tersebut, digunakanlah *indirect evidence* dalam penanganan kartel. UU 5/1999 tidak mengakui adanya *indirect evidence*, yang mana Pasal 42 UU 5/1999 menetapkan lima alat bukti pemeriksaan KPPU, yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha. Di sisi lain, Pasal 57 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Politik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“**PKPPU 1/2019**”), mengkategorikan *indirect evidence* berupa bukti ekonomi dan bukti komunikasi sebagai alat bukti petunjuk. Dijelaskan dalam pasal tersebut bahwa bukti ekonomi merupakan pemanfaatan ilmu ekonomi yang ditunjang melalui metode kuantitatif maupun kualitatif dengan disertai analisis ahli, untuk memperkuat dugaan praktik persaingan usaha tidak sehat.<sup>16</sup> Sedangkan, bukti komunikasi berarti data ataupun dokumen yang menunjukkan tukar menukar informasi antara para pihak yang diduga melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat.

Bukti ekonomi dapat dibagi menjadi bukti struktural dan bukti perilaku. Bukti struktural memperhatikan struktur pasar, seperti tinggi atau rendahnya konsentrasi pasar, hambatan untuk ikut masuk dalam pasar, serta homogenitas produk.<sup>17</sup> Ketika

---

<sup>16</sup> Claresta Devina Sugianto, Fajar; Indradewi A, Astrid; Valencia, “BETWEEN VALUATION AND MONETIZATION OF EFFICIENCY IN ECONOMIC ANALYSIS OF LAW : IS IT POSSIBLE ?,” *Journal of International Trade, Logistics and Law* 10, no. 1 (2024): 286–294.

<sup>17</sup> Tri Harnowo, “Begini Pembuktian dalam Praktik Kartel dan Monopoli,” *Hukumonline*, 8 Juli 2021,

struktur pasar tampak abnormal atau berbeda dari biasanya, maka patut dicurigai bahwa telah terjadi praktik persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan, bukti perilaku mencakup kenaikan harga secara bersamaan dan pola penawaran yang mencurigakan.<sup>18</sup> Perubahan perilaku pelaku usaha yang teratur serta tidak wajar dapat mengindikasikan bahwa para pelaku usaha tidak sedang bersaing secara alami, melainkan merancang rangkaian kegiatan yang menguntungkan pihak mereka saja. Bukti komunikasi juga terdiri atas beragam bentuk, seperti rekaman telepon, catatan perjalanan menuju tempat yang sama, keikutsertaan dalam suatu perkumpulan, catatan pertemuan mengenai pembahasan harga serta permintaan, dan dokumen internal perusahaan.<sup>19</sup>

Tentu lebih sulit untuk membuktikan terjadinya kartel dengan menggunakan *indirect evidence*, dan bukti jenis ini memang memiliki cakupan yang lebih luas. Maka, terdapat pembatasan dalam penggunaan *indirect evidence*, yaitu perlu adanya kesesuaian antara bukti-bukti tidak langsung dan melaluinya terbentuk hanya satu alat bukti yang adalah petunjuk.<sup>20</sup> Meskipun begitu, muncul perdebatan mengenai kekuatan pembuktiannya dan muncul pertanyaan akan apakah *indirect evidence* dapat berdiri sendiri atau perlu didukung bukti lain. Terkait hal ini, komisioner KPPU periode 2020-2023, Kodrat Wibowo menerangkan bahwa pemeriksaan perkara kartel oleh KPPU paling sedikit memiliki dua alat bukti, dan dalam penerapannya KPPU berhati-hati agar menghindari kesalahan dalam pembuktian.<sup>21</sup> Dijelaskan juga bahwa meskipun bukti komunikasi dapat mempercepat penyelesaian perkara, KPPU terkadang terhambat karena bukti komunikasi tersebut tidak secara langsung menggambarkan substansi kegiatan usaha dan KPPU tidak memiliki wewenang untuk menyadap maupun menggeledah.

Seiring berjalannya waktu, terdapat peningkatan dalam penggunaan *indirect*

---

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-pembuktian-dalam-praktik-kartel-dan-monopoli-lt60e6cebc82fb4/>

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Mochammad Januar Rizki, "Mengenal Penerapan Indirect Evidence dalam Penanganan Kasus Kartel," *Hukumonline*, 23 Juli 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-penerapan-i-indirect-evidence-i-dalam-penanganan-kasus-kartel-lt5f197e29bcb3/?page=all>

*evidence* untuk penanganan kasus kartel. Namun, pengadilan di Indonesia tampak masih ragu dalam mengakui penggunaannya karena tidak terdapat pengaturan yang jelas dalam UU 5/1999.<sup>22</sup> Dalam beberapa kasus seperti Kartel Minyak 2009 dan Kartel Farmasi 2010, pengadilan menolak dalil KPPU, dengan pertimbangan bahwa *indirect evidence* tidak diakui secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan mengenai persaingan usaha. Meskipun demikian, Indonesia yang menganut sistem civil law tidak mewajibkan hakim untuk tunduk terhadap putusan sebelumnya. Maka, muncul beberapa kasus seperti Kartel Ban 2014, Kartel Sepeda Motor 2016, serta Kartel Daging Sapi 2016, di mana pengadilan menerima penggunaan *indirect evidence*, dengan mempertimbangkan bahwa perjanjian kartel seringkali dirancang secara tertutup dan tidak terdapat alat bukti lain yang dapat melemahkan *indirect evidence* dari KPPU.<sup>23</sup> Hal ini pada akhirnya menimbulkan inkonsistensi dalam putusan pengadilan sekaligus menjadi kesulitan dalam KPPU menangani praktik kartel.

## C.2 Contoh Kasus di Indonesia

Pada awal tahun 2013, kasus dugaan kartel daging sapi di Indonesia mulai terdengar ketika Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”) mencurigai adanya pengaturan pasokan dan harga yang tidak wajar oleh para pelaku usaha. Dari proses penyelidikan awal, telah ditemukan bahwa perusahaan-perusahaan penggemukan sapi itu secara sistematis mengurangi pasokan sapi ke Rumah Potong Hewan (“RPH”) terutama menjelang Hari Raya Idul Fitri, yang akhirnya menyebabkan harga daging yang melonjak drastis. Di beberapa RPH, diketahui bahwa jumlah sapi yang dipotong itu menurun secara signifikan, dimana sebelumnya rata-rata 30 ekor sapi per hari, kemudian menjadi hanya sekitar 8 ekor sapi per harinya. KPPU menilai bahwa penurunan pasokan tersebut tidak wajar dan mengindikasikan adanya pengaturan bersama antar pelaku usaha melalui asosiasi industri sapi. Setelah

---

<sup>22</sup> Walalangi & Partners, “Indirect Evidence in Cartel Cases: Analysis on Admissibility and Precedents,” *W&P Newsletter*, 19 Juli 2021, <https://www.wplaws.com/wp-newsletter-indirect-evidence-in-cartel-cases-analysis-on-admissibility-and-precedents/>

<sup>23</sup> Ibid.

melakukan penyelidikan yang mendalam, Ketua KPPU telah melaporkan sebanyak 32 perusahaan kepada Presiden ke-7 Indonesia, Presiden Joko Widodo.<sup>24</sup>

32 perusahaan ini dilaporkan dalam perkara dugaan praktik kartel dalam perdagangan sapi impor dan distribusi daging sapi. Mereka dituduh melanggar Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>25</sup> Pasal 11 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi “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 praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”, sedangkan Pasal 19 huruf c berbunyi “membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan”. Pada putusan dari sidang yang berjalan, KPPU telah memutuskan bahwa ke-32 perusahaan Terlapor telah terbukti secara sah telah melakukan pelanggaran hukum persaingan usaha. Ke-32 perusahaan ini telah dijatuhkan sanksi berupa denda administratif, dengan nilai denda yang bervariasi yang disesuaikan dengan tingkat keterlibatan dari masing-masing perusahaan.<sup>26</sup>

Dari 32 perusahaan tersebut, 12 perusahaan diantaranya merasa tidak puas dengan putusan yang telah diberikan, dan akhirnya mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. 12 perusahaan ini melanjutkan proses hukum hingga ke tahap Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung. Pada Juli 2020, Mahkamah Agung menolak Peninjauan Kembali tersebut dan menguatkan putusan sebelumnya, termasuk denda total sebesar Rp59 miliar yang harus dibayar oleh ke-12 perusahaan tersebut.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ilyas Istianur Praditya, “KPPU Bakal Putuskan Dugaan Kartel Daging Sapi oleh 32 Perusahaan,” *Liputan6*, 14 Juni 2016, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2364843/kppu-bakal-putuskan-dugaan-kartel-daging-sapi-oleh-32-perusahaan>

<sup>25</sup> FNH, “KPPU Hukum Puluhan Pengusaha Daging Sapi,” *Hukumonline*, 24 April 2016, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu-hukum-puluhan-pengusaha-daging-sapi-lt571cb5f615372/>

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> “MA Tolak PK Kartel Sapi Impor, 12 Perusahaan Didenda Rp59 M,” *CNN Indonesia*, 25 Juli 2020, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200724200002-92-528755/ma-tolak-pk-kartel-sapi-impor-12-perusahaan-didenda-rp59-m>

Salah satu bukti utama yang menghasilkan putusan bersalah bagi 32 perusahaan ini adalah adanya korespondensi dan notulensi rapat internal Asosiasi Produsen Daging dan Feedlot Indonesia (“**Apfindo**”) yang menunjukkan adanya kesepakatan di antara para pelaku usaha untuk membatasi pasokan sapi ke RPH. Dalam rapat tersebut, para anggota Apfindo juga sepakat untuk menunda pengeluaran sapi siap potong ke pasar dalam waktu yang bersamaan, yang secara langsung mempengaruhi ketersediaan pasokan dan memicu kenaikan harga daging sapi di tingkat konsumen. Selain itu, jumlah sapi yang dipotong per hari yang menurun secara signifikan dari 30 ekor per hari menjadi 8 ekor per hari, memperkuat dugaan adanya persekongkolan dari 32 perusahaan ini.

Kasus ini menjadi salah satu contoh penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, karena kasus ini berhasil menunjukkan efektivitas KPPU dalam mengungkapkan praktik kartel besar yang berdampak luas terhadap harga bahan pangan pokok. Selain itu, keberhasilan KPPU juga mendorong penguatan mekanisme pengawasan terhadap sektor pangan, khususnya dalam konteks distribusi dan impor komoditas penting seperti daging sapi.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan ketentuan dalam UU 5/1999, UU 6/2023, dan PKPPU 1/2019, patut disimpulkan bahwa kewenangan KPPU untuk menangani praktik persaingan usaha yang tidak sehat telah cukup luas tetapi masih terbatas. Selama puluhan tahun, dalam upaya menjaga persaingan usaha yang sehat, KPPU telah berhasil menuntaskan berbagai kasus yang melanggar UU 5/1999. Namun, tetap terdapat berbagai rintangan dalam KPPU bekerja, terkhusus dalam menangani praktik kartel. Hal ini disebabkan tidak adanya kewenangan KPPU untuk penggeledahan dan penyitaan, serta masih kurang jelasnya kedudukan *indirect evidence* pada pengadilan di Indonesia. Terbatasnya kewenangan KPPU sangat disayangkan, terutama mengingat betapa krusialnya peran KPPU dalam menjaga persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Oleh karena itu, demi meningkatkan persaingan usaha yang sehat, wewenang KPPU terkait penanganan kartel perlu diperkuat dan kedudukan *indirect*

evidence perlu diperjelas. Dari contoh kasus yang telah dibahas, KPPU telah menunjukkan keberhasilannya dalam mengungkapkan praktik kartel besar. Maka dari itu, perlu tetap dipertahankan dan harus terus ditingkatkan agar praktik kartel di Indonesia bisa dihindari dan bagi praktik kartel yang telah terjadi, maka harus diberikan sanksi yang sepadan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

### Buku

Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: PT Fajar Interpretama Mandiri, 2012.

Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004).

### Jurnal Ilmiah

Antoni, Veri. "Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender di Indonesia." *Mimbar Hukum* volume 1, no. 1 (Februari 2019): 95-111.  
<https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/download/37966/24279>

Erlangga, Wahyu Dwi. "Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung Dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel." *Jurnal Supremasi Hukum* volume 11, nomor 2 (2021): halaman 38.  
<https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi/article/view/1335/1063>

Indradewi, Astrid Athina, and Fajar Sugianto. "Peran Dan Manfaat Arbitrase Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Ditinjau Dari Perspektif Pelaku Usaha." *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 2, no. 2 SE-Articles (February 13, 2024): 85-95.  
<https://ifrelresearch.org/index.php/jhsp-widyakarya/article/view/2798>.

Kongres, Evi, Fajar Sugianto, Erny Herlin Setyorini, Bariyima Sylvester Kokpan, and Sheng Zhang. "Protecting Consumers Against Defamation Claims: The Role of Common Interest in Product Reviews." *Khazanah Hukum* 6, no. 3 (2024): 294-310.  
Sugianto, Fajar; Indradewi A, Astrid; Valencia, Claresta Devina. "BETWEEN

VALUATION AND MONETIZATION OF EFFICIENCY IN ECONOMIC ANALYSIS OF LAW : IS IT POSSIBLE ?" *Journal of International Trade, Logistics and Law* 10, no. 1 (2024): 286–294.

### Media Internet

- Christina, Renata. "Mengenal Alat Bukti Langsung dan Tidak Langsung," *hukumonline.com*, 12 Desember 2024. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-alat-bukti-langsung-dan-tidak-langsung-lt5a824ec03c369/>.
- FNH. "Keterbatasan Wewenang KPPU Hambat Penuntasan Kartel." *Hukumonline*, 25 Maret 2013. <https://www.hukumonline.com/berita/a/keterbatasan-wewenang-kppu-hambat-penuntasan-kartel-lt51504b2ed3574/>.
- FNH. "KPPU Hukum Puluhan Pengusaha Daging Sapi." *Hukumonline*, 24 April 2016. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu-hukum-puluhan-pengusaha-daging-sapi-lt571cb5f615372/>.
- Harnowo, Tri. "Begini Pembuktian dalam Praktik Kartel dan Monopoli." *Hukumonline*, 8 Juli 2021. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-pembuktian-dalam-praktik-kartel-dan-monopoli-lt60e6cebc82fb4/>.
- Praditya, Ilyas Istianur. "KPPU Bakal Putuskan Dugaan Kartel Daging Sapi oleh 32 Perusahaan." *Liputan6*, 14 Juni 2016. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2364843/kppu-bakal-putusan-dugaan-kartel-daging-sapi-oleh-32-perusahaan>.
- "MA Tolak PK Kartel Sapi Impor, 12 Perusahaan Didenda Rp59 M." *CNN Indonesia*, 25 Juli 2020. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200724200002-92-528755/ma-tolak-pk-kartel-sapi-impor-12-perusahaan-didenda-rp59-m>.
- Rizki, Mochammad Januar. "Mengenal Penerapan Indirect Evidence dalam Penanganan Kasus Kartel." *Hukumonline*, 23 Juli 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-penerapan-i-indirect-evidence-i-dalam-penanganan-kasus-kartel-lt5f197e29bcbc3/?page=all>
- Suherman, Cepy. "Kartel: Kolusi di Pasar Oligopoli," *JagoEkonomi.com*, 8 November 2024. <https://jagoekonomi.com/2022/11/08/kartel-kolusi-di-pasar-oligopoli>
- Sofian, Ahmad. "Tafsir Terhadap Delik Kartel Dalam UU 5/1999," *business-law.binus.ac.id*, 2 Mei 2025. <https://business-law.binus.ac.id/2018/04/30/tafsir-terhadap-delik-kartel-dalam-uu-no-5-1999/>.
- Walalangi & Partners. "Indirect Evidence in Cartel Cases: Analysis on Admissibility and Precedents." *W&P Newsletter*, 19 Juli 2021. <https://www.wplaws.com/wp-newsletter-indirect-evidence-in-cartel-cases-analysis-on-admissibility-and-precedents/>.