



Analisis Yuridis Kartel Defensif dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Indonesia

Surahman¹, Reny Oktaviani Paturu²

Magister Hukum, Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur

ss175@umkt.ac.id¹, rop619@umkt.ac.id²

ABSTRACT

Cartels are a form of agreement that is prohibited under competition law because they have the potential to lead to monopolistic practices and unfair competition. However, in practice, a phenomenon known as a defensive cartel has emerged, which is an agreement between business actors that is claimed to be aimed at maintaining industry stability or responding to external pressures, but has the potential to distort market mechanisms. This study aims to analyze the position of defensive cartels from the perspective of Indonesian competition law and to assess the application of the rule of reason principle by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU). The research method used is normative juridical with a regulatory, conceptual, and case approach. The results of the study show that Indonesian competition law does not provide normative justification for defensive cartels, so that any agreement that meets the elements of Article 11 of Law Number 5 of 1999 still has the potential to be declared unlawful. The rule of reason principle opens up space for assessing the impact of competition and efficiency claims, but its implementation has not been optimal due to difficulties in proving, particularly in relation to the use of circumstantial evidence. Therefore, it is necessary to strengthen the evidence mechanism and reformulate the cartel law enforcement policy to ensure the protection of business competition and consumer interests.

Keywords: *Competition Law, Defensive Cartel, KPPU, Rule of Reason*

ABSTRAK

Kartel merupakan bentuk perjanjian yang dilarang dalam hukum persaingan usaha karena berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Namun, dalam praktik di lapangan sebenarnya, berkembang fenomena yang di kenal dengan nama kartel defensif, yaitu kesepakatan antar pelaku usaha yang diklaim bertujuan menjaga stabilitas industri atau merespons tekanan eksternal, tetapi berpotensi tetap mendistorsi mekanisme pasar. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan kartel defensif dalam perspektif hukum persaingan usaha Indonesia serta menilai penerapan prinsip *rule of reason* oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum persaingan usaha Indonesia tidak memberikan justifikasi normatif terhadap kartel defensif, sehingga setiap kesepakatan yang memenuhi unsur Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tetap berpotensi dinyatakan melanggar hukum. Prinsip *rule of reason* membuka ruang penilaian terhadap dampak persaingan dan klaim efisiensi, namun dalam implementasinya belum optimal karena terkendala pembuktian yang sulit, khususnya terkait penggunaan bukti tidak langsung. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme pembuktian dan reformulasi kebijakan penegakan hukum kartel guna menjamin perlindungan persaingan usaha dan kepentingan konsumen.

Kata Kunci: *Hukum Persaingan Usaha, Kartel Defensif, KPPU, Rule of Reason*



Pendahuluan

Persaingan usaha yang sehat merupakan prasyarat utama bagi terciptanya efisiensi ekonomi, inovasi, dan perlindungan konsumen dalam sistem ekonomi pasar. Hukum persaingan usaha berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap perilaku pelaku usaha yang berpotensi menimbulkan distorsi pasar, terutama melalui perjanjian horizontal yang membatasi persaingan. Kartel merupakan bentuk perjanjian horizontal yang paling serius karena secara langsung memengaruhi harga, output, dan pilihan konsumen. Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia menunjukkan bahwa kartel masih menjadi pelanggaran yang dominan dan sulit diberantas, dengan perkara yang melibatkan berbagai sektor strategis seperti pangan, energi, dan manufaktur. Kerugian kartel juga tidak berhenti pada tingkat pelaku langsung, melainkan menyebar sepanjang rantai pasok melalui mekanisme *pass-on*, yaitu pelimpahan *overcharge* kepada pembeli berikutnya, yang mencakup komponen *overcharge*, *pass-on*, dan *volume effect* (Weber, 2020). Hal ini menggambarkan bahwa kartel bukan sekadar persoalan normatif, tetapi juga persoalan struktural yang memengaruhi stabilitas pasar dan daya beli konsumen.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara eksplisit melarang kartel melalui Pasal 11. Dalam penegakannya, KPPU mengenal dua pendekatan, yaitu *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *per se illegal* menganggap jenis perilaku tertentu seperti penetapan harga bersama, pembagian wilayah, atau pembatasan output sebagai pelanggaran otomatis tanpa memerlukan analisis dampak, sehingga fokus pembuktian terletak pada ada atau tidaknya perjanjian atau koordinasi terlarang. Pendekatan ini mempercepat proses penegakan dan meningkatkan kepastian hukum, tetapi relatif kurang fleksibel karena menutup ruang pembelaan berbasis efisiensi. Sebaliknya, pendekatan *rule of reason* menuntut analisis substantif terhadap dampak perjanjian terhadap persaingan, yang dalam praktik KPPU dilakukan melalui identifikasi pasar bersangkutan, analisis penguasaan pasar, pembuktian perilaku kartel, dan penilaian akibat kartel bagi persaingan (Nur et al., 2023).



Dalam praktiknya, muncul diskursus mengenai “kartel ofensif” dan “kartel defensif”. Kartel ofensif merujuk pada kesepakatan antar pelaku usaha sejenis untuk menyatukan perilaku sedemikian rupa sehingga mereka secara efektif tampil sebagai satu entitas terhadap konsumen, dengan dampak yang menyerupai monopoli. Adapun kartel defensif dikaitkan dengan pengaturan persaingan yang diklaim bertujuan menyelamatkan pelaku usaha dari *cut throat competition* atau perang harga yang dapat menghancurkan usaha, sehingga dalam beberapa konteks justru diberi legitimasi sebagai bentuk pengaturan yang “dipaksa” oleh kebijakan. Namun, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak membedakan secara eksplisit antara kartel ofensif dan kartel defensif. Ketiadaan perbedaan ini membuka ruang interpretasi dalam penegakan, khususnya ketika pelaku usaha mengajukan klaim efisiensi dan stabilitas industri sebagai alasan pembenar.

Kartel defensif umumnya dikonstruksikan sebagai respons terhadap tekanan eksternal, seperti krisis ekonomi, fluktuasi harga bahan baku, atau perubahan kebijakan, dan diposisikan sebagai upaya mencegah perang harga dan kerugian kolektif. Dari perspektif hukum persaingan usaha, argumentasi ini problematik karena berpotensi menjadi justifikasi atas praktik yang tetap membatasi persaingan dan merugikan konsumen (Jawani, 2022). Kompleksitas tersebut diperparah oleh kendala pembuktian, dimana kartel bersifat tertutup dan jarang meninggalkan bukti langsung, sehingga KPPU banyak bergantung pada *indirect evidence* berupa pola harga dan indikator ekonomi yang masih kerap diperdebatkan dan bahkan ditolak di tingkat peradilan. Keterbatasan pengakuan terhadap *indirect evidence*, ketiadaan kewenangan pengeledahan dan penyitaan, serta definisi kartel yang sempit sebagai perjanjian dalam makna KUH Perdata, menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif UU No. 5 Tahun 1999 dan efektivitas penegakannya, sekaligus menggarisbawahi kebutuhan pembaruan regulasi (Antoni, 2019).

Dengan demikian, artikel ini memfokuskan kajian pada kedudukan kartel defensif dalam perspektif hukum persaingan usaha Indonesia dan penerapan prinsip *rule of reason* oleh KPPU dalam menilai legalitas praktik tersebut. Tujuannya adalah menganalisis secara yuridis konsep kartel defensif, mengkaji problematika penerapan *rule of reason* dalam kasus kartel, serta menilai urgensi penguatan



kebijakan penegakan hukum kartel agar lebih selaras dengan tujuan perlindungan persaingan usaha dan kepentingan masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang memandang hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis pengaturan kartel defensif serta penerapan prinsip *rule of reason* dalam hukum persaingan usaha Indonesia dengan menitikberatkan pada konsistensi norma, doktrin, dan praktik penegakan hukum (Soekanto & Mamudji, 2021). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga pendekatan. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan larangan kartel. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan mengkaji konsep, doktrin, dan teori hukum persaingan usaha, khususnya yang berkaitan dengan kartel, kartel defensif, dan prinsip *rule of reason*. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*), dilakukan melalui analisis terhadap putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) serta putusan pengadilan yang relevan guna memahami pola penafsiran dan penerapan hukum kartel dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia (Marzuki, 2017). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan di bidang persaingan usaha serta putusan KPPU dan pengadilan yang berkaitan dengan perkara kartel. Adapun bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah nasional dan internasional, serta karya ilmiah lain yang relevan dengan fokus penelitian. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif mengenai kedudukan kartel defensif dan implikasinya terhadap penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

A. Konsep Kartel Defensif dalam Hukum Persaingan Usaha

Kartel umumnya dipahami sebagai bentuk kerja sama horizontal antar pelaku usaha pesaing yang bertujuan untuk mengendalikan variabel pasar, seperti harga, produksi, atau wilayah pemasaran, sehingga berpotensi menghilangkan mekanisme persaingan yang sehat. Dalam hukum persaingan usaha Indonesia, kartel secara normatif dikualifikasikan sebagai perjanjian yang dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Larangan tersebut sejalan dengan pandangan klasik hukum persaingan yang menempatkan kartel sebagai *hardcore restriction* karena dampaknya yang secara inheren merugikan persaingan dan konsumen. Namun demikian, perkembangan teori hukum persaingan usaha menunjukkan bahwa tidak seluruh bentuk koordinasi antar pelaku usaha dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai praktik kartel yang bersifat anti-persaingan. Dalam literatur hukum persaingan modern dikenal konsep kartel defensif (*defensive cartel*), yakni kerja sama antar pelaku usaha yang dilakukan sebagai respons terhadap kondisi pasar yang luar biasa, seperti krisis ekonomi, kelebihan kapasitas produksi, atau gangguan struktural pasar, dengan tujuan utama mempertahankan keberlangsungan usaha dan stabilitas pasar, bukan untuk mengeksploitasi konsumen (Kusuma, 2025).

Secara teoretis, kartel defensif berangkat dari pendekatan *effects based analysis* yang menilai perilaku pelaku usaha berdasarkan dampak aktual maupun potensialnya terhadap persaingan. Pendekatan ini membuka ruang pembenaran terbatas terhadap koordinasi antar pesaing sepanjang dapat dibuktikan bahwa praktik tersebut menghasilkan efisiensi ekonomi, bersifat proporsional, dan tidak menghilangkan persaingan secara signifikan.

Dalam konteks tersebut, prinsip *rule of reason* menjadi instrumen utama untuk menilai legalitas kartel defensif, berbeda dengan pendekatan *per se illegal* yang menitikberatkan pada bentuk perjanjiannya semata. Dalam hukum persaingan usaha Indonesia, konsep kartel defensif tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maupun peraturan pelaksanaannya. Ketiadaan

pengaturan ini menimbulkan kekosongan norma (legal gap) dalam menentukan parameter yuridis yang jelas mengenai batasan dan justifikasi kartel defensif. Akibatnya, penilaian terhadap praktik tersebut sepenuhnya bergantung pada diskresi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui penerapan prinsip *rule of reason* dalam setiap perkara kartel (Saleha, 2025).

Duncan Kennedy mengatakan "*The CLS critique suggests that law is not an objective set of neutral rules but is shaped by social forces, power relations, and policy choices*". Dalam hal ini, hukum persaingan usaha tidak bersifat netral dan objektif semata, melainkan dipengaruhi oleh pilihan kebijakan serta relasi kekuasaan dalam proses penegakannya. Fleksibilitas *rule of reason* berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum dan bias penegakan hukum apabila tidak disertai dengan parameter normatif yang transparan dan akuntabel, terutama dalam menyeimbangkan kepentingan pelaku usaha, struktur pasar, dan perlindungan kepentingan publik. Oleh karena itu, konseptualisasi kartel defensif menuntut adanya rekonstruksi kebijakan hukum persaingan usaha yang lebih reflektif dan berorientasi pada keadilan persaingan. Kartel defensif merupakan konsep yang mengklaim bentuk kesepakatan antar pelaku usaha untuk mempertahankan kelangsungan industri dan mencegah kerugian sistemik.

Berbeda dengan kartel klasik/ofensif yang berorientasi pada eksploitasi konsumen, kartel defensif dipresentasikan sebagai tindakan reaktif dan protektif. Namun, dalam perspektif hukum persaingan usaha Indonesia, motif defensif tidak menghapus sifat melawan hukum suatu perjanjian apabila tetap menimbulkan distorsi pasar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak mengenal perbedaan antara kartel ofensif dan defensif, sehingga setiap kesepakatan horizontal yang memenuhi unsur Pasal 11 berada dalam hal yang dilarang.

B. Penerapan Prinsip *Rule of Reason* terhadap Kartel Defensif

Penerapan prinsip *rule of reason* dalam penanganan kartel pada dasarnya menempatkan kewajiban pada badan otoritas persaingan usaha (KPPU dan kemudian pengadilan) untuk menilai secara substantif apakah suatu perjanjian atau koordinasi antar pelaku usaha benar-benar menimbulkan dampak anti-kompetitif yang nyata. Dalam konteks Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999,

pendekatan ini berarti bahwa kartel tidak otomatis dianggap melanggar hukum; pelaku usaha hanya dapat dijatuhi sanksi apabila terbukti bahwa pengaturan produksi, pemasaran, atau harga tersebut mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, khususnya dalam bentuk kenaikan harga, pembatasan output, atau penghalangan masuknya pesaing baru. Pendekatan ini membuka ruang bagi pelaku usaha untuk mengemukakan bahwa pengaturan yang mereka lakukan memiliki tujuan atau efek positif, misalnya efisiensi biaya, stabilitas pasokan, atau pencegahan kegagalan pasar yang secara teoritis bisa diposisikan sebagai “pembelaan” dalam kasus kartel yang diklaim bersifat defensif (defensive cartel), yakni kartel yang diklaim dibentuk untuk menjaga keberlangsungan industri dalam situasi krisis atau gejolak permintaan (Ngabut & Silalahi, 2025).

Kartel defensif dengan prinsip *rule of reason* menuntut pembuktian ekonomi yang jauh lebih kompleks dibanding pendekatan *per se illegal*, karena KPPU harus menimbang secara kuantitatif dan kualitatif apakah manfaat efisiensi dan stabilitas yang dikemukakan pelaku usaha benar-benar melampaui kerugian yang ditanggung konsumen dan pesaing. Analisis ini mencakup penilaian struktur pasar oligopolistik, pangsa pasar para pihak, pola perilaku harga dan output, serta indikator kesejahteraan konsumen. Literatur Hukum & Ekonomi menunjukkan bahwa kartel, termasuk yang diklaim defensif, pada dasarnya mereplikasi posisi monopoli dengan menaikkan harga di atas tingkat kompetitif dan mengurangi output, sehingga menimbulkan deadweight loss dan redistribusi surplus dari konsumen ke produsen. Karena itu, argumentasi bahwa kartel defensif menghasilkan stabilitas industri justru harus ditimbang terhadap risiko penguatan kekuatan pasar dan melemahnya disiplin persaingan yang diperlukan untuk mendorong inovasi dan efisiensi jangka Panjang (von Auer & Pham, 2021)

Prinsip *rule of reason* dalam perkara kartel di Indonesia berjalan dalam konteks kelembagaan yang masih membatasi daya guna bukti ekonomi, khususnya karena hukum acara perdata belum secara eksplisit mengakui economic evidence sebagai alat bukti utama. Hal ini berimplikasi langsung pada penilaian kartel defensif; di satu sisi, KPPU mengandalkan *indirect evidence* berupa pola harga, volume, dan hasil analisis ekonometrika untuk membuktikan keberadaan kartel dan dampak



negatifnya; di sisi lain, keterangan ekonomi yang sama dibutuhkan untuk menilai apakah klaim efisiensi yang diajukan pelaku usaha dapat diterima. Misalnya, menunjukkan bahwa bukti tidak langsung hanya diposisikan sebagai bukti tambahan di bawah rezim pembuktian saat ini, sehingga KPPU tidak dapat bertumpu semata pada analisis ekonomi untuk menilai klaim pembenaran, termasuk dalam perkara kartel yang diklaim defensif (Kurniawan, 2020). Dalam situasi demikian, kartel defensif berpotensi menjadi “konstruksi retorik” yang sulit diverifikasi secara empiris tetapi dapat dipakai untuk mengaburkan substansi pelanggaran, sehingga sejumlah studi terbaru mengusulkan pergeseran pendekatan dari *rule of reason* ke *per se illegal* untuk jenis kartel tertentu agar pembuktian lebih sederhana dan kepastian hukum meningkat.

Penerapan *rule of reason* terhadap kartel defensif juga menuntut adanya kriteria yang lebih tegas mengenai batas antara koordinasi yang diperbolehkan dan kartel yang dilarang. Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 maupun peraturan pelaksanaannya belum memberikan parameter eksplisit untuk menilai kapan koordinasi harga atau produksi dapat dianggap sebagai upaya efisiensi yang sah, dan kapan harus dikualifikasi sebagai kartel yang merusak persaingan (Saleha, 2025). Penilaian berbasis *rule of reason* dalam praktiknya cenderung menempatkan KPPU pada posisi sulit karena harus menyeimbangkan antara kebutuhan stabilitas harga/produk dan mandat perlindungan persaingan, sementara kerangka normatif dan pembuktian belum sepenuhnya mendukung penggunaan analisis ekonomi yang memadai (Santosa et al., 2023). Dengan demikian, selama belum ada pengaturan yang secara jelas mengakomodasi parameter efisiensi dan prosedur pembuktian yang kuat, penerapan *rule of reason* terhadap kartel defensif cenderung menghasilkan ketidakpastian dan membuka peluang overclaim efisiensi oleh pelaku usaha, sehingga prinsip kehati-hatian tetap perlu dikedepankan dalam setiap klaim “defensif” terhadap larangan kartel.

C. Problematika Pembuktian Kartel dan Bukti Tidak Langsung

Pembuktian perkara kartel secara umum merupakan salah satu tantangan terbesar dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Kartel pada hakikatnya adalah perjanjian rahasia antar pesaing untuk mengatur harga,



produksi, atau wilayah pemasaran, sehingga para pelaku usaha akan berupaya keras menyembunyikan jejak formal berupa dokumen tertulis atau kontrak perjanjian. Hal ini membuat model pembuktian yang bergantung pada “perjanjian” dalam arti sempit sebagaimana diformulasikan dalam KUH Perdata dan diadopsi dalam definisi perjanjian pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjadi tidak memadai ketika berhadapan dengan kartel modern yang sering beroperasi melalui *concerted practices*, keputusan asosiasi, atau koordinasi perilaku tanpa kontrak tertulis. KPPU seringkali menghadapi kesulitan menemukan *hard evidence* (surat, notulensi rapat, kontrak eksplisit), sementara pada saat yang sama pola perilaku harga dan output di pasar menunjukkan indikasi kuat adanya koordinasi yang tidak wajar (Kurniawan, 2020).

Keterbatasan tersebut mendorong berkembangnya penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*), khususnya dalam bentuk bukti komunikasi (misalnya pola pertemuan, kontak intensif antar pelaku usaha) dan bukti ekonomi (seperti *price parallelism*, pola kenaikan harga seragam, atau hasil analisis ekonometrika) untuk menyimpulkan adanya kartel. Kasus kartel minyak goreng menjadi contoh penting: dalam Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009, KPPU menyatakan 20 perusahaan minyak goreng bersalah melakukan kartel berdasarkan pola kesamaan kenaikan harga, struktur pasar oligopolistik, dan komunikasi antar pelaku usaha. Namun, ketika putusan tersebut diuji di Pengadilan Negeri dan kemudian Mahkamah Agung, pengadilan menolak mengkonfirmasi putusan KPPU karena menilai bukti tidak langsung tersebut belum memenuhi standar pembuktian yang kuat dan lebih menekankan ketiadaan bukti langsung berupa perjanjian eksplisit. Perbedaan standar penerimaan bukti antara forum KPPU dan pengadilan umum inilah yang memperjelas problem mendasar: hukum acara positif Indonesia belum sepenuhnya mengakomodasi *economic evidence* dan *circumstantial evidence* sebagai basis utama pembuktian kartel, sehingga sejumlah perkara strategis berakhir tanpa penegakan efektif di tingkat peradilan (Angeline et al., 2025).

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya mengenal keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, dan keterangan terlapor sebagai alat bukti, sementara bukti tidak langsung dalam bentuk analisis ekonomi



dan pola komunikasi ditempatkan dalam kategori “petunjuk” yang secara doktrinal masih dianggap subordinat terhadap bukti langsung. *Indirect evidence* dalam perkara kartel berkedudukan sebagai bukti tambahan, bukan bukti utama, sehingga KPPU tidak dapat semata-mata mendasarkan pembuktiannya pada analisis ekonomi tanpa didukung minimal satu alat bukti lain yang diakui secara eksplisit. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan penggeledahan dan penyitaan kepada KPPU, berbeda dengan otoritas persaingan di Jepang, Australia, maupun Jerman yang dapat melakukan dawn raid dan penyitaan dokumen dengan atau tanpa perintah pengadilan, sehingga akses KPPU terhadap bukti langsung jauh lebih terbatas (Antoni, 2019). Kondisi ini mempersempit ruang pembuktian kartel menjadi sebuah paradoks bahwa bukti langsung sulit diperoleh karena sifat kartel yang tertutup, tetapi bukti tidak langsung belum sepenuhnya diberi bobot pembuktian yang memadai oleh sistem hukum acara dan peradilan.

KPPU dan para ahli ekonomi persaingan usaha sebenarnya telah mengembangkan berbagai teknik analisis, seperti pengamatan price parallelism, pengukuran overcharge, dan penggunaan model ekonometrika untuk mengidentifikasi penyimpangan harga dari pola kompetitif sebagai indikasi kartel. Analisis ekonomi dapat dipakai untuk mendeteksi harga eksekusif, pergerakan harga seragam yang tidak dapat dijelaskan oleh faktor biaya atau permintaan, serta korelasi kuat antar harga pesaing sebagai tanda adanya koordinasi tersembunyi (Benny Pasaribu,). Dalam perkara motor skutik Honda–Yamaha maupun kartel minyak goreng, KPPU menggunakan grafik pergerakan harga dan analisis hubungan statistik sebagai bagian dari bukti ekonomi untuk menunjukkan adanya integrasi harga yang tidak wajar. Akan tetapi, pengadilan cenderung mempersyaratkan standar pembuktian yang sangat tinggi dan masih menempatkan bukti ekonomi sebagai indikator yang harus “dikunci” dengan dokumen atau pengakuan eksplisit, sehingga economic evidence belum menempati posisi sejajar dengan bukti langsung dalam praktik peradilan (Antoni, 2019).

Problematika penerimaan bukti tidak langsung ini berkaitan dengan pilihan pendekatan substantif yang digunakan. Penggunaan pendekatan *rule of reason*



terhadap kartel di Indonesia menuntut analisis dampak yang kompleks dan sangat bergantung pada bukti ekonomi, padahal sistem pembuktian belum siap mengakomodasi dominasi economic evidence. Perlu adanya perubahan pendekatan dari *rule of reason* ke *per se illegal* untuk jenis kartel tertentu, agar penegakan dapat lebih sederhana dan tidak terlalu membebani struktur pembuktian dengan tuntutan analisis dampak yang rumit di tengah terbatasnya pengakuan atas bukti tidak langsung (Santosa et al., 2023). Pembaruan legislasi hukum acara persaingan usaha dan penguatan wewenang KPPU termasuk pengeledahan, penyitaan, serta regulasi eksplisit atas *indirect evidence* mutlak diperlukan agar standar pembuktian peradilan selaras dengan sifat substantif kartel sebagai pelanggaran yang nyaris selalu merugikan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, persoalan pembuktian kartel dan status bukti tidak langsung di Indonesia bukan sekadar isu teknis, melainkan mencakup desain institusional, pilihan pendekatan substantif, serta harmonisasi hukum acara dengan tuntutan penegakan persaingan usaha era modern.

Kesimpulan

Konsep kartel defensif secara teoretis dimaksudkan untuk membedakan kerja sama antar pesaing yang bersifat eksploitatif dengan kerja sama reaktif yang diklaim bertujuan menjaga kelangsungan industri saat krisis. Namun, hukum positif Indonesia tidak mengenal pembedaan tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas melarang setiap perjanjian kartel yang memenuhi unsur Pasal 11, tanpa mempertimbangkan motif pelaku usaha. Meskipun pendekatan *rule of reason* secara normatif menuntut analisis berbasis dampak, praktik penegakan hukum persaingan di Indonesia belum didukung kerangka pembuktian yang memadai, terutama terkait penggunaan economic evidence dan indirect evidence. Hal ini melemahkan efektivitas penegakan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Berbeda dengan Uni Eropa dan Amerika Serikat yang menerapkan pendekatan *per se illegal* terhadap kartel dengan instrumen penegakan yang kuat, pendekatan *rule of reason* di Indonesia belum diimbangi kesiapan kelembagaan dan hukum acara, sehingga menimbulkan kesenjangan penegakan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme pembuktian dan reformulasi kebijakan penegakan hukum



kartel guna menjamin kepastian hukum, persaingan usaha yang sehat, dan perlindungan konsumen.

Daftar Pustaka

- Angeline, F., Wijaya, M. C., & Aurellia, S. (2025). Analisis Hukum terhadap Kasus Kartel dalam Industri Minyak Goreng: Penerapan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. *Anthology Special Edition*, 574–584. <https://ojs.uph.edu/index.php/Anthology>
- Anggraini, A. M. T. (2016). Penggunaan Bukti Ekonomi Dalam Kartel Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum PRIORIS*, 3(3), 1–25. <https://doi.org/10.25105/prio.v3i3.366>
- Antoni, V. (2019). Penegakan Hukum atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender di Indonesia. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 31(1), 95–111. <https://doi.org/10.22146/jmh.37966>
- Dunne, N. (2020). Characterizing Hard Core Cartels Under Article 101 TFEU. *The Antitrust Bulletin*, 65(3), 376–400. <https://doi.org/10.1177/0003603X20929121>
- Fitriyah, A., & Sulistiyono, S. (2018). ANALISIS YURIDIS DAN PENGGUNAAN INDIRECT EVIDENCE DALAM KASUS KARTEL SEPEDA MOTOR DI INDONESIA DITINJAU DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA. *PRIVAT LAW*, 6(1), 34–45.
- Jawani, L. (2022). Prinsip Rule Of Reason Terhadap Praktik Dugaan Kartel Di Indonesia. *Jurnal Lex Renaissance*, 7(1), 31–40. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss1.art3>
- Kurniawan. (2020). KEDUDUKAN BUKTI TIDAK LANGSUNG DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KARTEL DI INDONESIA. *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan*, 3(3), 221–237.
- Kusuma, R. B. (2025). Mekanisme Pembuktian Praktik Kartel Sebagai Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia. 255–266. <https://doi.org/10.38043/Mekanisme>
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (13th ed.). KENCANA.
- Ngabut, R. A., & Silalahi, W. (2025). Reassessing Cartel Analysis: The Rule of



- Reason and Teleological Interpretation in Indonesian Competition Law. *Journal of Business, Management, and Social Studies*, 5(2), 70–76. <https://doi.org/10.53748/jbms.v5i2.121>
- Nur, A. A., Prananingtyas, P., & Irawati. (2023). ANALISA YURIDIS PENERAPAN PRINSIP RULE OF REASON OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) DALAM KASUS-KASUS DUGAAN KARTEL. *DIPONEGORO LAW JOURNAL*, 12(3).
- Putri, A. D. R. P., Kurnia, M. P., & Pribadi, S. (2025). PERBANDINGAN PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PRAKTIK KARTEL HARGA DI INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT: TINJAUAN ASPEK PEMBUKTIAN DAN SANKSI. *Jurnal Ilmiah "Advokasi,"* 13(2), 565–580.
- Saleha, S. (2025). ANALISIS PUTUSAN KPPU TERHADAP PENERAPAN PENDEKATAN RULE OF REASON TERHADAPI BENTUK KARTEL DI INDONESIA (STUDI TERHADAP PUTUSANi KPPU: 15/KPPU-I/2022). *Jurnal Sosial Dan Sains*, 5(5), 1–15. <https://doi.org/10.59188/jurnalsosains.v5i5.32202>
- Santosa, A. A. G. D. H., Dewi, L. K., & Megayani, N. K. N. M. (2023). The Cartel Proof in Business Competition Law: From the Rule of Reason to Per Se Illegal. *Jurnal Akta*, 10(4), 251–264.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2021). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (8th ed.). Rajawali Pers.
- Sukarmi. (2010). PERAN UU LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI dan PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT Dalam Meningkatkan PERSAINGAN USAHA di Era AFTA. *Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, 4(4), 1–11. www.kppu.go.id
- von Auer, L., & Pham, T. A. (2021). Optimal destabilization of cartels. *Journal of Regulatory Economics*, 59, 175–192. <https://doi.org/10.1007/s11149-021-09425-4>
- Weber, F. (2020). Tackling pass-on in cartel cases: a comparative analysis of the interplay between damages law and economic insights. *European Competition Journal*, 16(2–3), 570–594. <https://doi.org/10.1080/17441056.2020.1824722>