

## **PERANAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA KHUSUSNYA MENGENAI PERSEKONGKOLAN PADA TENDER PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH**

**Tomson Munte, Hisar Siregar, Erita Wagewati Sitohang**

Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen

[hisarsiregar@uhn.ac.id](mailto:hisarsiregar@uhn.ac.id)

### **Abstrak**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rasa keingintauan dari fungsi dan peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) disuatu daerah. Adapun yang menjadi masalah penelitian ini adalah, “Bagaimana Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persengkokolan Pada Tender Pegadaan Barang/Jasa Pemerintah”; “Bagaimana akibat hukum bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Khususnya Pada Persekongkolan Pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”. Metode dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu penelitian yang didasari pada bahan hukum primer dan sekunder. Selain itu, juga dipergunakan bahan-bahan tulisan yang berkaitan dengan yaitu Peranan KPPU Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persekongkolan pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. KPPU memiliki peranan yang penting dalam menegakkan hukum persaingan usaha Khususnya mengenai Persekongkolan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Akibat yang dapat diberikan oleh KPPU kepada pelaku usaha berupa sanksi administratif, sanksi pidana pokok dan pidana tambahan.

**Kata Kunci : Pengadaan Barang Dan Jasa, Persekongkolan Tender, KPPU, Persaingan Usaha**

### **Abstract**

*This research is motivated by a sense of desire from the function and role of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in a region. The problem of this research is, "How is the Role of the Commission for the Supervision of Business Competition in Enforcing the Law of Business Competition, in particular Regarding Conflict on Tenders for Procurement of Goods / Services for the Government"; In the Tender for Government Procurement of Goods / Services ".The method used in the writing of this thesis is the normative legal research method, which is a research based on primary and secondary legal materials, namely the Role of KPPU in Upholding the Law of Business Competition, in particular Regarding Conspiracy in Tenders for the Procurement of Government Goods / Services In addition, written materials are also used. related to the role of KPPU in enforcing competition law, especially regarding conspiracy in government procurement of goods / services. KPPU has an important role in enforcing the law of business competition, especially regarding Conspiracy in the Procurement of Government Goods / Services. The consequences that can be given by KPPU to business actors are administrative sanctions, basic criminal sanctions and additional penalties.*

**Keywords: Procurement of goods and services, Tender Conspiracy, KPPU, Business Competition**

## Pendahuluan

Pada era globalisasi yang semakin berkembangnya teknologi dan pengetahuan membuat para pelaku usaha untuk meningkatkan taraf hidup, sehingga mengakibatkan bermunculan praktek persaingan yang tidak sehat. Salah satu tindakan dalam persaingan usaha tidak sehat yang terjadi berupa adanya para pengusaha yang dekat dengan atau memiliki koneksi dengan elit kekuasaan memiliki kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada kesenjangan sosial. Praktek persaingan usaha yang tidak sehat mengarahkan kepada ketidaksejahteraan masyarakat, khususnya dalam pembangunan ekonomi yang bertujuan meningkatkan sekaligus memajukan taraf hidup, kesejahteraan, dan kemakmuran setiap masyarakat.

Menurut rumusan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Antimonopoli, yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>1</sup> Salah satu bentuk perwujudan adanya upaya penyeimbang kemajuan pembangunan di bidang ekonomi adalah dengan telah disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada tanggal 5 Maret 1999. Undang-Undang Anti Monopoli telah mengatur bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Kata “Monopoli” berasal dari kata Yunani yang berarti “penjual tunggal. Pada sejarah Indonesia, praktik monopoli pertama kali secara resmi dimulai tanggal 20 Maret 1602, yaitu pada saat pemerintahan Belanda atas persetujuan *Staten Generaal* memberikan hak (*Octorio*) untuk berdagang sendiri (monopoli) pada VOC di wilayah Indonesia (Hindia Timur). Selain melakukan monopoli di Indonesia, VOC juga mengawasi perdagangan di wilayah yang terbentang dari Tanjung Harapan di ujung Afrika hingga Sri Lanka dan Jepang.<sup>2</sup> Undang-Undang Anti Monopoli memberi arti kepada monopoli sebagai suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.<sup>3</sup>

Praktek persengkokolan dalam tender ini dilarang karena dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan dilaksanakannya tender. Adapaun tujuan dilaksanakannya tender adalah untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha agar dapat ikut menawarkan harga dan kualitas yang bersaing, sehingga pada akhirnya dalam pelaksanaan proses tender tersebut akan di dapatkan harga yang termurah dengan kualitas yang terbaik.

Untuk dapat terwujudnya ketentuan-ketentuan tentang anti monopoli ini dalam praktek, maka dibutuhkan suatu badan yang tugas pokoknya adalah untuk mengawasi pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tentang anti monopoli ini.<sup>4</sup> Untuk itu sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999) disahkan pada 5 Maret 1999 dan diundangkan pada waktu yang sama, dibentuklah suatu komisi pengawasan yang dilakukan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

<sup>2</sup>R. Soepomo, *Sejarah Hukum Adat dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1848*, Jilid 1, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm 9

<sup>3</sup>Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

<sup>4</sup> Fuady, Munir, *Hukum Anti Monopoli*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 101

oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang dibentuk dengan suatu Keputusan Presiden Republik Indonesia, yaitu Keppres No. 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

KPPU adalah sebuah lembaga yang bersifat independen, dimana dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, baik pemerintah maupun pihak lain yang memiliki *Conflik of Interest*, walaupun dalam pelaksanaannya wewenang dan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden. KPPU juga adalah lembaga *Quast Judicial* yang mempunyai wewenang eksekutorial terkait kasus-kasus persaingan usaha.<sup>5</sup> KPPU juga bertindak sebagai lembaga negara komplementar (*state auxiliary organ*) yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan termasuk lembaga *quasi judicial* karena KPPU memiliki kewenangan yang serupa dengan badan pengadilan, salah satunya kewenangan untuk mengeluarkan penetapan dan putusan.<sup>6</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) sebagai lembaga independen. Pembentukan KPPU dilekati amanah (kewenangan) untuk mengawasi implementasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berikut juga aturan pelaksanaannya agar dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya.

Konsekuensinya, KPPU berwenang untuk melakukan berbagai tindakan dari penelitian, pemberian penilaian terhadap suatu kegiatan atau perjanjian sampai dengan tindakan hukum berupa penyelidikan dan/ atau pemeriksaan. KPPU juga memiliki kewenangan kuasi yudikatif sampai dengan menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan kegiatan atau membuat perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>7</sup>

Persekongkolan untuk mengatur dan menentukan pemenang dalam tender yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat merupakan salah satu bentuk tindakan yang dilarang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebagaimana diatur Pasal 22. Pengaturan pemenang tender tersebut banyak ditemukan pada pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (government procurement), BUMN, dan perusahaan swasta. Sesuai dengan kewenangan KPPU, pengaturan Pasal 22 tidak hanya mencakup kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh perusahaan negara (BUMN/ BUMD) dan perusahaanswasta.<sup>8</sup>

Sehubungan dengan pelanggaran persekongkolan dalam tender yang persengkokolan dalam tender yang pengaturannya telah tegas diatur dalam pasal 22 sampai pasal 24 Undang-Undang Anti Monopoli, maka sesuai perannya bagi KPPU telah menetapkan Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender. Berdasarkan Undang-Undang Anti Monopoli yang berbunyi Pasal 35 huruf (f) Undang-Undang Anti Monopoli, hal tersebut merupakan tugas dari KPPU. Pedoman Larangan Persekongkolan Dalam Tender yang dibuat oleh KPPU tersebut antara lain bertujuan untuk: Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 22 sehingga tidak ada

---

<sup>5</sup>Hermasnyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha*, Kencana Pranada Group, Jakarta, 2008, hlm 11-12

<sup>6</sup>Simbolon, alum, *Hukum Persaingan Usaha*, Liberty Jogyjakarta, 2012, hlm 377,

<sup>7</sup>Tugas dan Kewenangan KPPU lebih jauh diatur di dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>8</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU, 2009.

penafsiran lain selain yang diuraikan dalam Pedoman ini; dan Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.

Salah satu kota terbesar di Indonesia, tentunya kehadiran di Kantor Perwakilan Daerah KPPU di kota Medan diharapkan dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi persaingan usaha di wilayah Sumatera Utara pada umumnya dan pada khususnya di Kota Medan. Kasus tender pengadaan barang dan jasa masih tetap menjadi mayoritas perkara yang ditangani Komisi Pengawas Persaingan Usaha(KPPU) sebesar 71 persen. Data itu di dapatkan sejak tahun 2000. Dari 382 perkara yang ditangani KPPU sejak tahun 2000, 71 persen atau 273 perkara merupakan kasus tender. Paket yang ditender diantaranya; Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017, Paket Preservasi Rehabilitasi Jalan Zaenal Arifin (Stabat)-Binjai Raya (Medan)-Belawan pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Metropolitan Medan APBN Tahun Anggaran 2017, Tender Preservasi dan Pelebaran Jalan BTS.Provinsi Aceh – Barus - Sibolga pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Sumatera Utara, kemudian Pembangunan Jalan Akses Bandara Sibisa Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara APBN Tahun Anggaran 2018.<sup>9</sup>

Perkara pelanggaran pasal 22 UU Persaingan Usaha yang telah diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dari Tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 sebanyak 35 putusan KPPU atau 57% perkara yang masuk di KPPU. Laporan Perkara persaingan usaha tidak sehat ke ke Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) Medan turun dibandingkan tahun sebelumnya atau hanya 25 (dua puluh lima) laporan, tetapi laporan persekongkolan tender semakin mendominasi.Tetapi secara kualitatif laporan perkara dugaan persekongkolan tender semakin mendominasi”, kata Kepala Kantor Perwakilan Daerah Medan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Very Iskandar.<sup>10</sup> Berdasarkan uraian di atas maka perlu di kaji dan di teliti bagaimana Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persengkokolan Pada Tender Pegadaan Barang/Jasa Pemerintah dan bagaimana akibat hukum bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Khususnya Pada Persekongkolan Pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

### **Tinjauan Pustaka**

Untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif perlu dibentuk suatu undang-undang yang dapat dijadikan sebagai payung hukum bagi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya sehingga para pelaku usaha diharapkan tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan pelaku usaha lain maupun konsumen. Seiring berkembangnya kegiatan ekonomi yang semakin pesat terdapat banyaknya pelaku-pelaku usaha yang telah melakukan kecurangan sehingga dalam hal ini pemerintah membentuk suatu Lembaga Negara yang independen yang bertujuan untuk melindungi pelaku usaha terutama pelaku usaha yang tidak dominan, melindungi konsumen dari ekonomi biaya tinggi dimana konsumen dihindarkan dari mengeluarkan biaya yang (tinggi) tidak sesuai dengan kualitas produk yang diterima, melindungi Negara dari referensi kegiatan ekonomi yang dapat mengurangi kesejahteraan nasional dan melindungi proses persaingan usaha itu sendiri dalam arti melindungi sistem mekanisme pasar wajar yang di dasarkan kepada

---

<sup>9</sup><https://www.waspadaaceh.com/>, diakses pada tanggal 18 Februari 2018 pukul 22:38

<sup>10</sup><https://www.analisadaily.com/news/>, diakses pada tanggal 15 Januari 2018 pukul 13:22

berlakunya hukum alamiah permintaan (*supply and demand*) agar tidak terganggu oleh suatu tindakan pelaku usaha maupun kebijakan pemerintah.

Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Impelementasi Undang. Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Tidak Sehat serta peraturan pelaksanaannya diharapkan dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya, maka berdasarkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Presiden Republik Indonesia melalui Pasal 1 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yaitu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi administratif.<sup>11</sup>

Pengertian KPPU dijelaskan di dalam pasal 1 ayat 18 Undang-Undang Nop.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU adalah “Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. KPPU merupakan lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunyai peran *multifunction* dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara.<sup>12</sup>

Tujuan penegakan hukum persaingan usaha dalam UU ini dapat kita temukan dalam pasal 3 UU Anti Monopoli dan persaingan usaha adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, serta memberikan sanksi terhadap para pelanggarnya. KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha khususnya dalam hal ini adalah kasus persekongkolan tender memiliki peranan penting dalam penegakan hukum. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 18 UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksud dengan KPPU adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>13</sup> Namun, kenyataannya penegakan hukum persekongkolan tender yang dilakukan oleh KPPU ternyata belum berjalan optimal.

Secara garis besar, penegakan hukum persaingan usaha khususnya persekongkolan tender berdasarkan UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat lebih mengedepankan pemberian sanksi bagi pihak lain misalnya melibatkan penyelenggaraan tender (Panitia Tender) apabila persekongkolan tersebut dilakukan dengan jenis vertikal atau gabungan antara vertikal dan horizontal.

Hal ini dikarenakan menurut pasal 36 huruf I UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan bahwa “KPPU Berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU ini”. KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha, dengan demikian KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan administratif, sehingga sanksi dijatuhkan merupakan sanksi administratif.

Istilah persekongkolan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam pasal 1 angka 8, yaitu bahwa : Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerja sama yang

---

<sup>11</sup>Pasal 1 Ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

<sup>12</sup>Syamsul Ma'arif, *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, dalam jurnal hukum bisnis, vol 19 Mei 2002.

<sup>13</sup>Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang bersekongkol. Pengertian mengenai persekongkolan dalam Black's Law Dictionary yaitu : *"is a combination or confederacy between two or more persons formed for the purpose of committing, by their joint efforts, some unlawfull in itself, but becomes unlawfull when done by the concerted action of conspirators, or for the purpose of using criminal or unlawfull means to the commission of an act not itself unlawfull"*.<sup>14</sup> Definisi tersebut menegaskan bahwa persekongkolan tender harus dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang bertujuan untuk melakukan tindakan/kegiatan bersama (joint efforts) suatu perilaku kriminal atau melawan hukum.

Larangan persekongkolan mempunyai arti yang sangat khusus dalam kebijakan persaingan usaha. Karena suatu persekongkolan mempunyai arti yang sangat khusus dalam kebijakan persaingan usaha. Karena suatu persekongkolan juga dapat menciptakan semua hambatan persaingan usaha yang relevan dalam hukum anti monopoli yang dapat disebabkan oleh suatu perjanjian, maka kebijakan persaingan menganggap bahwa larangan persekongkolan yang lengkap merupakan hal yang terpenting untuk mencegah terjadinya persekongkolan.

Pengertian tender atau lelang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah memborong pekerjaan/menyuruh pihak lain untuk mengerjakan atau memborong pekerjaan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborongan itu dilakukan. Sedangkan menurut Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Tender adalah kegiatan pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Berdasarkan penjelasan Pasal 22 UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Dalam hal ini tidak disebut jumlah yang mengajukan penawaran (oleh beberapa atau oleh suatu pelaku usaha dalam hal penunjukan/pemilikan langsung). Persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang oleh UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Persekongkolan tender merupakan elaborasi dari kata "persekongkolan" yang berarti kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dan "tender" yang berarti tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.

Tender yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha adalah:

1. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, sehingga mengakibatkan para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi tidak dapat mengikutinya;
2. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama;
3. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.

Untuk mengetahui telah terjadi tidaknya suatu persekongkolan dalam tender, berikut dijelaskan berbagai indikasi persekongkolan yang sering dijumpai pada pelaksanaan tender. Perlu diperhatikan bahwa, hal-hal berikut ini merupakan indikasi

---

<sup>14</sup>Black's Law Dictionary 1968 hlm 382

persekongkolan, sedangkan bentuk atau perilaku persekongkolan maupun ada tidaknya persekongkolan tersebut harus dibuktikan melalui pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa atau Majelis KPPU.

Adanya unsur pihak lain menunjukkan bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horisontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender. Pola pertama adalah persekongkolan horisontal, yakni tindakan kerjasama yang dilakukan oleh para penawar tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang dengan cara bertukar informasi harga serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Dalam kerjasama semacam ini, pihak yang kalah diperjanjikan akan mendapatkan sub kontraktor dari pihak yang menang.

Namun demikian, KPPU kadangkala menemukan unsur pihak lain yang bukan merupakan pihak yang terkait langsung dalam proses penawaran tender, seperti pemasok atau distributor barang dan atau jasa bersangkutan. Unsur Pasal 22 selanjutnya adalah —mengatur dan atau menentukan pemenang tender. Unsur ini diartikan sebagai suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol, yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan/atau penentuan pemenang tender tersebut meliputi, antara lain menetapkan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya. Pengaturan dan penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara horisontal maupun vertikal, artinya baik dilakukan oleh para pelaku usaha atau panitia pelaksana.

Unsur yang terakhir dari ketentuan tentang persekongkolan adalah terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Unsur ini menunjukkan, bahwa persekongkolan menggunakan pendekatan *rule of reason*, karena dapat dilihat dari kalimat. sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu pendekatan hukum yang digunakan lembaga pengawas persaingan untuk mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan mengganggu proses persaingan<sup>15</sup>.

## Metode

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum normatif<sup>16</sup> dan penelitian hukum empiris<sup>17</sup>. Langkah pertama dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang didasari pada bahan hukum primer dan sekunder yaitu Peranan KPPU Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persekongkolan pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Selain itu, juga dipergunakan bahan-bahan tulisan yang berkaitan dengan yaitu Peranan KPPU Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persekongkolan pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Penelitian bertujuan menemukan landasan hukum yang jelas dalam meletakkan persoalan ini dalam perspektif hukum Komisi Persaingan Usaha. Kemudian dikaitkan dengan penelitian hukum

---

<sup>15</sup> E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications* (New York: Matthew Bender & Co., 1994), Hlm. 85.

<sup>16</sup> Penelitian hukum normatif atau penelitian perpustakaan ini merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum dan dapat berupa pendapat para sarjana.

<sup>17</sup> Penelitian hukum empiris merupakan hukum yang dianut oleh masyarakat dalam penelitian dengan menggunakan metode hukum empiris penelitian hukum dilakukan untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat.

empiris dimana penelitian ini berupaya untuk melihat bagaimana persoalan ini dilaksanakan dalam praktek. Di dalam penelitian hukum yuridis normatif terdapat 3 macam bahan pustaka yang di pergunakan oleh penulis bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, berupa Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dimana penulis menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Presiden No.75 Tahun 1999 Tentang Komisis Persaingan Usaha Pengawas Persaingan Usaha, peraturan perundang-undangan, pendapat hukum, doktrin, teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

### **Pembahasan Dan Hasil**

KPPU adalah komisi negara penegak hukum persaingan dan pemberi saran pertimbangan sementara peran pengatur (*regulator*) berada di tangan pemerintah. Status yang diberikan kepada KPPU adalah sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang Anti Monopoli. Status hukumnya adalah sebagai independen yang terlepas dari pengaruh serta kekuasaan pemerintah dan pihak lain. Anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketentuan ini wajar karena KPPU melaksanakan sebgai dari tugas-tugas pemerintah, sedangkan kekuasaan tinggi pemerintahan ada dibawah Presiden. Walaupun demikian, tidak berarti KPPU dalam menjalankan tugasnya tidak dapat bebas dari campur tangan Pemerintah. Independensi tetap dijaga dengan keterlibatan DPR untuk turut serta menentukan dan mengontrol pengangkatan dan pemberhentian anggota KPPU.<sup>18</sup>

Salah satu bentuk penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang sering menjadi temuan pemeriksaan adalah persekongkolan tender.<sup>19</sup>KPPU sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki peranan yang penting dalam menegakkan hukum persaingan usaha Khususnya mengenai Persekongkolan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengertian tender atau lelang menurut kamus hukum adalah memborong pekerjaan/menyuruh pihak lain unuk mengerjakan atau memborong pekerjaan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborongan itu dilakukan. Sedangkan menurut Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah(Selanjutnya disebut Keppres No.80 Tahun 2003), tender adalah kegiatan pengadaan barang dan/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.

Implemetasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh KPPU telah dijalankan selama beberapa tahun, sepanjang periode tersebut KPPU telah menerima kurang lebih 450

---

<sup>18</sup>Yulina Juwita, *Larangan Persekongkolan Tender Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha, Suatu Perbandingan Pengaturan di Indonesia dan Jepang* , Tesis Fakultas Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2012, hlm 45.

<sup>19</sup><https://www.kppu.go.id> diakses pada hari Minggu 15 Maret 2018

laporan dari masyarakat mengenai dugaan pelanggaran persaingan usaha, dan hampir 60% dari kasus yang ditangani KPPU adalah kasus dugaan persekongkolan tender. Fakta tersebut menunjukkan bahwa kondisi terkini pengadaan barang dan jasa masih banyak diwarnai perilaku usaha yang tidak sehat. Berbagai kondisi tersebut diduga menjadi penyebab tingginya tingkat korupsi dan kolusi di Indonesia, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Keadaan yang demikian menyebabkan hilangnya persaingan dan mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak efisien serta menimbulkan pengaruh yang merugikan bagi kinerja industri perkembangan ekonomi.

Dalam konteks persaingan inilah, KPPU menjalankan fungsinya sebagai pengawas yang menelusuri pembuktian dugaan persekongkolan yang terjadi pada setiap tahapan proses pengadaan, berupaya menciptakan iklim usaha yang sehat dibidang pengadaan barang dan jasa, dan juga KPPU berusaha mengetahui sejauh mana kebijakan yang ada telah sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat terkhusus persekongkolan yang sering terjadi dalam tender-tender pemerintah. Untuk menghindari persekongkolan vertikal terus berlangsung, pihak KPPU juga memberikan masukan pada pemerintah agar berhati-hati dalam pelaksanaan tender, juga dalam persyaratan tender.

Salah satu contoh upaya pemerintah menginginkan persaingan usaha yang sehat pada pengadaan barang jasa adalah ditetapkannya Peraturan Presiden No.54 tahun 2010 yang sekarang sudah di ganti menjadi Pepres No. 16 Tahun 2018. Pembentukan Keppres ini bertujuan agar pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil dan layak bagi semua pihak terkait hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat. Apabila pengadaan tender barang dan/jasa dilakukan dengan adanya konspirasi, maka tujuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 ini tidak tercapai dan otomatis akan menghambat penyelenggaraan negara yang bersih.

Disisi lain, untuk mengupayakan persaingan usaha yang sehat dalam pengadaan tender barang dan/jasa pemerintah, KPPU bertekad sedini mungkin mengadakan pencegahan dengan pembudayaan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam pengadaan barang dan/jasa pemerintah. Oleh karena itu untuk mengaplikasikan nilai-nilai pencegahan tersebut, KPPU meningkatkan sinergi dengan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Sebab hasil audit BPK sangat diperlukan sebagai indikasi awal dalam proses penyelidikan di KPPU. Diharapkan dengan sinergi antara KPPU dengan BPK penanganan perkara di KPPU dapat semakin membaik dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan BPK dalam mengungkap perkara persaingan usaha tidak sehat. KPPU juga aktif melakukan berbagai workshop, seminar, sosialisasi dan advokasi tentang hukum persaingan usaha terkait dengan pengadaan tender barang dan/jasa pemerintah untuk langkah pencegahan yang dilakukan KPPU agar pejabat pengadaan barang dan jasa tidak terjebak dalam persekongkolan tender barang dan/jasa pemerintah untuk menentukan pemenang dalam pengadaan barang dan/jasa pemerintah.

Praktek persekongkolan dalam tender pengadaan barang dan jasa dilarang karena dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan dilaksanakan tender tersebut, yaitu untuk memberikan kesempatan sama kepada pelaku agar dapat ikut menawarkan harga dan kualitas bersaing. Pelaksanaan proses tender tersebut diharapkan akan di dapatkan harga termurah dengan kualitas yang terbaik.

Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak mengatur secara rinci perbedaan akibat hukum bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan persekongkolan tender pengadaan barang dan/jasa

pemerintah dan persekongkolan tender barang/jasa swasta. Maka dapat disimpulkan, akibat hukum yang dapat diterapkan bagi persekongkolan pada barang dan jasa swasta dengan persekongkolan pada barang dan jasa pemerintah adalah sama. Akibat hukum yang diterapkan tergantung dari kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh setiap pelaku usaha. Semakin tinggi tingkat kecurangan yang dilakukan oleh pelaku usaha maka semakin tinggi pula jeratan sanksi administratif maupun sanksi pokok yang diterima. Untuk persekongkolan barang dan jasa pemerintah ada Undang-Undang khusus yang mengaturnya yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018. Sebagaimana kita ketahui dalam hukum ada *asas lex specialis derogat legi generalis* yang artinya Undang-Undang yang lebih khusus mengesampingkan UU yang lebih umum. Oleh karena itu, apabila seorang pelaku usaha melakukan persekongkolan barang dan jasa pemerintah maka yang terutama digunakan adalah Perpres no 16 Tahun 2018 namun apabila persekongkolan itu tidak terlibat dengan persekongkolan barang dan jasa pemerintah maka yang digunakan adalah UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

### **Kesimpulan Dan Saran**

Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persengkokolan Pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yaitu sebagai pengawas yang menelusuri pembuktian dugaan persekongkolan yang terjadi pada setiap tahapan proses pengadaan, berupaya menciptakan iklim usaha yang sehat dibidang pengadaan barang dan jasa, dan juga KPPU berusaha mengetahui sejauh mana kebijakan yang ada telah sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat terkhusus persekongkolan yang sering terjadi dalam tender-tender pemerintah dan memberikan masukan pada pemerintah agar berhati-hati dalam pelaksanaan tender, juga dalam persyaratan tender. KPPU juga mengadakan pencegahan dengan pembudayaan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam pengadaan barang dan/jasa pemerintah yaitu dengan mengaplikasikan nilai-nilai pencegahan tersebut, yaitu dengan meningkatkan sinergi dengan BPK(Badan Pemeriksa Keuangan). Sebab hasil audit BPK sangat diperlukan sebagai indikasi awal dalam proses penyelidikan di KPPU. Diharapkan dengan sinergi antara KPPU dengan BPK penanganan perkara di KPPU dapat semakin membaik dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan BPK dalam mengungkap perkara persaingan usaha tidak sehat. KPPU juga aktif melakukan berbagai workshop, seminar, sosialisasi dan advokasi tentang hukum persaingan usaha terkait dengan pengadaan tender barang dan/jasa pemerintah untuk langkah pencegahan yang dilakukan KPPU agar pejabat pengadaan barang dan jasa tidak terjebak dalam persekongkolan tender barang dan/jasa pemerintah untuk menentukan pemenang dalam pengadaan barang dan/jasa pemerintah. Dan terakhir, tindakan KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha dalam persekongkolan tender barang/jasa adalah dengan mengayomi tugas yang telah diberikan oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1999 kepada KPPU itu sendiri yang terdapat pada pasal 35 Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Melihat banyaknya kasus persekongkolan yang terjadi di Indonesia, perlu lebih ditingkatkan lagi mengenai perlindungan hukum diberikan kepada pelaku usaha, mengingat banyak pelaku usaha baik kecil atau menengah yang ingin ikut berkompetisi dalam proses tender pengadaan barang dan jasa. Dalam hal pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah, pemerintah perlu meningkatkan peranan lembaga pengawas khususnya mengawasi langsung proses pengadaan barang dan jasa dengan cara menempatkan orang-orang yang memiliki kejujuran dan integritas tinggi untuk duduk di lembaga tersebut.

Akibat hukum bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Khususnya Pada Persekongkolan Pada Tender Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah yaitu Pada Pasal 78 ayat (1) dan 80 ayat (1) Peppres nomor 16 Tahun 2018. Sanksi yang dapat dilakukan Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen Pengadaan apabila melakukan persekongkolan diantaranya sanksi digugurkan dalam pemilihan;Sanksi pencairan jaminan;Sanksi Daftar Hitam; Sanksi ganti kerugian;Sanksi denda;Sanksi penghentian sementara dalam sistem transaksi E-purchasing, dan atau;Sanksi penurunan pencantuman penyedia dari katalog elektronik. KPPU sebagai lembaga negara harus bersatu dengan lembaga negara lainnya untuk lebih berkembangnya dunia usaha yang lebih sehat di Indonesia. Namun, KPPU harus tetap menjalankan fungsi utamanya dalam penanganan kasus persaingan usaha. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berani menyampaikan segala informasi atau pengaduan mengenai proses dan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Dikarenakan sebagian besar persaingan usaha bersumber dari kebijakan pemerintah, sehingga masyarakat memiliki peranan penting yaitu sebagai barometer untuk mengukur dan mengetahui kepercayaan publik terhadap aparat pemerintah khususnya dalam pengadaan barang dan jasa.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Fuady, Munir, *Hukum Anti Monopoli*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
- Hermasnyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha*, Kencana Pranada Group, Jakarta, 2008.
- KPPU Republik Indonesia, *Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, Jakarta:KPPU, 2005.
- Mustafa Kamal, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT.Rajagrafinfo, Jakarta, 2010.
- R. Soepomo, *Sejarah Hukum Adat dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1848*, Jilid 1, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- Simbolon,alum, *Hukum Persaingan Usaha*, Liberty Jogjakarta, 2012.
- Soerjono, soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006.
- Winardi, *Metode Research*, Bandung: Binaman Pressindo, 1982

### Jurnal

- Syamsul Ma'arif, *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, dalam jurnal hukum bisnis, vol 19 Mei 2002.
- A.M Tri Anggraini, *Penegakan Hukum Dan Sanksi Dalam Persekongkolan Tender*, Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 3 No. 4, 2006.
- Alum Simbolon, *Conspiracy Prohibition of Tender in Competition Law and Improving Economy in Indonesia*,University of Catholic Saint Thomas Medan, International Journal of Business Economics and Law. Vol.5, Issue 4 Dec
- Beny Pasaribu (Komisioner KPPU 2006-2011),*Amandemen Undang-Undang Cara yang Terbaik Tingkatkan Kinerja*, dalam media Berkala KPPU Kompetisi, Edisi Khusus 31 Tahun

**Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar 1945

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

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU

Pepres nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

**Tesis**

Yulina Juwita, *Larangan Persekongkolan Tender Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha, Suatu Perbandingan Pengaturan di Indonesia dan Jepang* , Tesis Fakultas Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2012