

**ANALISIS LARANGAN PERSEKONGKOLAN DALAM PERATURAN
PEMENANG TENDER YANG MENAKIBATKAN PERSAINGAN
USAHA TIDAK SEHAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
5TAHUN1999 TENTANGLARANGANPRAKTIKMONOPOLI
DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**
(Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)

TESIS

OLEH

**ANNISA DANTI AVRILIA NINGRUM
NPM. 181803028**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

**ANALISIS LARANGAN PERSEKONGKOLAN DALAM PERATURAN
PEMENANG TENDER YANG MENAKIBATKAN PERSAINGAN
USAHA TIDAK SEHAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
5TAHUN1999 TENTANGLARANGANPRAKTIKMONOPOLI
DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**
(Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

ANNISA DANTI AVRILIA NINGRUM
NPM. 181803028

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU HUKUM

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Analisis Larangan Persekongkolan dalam Peraturan Pemenang Tender yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)

Nama : Annisa Danti Avrilia Ningrum

NPM : 181803028

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Jelly Leviza., SH., M.Hum

Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

**Ketua Program Studi
Magister Hukum**

Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

Direktur

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

Telah diuji pada Tanggal 07 September 2020

N a m a : Annisa Danti Avrilia Ningrum

N P M : 181803028



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Rizkan Zulyandi., SH., MH

Sekretaris : Dr. Wessy Trisna., SH., M.Hum

Pembimbing I : Dr. Jelly Leviza., SH., M.Hum

Pembimbing II : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

Penguji Tamu : Dr. Isnaini., SH., M.Hum

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Annisa Danti Avrilia Ningrum

NPM : 181803028

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul : **ANALISIS LARANGAN PERSEKONGKOLAN DALAM PERATURAN PEMENANG TENDER YANG MENGAKIBATKAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTIK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar pada program sarjana ataupun pascasarjana di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan dalam keadaan sadar dan sehat.

Medan, 18 Agustus 2020
Saya Menyatakan Pernyataan

TERAI
MIP-EL
AFF295324765
UNIVERSITAS MEDAN AREA
Annisa Danti Avrilia Ningrum

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Biodata

- ❖ NAMA : Annisa Danti Avrilia Ningrum
- ❖ TEMPAT/TGL LAHIR : Binjai, 20 April 1996
- ❖ Jenis Kelamin : Perempuan
- ❖ Agama : Islam
- ❖ Status : Belum menikah
- ❖ Kewarganegaraan : Indonesia
- ❖ Alamat : Jl. MT Haryono Gang.Saka, Kel. Jati Karya,
Kec.Binjai Utara, Kota Binjai.
- ❖ HP : 083834500442
- ❖ EMAIL : annisadanti14@gmail.com
- ❖ IG : @annisadantiavrilia

Pendidikan :

- ❖ 2003 – 2008 : SD Negeri 020267 Kota Binjai
- ❖ 2008 – 2011 : SMP Negeri 7 Kota Binjai
- ❖ 2011 – 2014 : SMA Negeri 3 Kota Binjai
- ❖ 2014 – 2018 : S1 Universitas Medan Area (UMA)
- ❖ 2018 – 2020 : S2 Pascasarjana Universitas Medan Area

ABSTRAK

ANALISIS LARANGAN PERSEKONGKOLAN DALAM PERATURAN PEMENANG TENDER YANG MENGAKIBATKAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTIK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)

Oleh:

ANNISA DANTI AVRILIA NINGRUM
NPM. 181803028

Persekongkolan dalam tender diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dan/ atau bersama pihak lain dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana bentuk dan unsur dalam persekongkolan tender pada pengadaan alat CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Medan Pada Tahun 2012. Bagaimana kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menangani perkara persekongkolan tender, serta kesesuaian putusan komisi terhadap undang-undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Metode penulisan dalam tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Tesis ini bersifat deskriptif analisis dengan melakukan pendekatan terhadap perundang-undangan (*Statue Approach*) serta pendekatan kasus (*Case Approach*).

Kesimpulan dari penelitian ini adalah terdapat tiga bentuk persekongkolan tender, yaitu persekongkolan vertikal, horizontal, dan gabungan. Suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai persekongkolan tender harus memenuhi unsur-unsur pelaku usaha, bersekongkol, mengatur atau menentukan pemenang tender dan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. KPPU telah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mulai dari tahap penyelidikan hingga mengadili pelaku usaha yang terbukti melakukan persekongkolan horizontal dan vertikal sebagaimana diatur dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tindakan Administratif dalam Putusan komisi tidak sesuai dengan Pasal 47 ayat 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kata Kunci: Persekongkolan, Tender, dan Persaingan

ABSTRACT

ANALYSIS OF BANCOWLING IN THE REGULATION OF TENDER WINNERS WHICH RESULTING THE HEALTHY BUSINESS COMPETITION ACCORDING TO LAW NUMBER 5 YEAR 1999 CONCERNING PROHIBITION OF MONOPOLY AND COMPETITIVE BUSINESS COMPETITION

By:

ANNISA DANTILAVRILIA NINGRUM
NPM. 181803028

Conspiracy in tenders is regulated in Article 22 of Law Number 5 Year 1999 concerning Anti-Monopoly and Unfair Business Competition. Conspiracy in tenders is a form of cooperation carried out by two or more business actors and / or with other parties in order to win certain tender participants.

The formulation of the problem in this research is what are the forms and elements in the tender conspiracy in the procurement of CT Scan tools at Dr. Pirngadi Medan in 2012. What is the authority of the Business Competition Supervisory Commission in handling tender conspiracy cases, as well as the suitability of the commission's decision to Law Number 5 of 1999 concerning Anti-Monopoly and Unfair Business Competition.

The method of writing in this thesis uses normative juridical research methods, namely by examining library materials related to the problems under study. This thesis is a descriptive analysis by using a statue approach and a case approach.

The conclusion of this research is that there are three forms of tender conspiracy, namely vertical, horizontal and joint conspiracy. An action that can be categorized as tender conspiracy must meet the elements of business actors, conspire, regulate or determine the tender winner and result in unfair business competition. KPPU has exercised its authority in accordance with the provisions of the prevailing laws and regulations starting from the investigation stage to prosecuting business actors proven to have committed horizontal and vertical conspiracies as regulated in Article 22 of Law Number 5 Year 1999. Administrative Actions in Commission Decisions are not in accordance with Article 47 paragraph 2 letter g Law Number 5 Year 1999 concerning Anti-Monopoly and Unfair Business Competition.

Keywords: *Conspiration, Tender, and Competition*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan berkat-Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini. Tesis ini berjudul “Analisis Larangan Persekongkolan Dalam peraturan Pemenang Tender yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013)”, yang disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk pendidikan Strata 2 (S-2) Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Medan Area. Penulis telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak secara langsung mau pun tidak langsung sebagai bantuan dan motivasi terhadap penulisan sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan karena keterbatasan kemampuan. Penulis dengan rendah hati akan menerima saran dan petunjuk yang bersifat membangun yang ditujukan untuk menyempurnakan tesis ini.

Selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan menyusun tesis ini, penulis banyak memperoleh pendidikan, bimbingan, dan bantuan baik secara moril maupun materil dari berbagai pihak. Oleh sebab itu pada kesempatan ini dengan hati yang tulus penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Medan Area.

2. Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K, M.S. Selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Muhammad Citra Ramadhan, S.H, M.H, Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area dan sekaligus sebagai Pembimbing II yang telah banyak memberikan dukungan, bimbingan dan pengarahan dengan penuh perhatian hingga tesis ini selesai.
4. Bapak Dr. Jelly Leviza SH, M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan dukungan, bimbingan dan pengarahan dengan penuh perhatian hingga tesis ini selesai.
5. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Medan Area yang telah membimbing dan mendidik penulis serta seluruh staff pegawai yang telah memberikan bantuan dan pelayanan selama perkuliahan.
6. Penulis berterimakasih atas cinta, dukungan, perhatian, pengorbanan serta bimbingan yang diberikan oleh orang tua penulis Bapak Sugianto, BA dan Ibu Rusliana, mereka adalah motivator, inspirator serta teladan bagi penulis. Penulis juga tidak lupa berterima kasih kepada saudara penulis yaitu Muhammad Riezky Rizano dan abangda Muhammad Ridho Ibnu Prayogi, adik-adik Al-Fathin Zakiy dan Naswa Shafa Nisrina yang telah menjadi pendorong dan penyemangat.
7. Terima Kasih penulis ucapkan kepada rekan se-almamater Mangantar Anugrah Siregar, S.H, yang telah memberikan semangat, doa dan dukungan dalam penulisan tesis ini.
8. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area khususnya mahasiswa Magister Ilmu Hukum yang telah memberi motivasi

dan dukungan setulus-tulusnya sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan tesis ini.

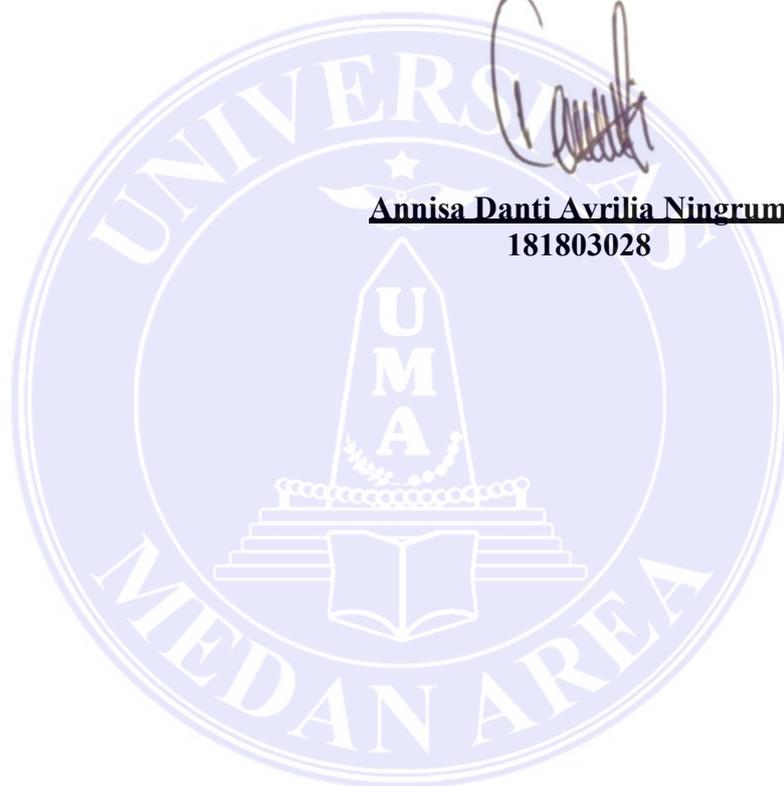
Akhir kata, penulis harapan semoga tesis ini bermanfaat bagi pembaca, dan Semoga Tuhan Yang Maha Esa selalu melimpahkan berkat yang tiada berkesudahan kepada kita semua.

Medan, 18 Agustus 2020

Penulis



Annisa Danti Avrilia Ningrum
181803028

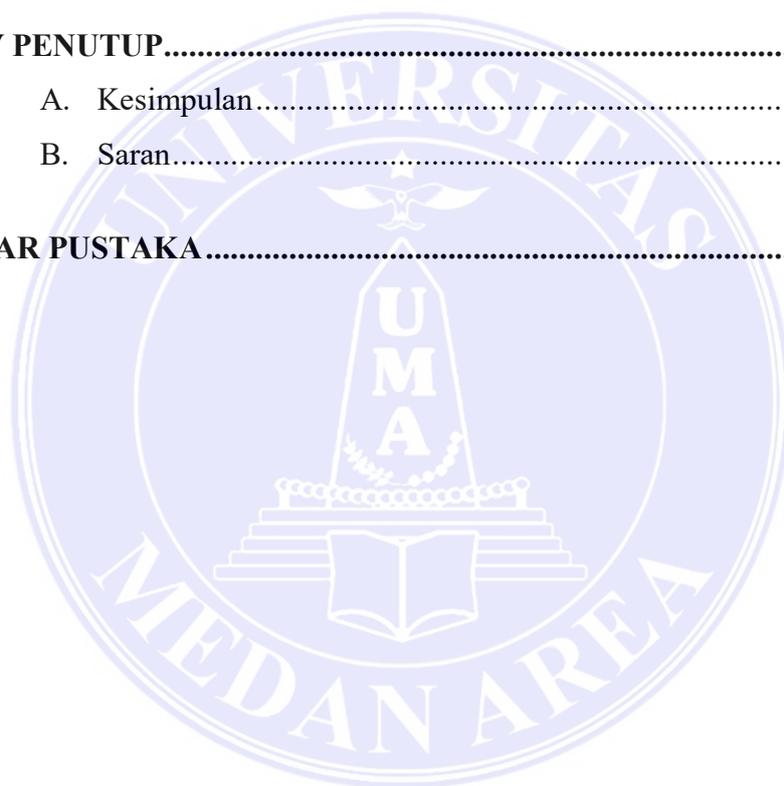


DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
E. Keaslian Penelitian.....	15
F. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep	19
1. Kerangka Teori.....	19
2. Kerangka Konsep	31
G. Metode Penelitian	32
1. Spesifikasi Penelitian.....	33
2. Pendekatan Penelitian.....	34
3. Lokasi Penelitian	35
4. Alat Pengumpul Data.....	36
5. Teknik Pengumpul Data	37
6. Analisis Data	38
H. Jadwal Penelitian	40
BAB II BENTUK DAN UNSUR-UNSUR PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM PUTUSAN KPPU NOMOR 8/ KPPU-I/ 2013 TENTANG DUGAAN PELANGGARAN PASAL 22 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TERKAIT TENDER PENGADAAN PERALATAN CT SCAN DI RSUD DR. PIRNGADI KOTA MEDAN	41
A. Tinjauan Umum Persekongkolan Tender.....	41
1. Pengertian Persekongkolan Tender	41

2. Unsur-Unsur Persekongkolan Tender.....	52
3. Jenis Persekongkolan Tender	57
B. Bentuk Dan Unsur-Unsur Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan	61
1. Unsur-Unsur Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Bahwa tindakan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor.....	61
2. Bentuk Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan	64
BAB III KEWENANGAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM MEMUTUS PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DALAM PUTUSAN KPPU NOMOR 08/ KPPU-I/ 2013 TENTANG DUGAAN PELANGGARAN PERSEKONGKOLAN TENDER PENGADAAN PERALATAN CT SCAN DI RSUD DR. PIRNGADI KOTA MEDAN	67
A. Kedudukan Komisi Persaingan Usaha Dalam Sistem Ketanegaraan.....	67
B. Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menangani Perkara Persekongkolan Tender Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	78
1. Tugas Dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha	78
2. Prosedur Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menangani Perkara.....	83
3. Jenis Sanksi Dalam Undang-Undang	90
C. Penanganan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Persekongkolan Tender CT Scan (<i>Computerized Tomography</i>) Untuk RSUD Dr. Pringadi Kota Medan Pada Tahun 2012	95
1. Pemeriksaan Pendahuluan	95
2. Pemeriksaan Lanjutan.....	103
3. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	105

BAB IV ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN KOMISI PERSAINGAN USAHA NOMOR 08/KPPU L/2013 TENTANG PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT PADA PENGADAAN PERALATAN CT SCAN DI RSUD DR. PIRNGADI KOTA MEDAN	110
A. Pelaksanaan Tender Secara Umum.....	110
B. Praktik Persekongkolan Tender Dalam Putusan Komisi Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013	114
C. Analisis Putusan Komisi Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU L/2013 Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Usaha Tidak Sehat.	124
BAB V PENUTUP.....	132
A. Kesimpulan.....	132
B. Saran.....	133
DAFTAR PUSTAKA.....	135



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam aktivitas bisnis, persaingan selalu identik dengan kompetisi antarpelaku usaha. Adanya kompetisi ini kemudian menyebabkan terjadinya persaingan antarpelaku usaha untuk saling mengungguli dalam banyak hal terutama di bidang ekonomi. Pelaku ekonomi dan pelaku usaha selalu berada dalam kondisi siap dan waspada dalam melaksanakan kegiatannya dari waktu ke waktu. Setiap pelaku ekonomi atau pelaku usaha juga selalu berkeinginan untuk menjadi pemenang diantara mereka, selalu ingin menjadi yang pertama dalam penguasaan pangsa pasar.¹ Peran serta masyarakat sebagai pelaku usaha akan menimbulkan fenomena persaingan atau kompetisi ekonomi, yang sering disebut dengan persaingan usaha.²

Pelaku usaha akan berusaha menciptakan mengemas, serta memasarkan produk yang dimiliki baik barang/jasa sebaik mungkin agar diminati dan dibeli oleh konsumen. Persaingan dalam usaha dapat berimplikasi positif, sebaliknya, dapat menjadi negatif jika dijalankan dengan perilaku negatif dan sistem ekonomi yang menyebabkan tidak kompetitif.³

Untuk mencegah persaingan usaha yang berimplikasi negatif, kemudian dibentuklah suatu Undang-Undang yang kemudian dijadikan dasar hukum oleh

¹ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2007, hlm140-141

² Ellyana Santi, Hendro Saptono dan Siti Mahmudah, 2016, *Jurnal Catatan Pengaturan Lelang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Sebagai Perwujudan Persaingan Usaha Sehat*, Semarang: Diponegoro Law Review, hlm 2

³ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Prakteknya di Indonesia)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm 1

para pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan bisnisnya. Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat). Lahirnya UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan angin segar bagi para pengusaha yang melakukan kegiatan bisnisnya dengan cara yang benar dan sehat, sebab undang-undang tersebut digunakan untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum kepada setiap pelaku usaha dari praktik-praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat guna menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat.

UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur mengenai tiga kategori tindakan yang dilarang. Adapun tindakan-tindakan yang dilarang tersebut melingkupi perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan posisi dominan.

Salah satu kegiatan yang dilarang dalam persaingan usaha adalah persekongkolan tender. Persekongkolan tender dimaksudkan sebagai “konspirasi usaha” yakni suatu bentuk kerjasama dagang diantara pelaku usaha dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol tersebut.⁴

Secara yuridis pengertian persekongkolan atau *conspiracy* ini diatur dalam Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yakni “sebagai bentuk kerjasama yang

⁴ Munir Fuady. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong era Persaingan Sehat*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003. hal 82

dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol⁵. Bentuk kegiatan persekongkolan ini tidak harus dibuktikan dengan adanya perjanjian, tetapi bisa dalam bentuk kegiatan lain yang tidak mungkin diwujudkan dalam suatu perjanjian.

Persekongkolan tender dapat dilakukan oleh para pelaku usaha mulai dari awal proses hingga ditetapkannya pemenang. Para pelaku usaha yang seharusnya bersaing secara terbuka, lebih memilih bersekongkol untuk menaikan harga mendekati harga patokan, sementara menurunkan kualitas barang atau jasa.

Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan, bahwa tender merupakan tawaran untuk mengajukan harga, untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Kegiatan bersekongkol menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang, karena pada dasarnya tender dan pemenangnya diatur dan bersifat rahasia. Dalam hukum persaingan usaha suatu hal yang menjadi objek persekongkolan adalah masalah tender, dimana pengertian tender atau lelang dapat diketemukan dalam berbagai sumber :⁵

1. Berdasarkan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang atau Jasa Pemerintah (yang mencabut Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Instansi Pemerintah), tender atau pengadaan barang atau jasa adalah kegiatan pengadaan barang atau jasa yang dibiayai dengan APBN atau APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang atau jasa.

⁵ Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengatur di Indonesia*, Jakarta: Proyek Elips 2000, Hal .122.

2. Tender (*to ut out contract*) adalah memborongan pekerjaan atau menyuruh pihak lain yang mengerjakan atau memborong pekerjaan-pekerjaan seluruhnya atau sebagai pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborong itu dilakukan.
3. Dalam memori penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tender adalah tawaran mengajukan sebuah harga untuk memborong suatu pekerjaan, maupun untuk pengadaan barang-barang atau untuk menyediakan jasa-jasa tertentu. Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka cakupan tawaran pengajuan harga tender meliputi : (1) memborong atau mengerjakan suatu pekerjaan tertentu, (2) pengadaan barang dan atau jasa, (3) membeli barang dan atau jasa, (4) menjual barang dan atau jasa.
4. Dalam praktik pengertian tender sama dengan pengertian “lelang” yang secara tidak langsung telah disebutkan dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003 misalnya dalam metode pemilihan barang dan jasa, dapat dilakukan dengan cara pelelangan umum dan pelemang terbatas. Dalam Keputusan Presiden tersebut yang dimaksud dengan pelelangan umum adalah metode pemilihan penyediaan barang atau jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi untuk penerapan umum sehingga masyarakat luas, dunia usaha yang memenuhi kualifikasi dapat mengikuti lelang tersebut. Sedangkan pelalangan terbatas adalah metode pemilihan penyedia barang atau jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman resmi dengan mencantumkan pentedia barang atau jasa yang telah diyakini mampu, guna memberikan kesempatan kepada penyedia barang atau jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi.

Jika pengertian tender atau lelang dari berbagai sumber ini disimpulkan, maka tender itu sendiri mempunyai cakupan yang lebih luas, karena tender merupakan serangkaian kegiatan atau aktivitas penawaran mengajukan harga untuk : memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan atau menyediakan barang-barang dan/atau jasa, membeli barang dan/atau jasa, menjual barang

dan/atau jasa, secara seimbang dengan berbagai syarat yang harus dipenuhi, berdasarkan peraturan tertentu yang diterapkan oleh pihak terkait.⁶

Dalam pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawaran sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output/keluaran yang optimal dan berhasil guna diakui bahwa harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan kemenangan dalam pengadaan barang dan/atau jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sependapat mungkin dihindari penawaran dengan panitia penyelenggaraan lelang. Dalam Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah disebutkan pula, bahwa dalam rangka pengadaan barang atau jasa wajib diterapkan berbagai prinsip antara lain efisiensi, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau tidak diskriminatif, serta akuntabel.⁷

Ada beberapa indikasi yang biasanya terjadi dalam persekongkolan tender pada jenis ini, antara lain :⁸

1. Ada dua atau lebih harga perpikiran sendiri atau harga dasar atas suatu produk atau jasa yang ditenderkan.
2. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar yang diberikan kepada pelaku usaha tertentu.
3. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar yang diajukan tanpa pertimbangan yang tidak rasional dan tidak wajar. Misalnya pengajuan biaya pembuatan sebuah jembatan yang sangat murah dan lainnya.
4. Dokumen yang dimasukan dalam satu amplop bersama-sama dengan penawaran peserta tender lainnya.
5. Terhadapnya penyesuaian harga penawaran pada saat akhir sebelum memasukan penawaran.

⁶ Andi Fahmi Lubis, *Op.cit.*, Hlm 148-149.

⁷ *Ibid.* Hlm 149

⁸ *Ibid.* Hlm 140.

6. Jumlah peserta tender yang lebih sedikit dari jumlah peserta tender dalam tender sebelumnya.
7. Para peserta tender memasukan harga penawaran yang hampir sama.
8. Peserta tender yang sama dalam tender yang berbeda mengajukan harga yang berbeda untuk barang yang sama tanpa alasan yang logis untuk menjelaskan perbedaan tersebut.
9. Adanya dokumen penawaran tender yang mirip.
10. Peserta tender yang memenangkan tender secara terus-menerus di wilayah tertentu.
11. Adanya selisih harga yang besar antara harga yang diajukan pemenang tender dengan harga penawaran peserta lainnya dengan alasan tidak wajar.
12. Pemenang tender yang kalah dalam tender tersebut.

Konspirasi atau persekongkolan dalam penawaran umum diartikan

–sebagai bentuk perjanjian kerjasama di antara para penawar yang seharusnya bersaing dengan tujuan memenangkan peserta tender tertentu. Perjanjian ini dapat dilakukan oleh satu atau lebih peserta lelang yang setuju untuk tidak mengajukan penawaran, atau oleh para peserta lelang yang menyetujui satu peserta dengan harga yang lebih rendah, dan kemudian melakukan penawaran dengan harga di atas harga perusahaan yang di rekayasa sebagai pemenang. Kesepakatan semacam ini bertentangan dengan proses pelelangan yang wajar, karena penawaran umum di rancangan untuk menciptakan keadilan dan menjamin dihasilkannya harga yang murah dan paling efisien.⁹

Terjadinya kegiatan persekongkolan ini tentunya mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, di rumuskan pula pengertian usaha tidak sehat sebagaimana dalam Pasal 1 angka 6 sebagai berikut:

⁹ R. Shyam Khemani *Et.al*, *A Framework for The Design and Implementation of Competition Law and Policy* (Washington DC. And Paris: The world Bank and Organization for Economic Co-operation and Development =OECD, 1999), hlm. 23

“Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan 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”

Istilah lain persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan curang (*unfair competition*) atau praktik bisnis yang tidak sejujur. Jadi, persaingan usaha tidak sehat itu adalah suatu persaingan usaha yang dilakukan oleh antar pelaku usaha secara tidak jujur atau melawan hukum menghambat persaingan usaha. Pelaku usaha disini melakukan cara-cara persaingan usaha yang tidak jujur, melawan hukum, atau setidaknya-tidaknya perbuatan yang dilakukan pelaku usaha tersebut dapat menghambat persaingan usaha.¹⁰

Persaingan usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai sebagai kondisi persaingan antara pelaku usaha yang berjalan secara tidak *fair*. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 memperberikan tiga indikator untuk menyatakan menyatakan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yaitu :

1. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara tidak jujur
2. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum
3. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku.

Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara tidak jujur dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain. Misalnya, dalam bersaing tender, para pelaku usaha telah melakukan konspirasi usaha dengan panitia lelang untuk memenangkan sebuah tender. Sehingga pelaku usaha lainnya tidak mendapatkan kesempatan untuk memenangkan tender tersebut.

¹⁰ Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: PT. Sinar Gafika, 2013 Hlm 88.

Secara umum persaingan usaha bertujuan untuk menjaga “iklim persaingan” antarpelaku usaha serta menjadikan persaingan antarpelaku usaha menjadi sehat. Selain, itu hukum persaingan usaha bertujuan menghindari terjadinya ekspotasi terhadap konsumen oleh pelaku usaha tertentu serta mendukung sistem ekonomi pasar yang dianut oleh suatu negara. ¹¹

Persaingan usaha di Indonesia pada dasarnya termasuk dalam kajian pemahaman hukum ekonomi, dimana dasar kebijakan politik perekonomian nasional dan hukum ekonomi kita mengacu pada aturan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 jelas menyatakan bahwa perekonomian nasional dibangun atas dasar falsafat demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi keratytan. Untuk mewujudkan bentuk perekonomian sebagaimana yang diterapkan dalam konsitusi, perundang-undang merupakan saran yang paling efektif untuk mengimpletasikan kebijakan politik demokrasi ekonomi tersebut. ¹²

Kemudian, untuk menjamin terlaksananya UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut dibentuklah suatu komisi independen yang bertugas untuk menjamin pelaksanaan penegakan hukum dari persaingan usaha yang dinamakan dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Konsep persekongkolan tender di Indonesia memiliki kemiripan dengan Amerika Serikat. Kemiripannya terdapat pada pengembangan konsep yang didasarkan bukan pada

¹¹ Mustafa Kamal Rokan, Op. Cit, Hlm20

¹² Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang: Setara Prees, 2013, Hlm 5

peraturan perundang-undangan, melainkan lembaga pengawas persaingan hukum, yaitu KPPU di Indonesia dan pengadilan di Amerika Serikat.¹³

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 conflict of interest, walaupun pelaksanaan wewenang dan tugasnya bertanggungjawab kepada presiden. KPPU juga adalah lembaga quasi judicial yang mempunyai wewenang eksekutorial terkait kasus-kasus persaingan usaha.¹⁴

Menurut Ramli Simanjuntak sebagai Ketua KPPU Sumatera Utara, Persekongkolan tender merupakan kasus terbanyak di Sumatera Utara.¹⁵ Salah satu kasus yang di putuskan oleh KPPU yaitu, proses tender alat CT Scan (*computerized tomography*) untuk Rumah Sakit Umum daerah RSUD Dr. Pringadi kota Medan pada tahun 2012.

Awal mula terjadinya kasus dalam perkara ini terdapat empat pelaku usaha penyedia alat kesehatan di Medan terbukti melakukan persekongkolan dan persaingan semu dengan panitian pengadaan pada proses tender alat CT Scan (*computerized tomography*) untuk Rumah Sakit Umum daerah RSUD Dr. Pringadi kota Medan. Keempat pelaku usaha tersebut adalah CV Duta Mulya Pratama, PT Menara Fariza, PT Graha Insani Mandiri, dan CV Rifki Abadi, Keempat perusahaan daerah tersebut berlokasi dikota Medan, Sumatera Utara.

¹³ Yakub Adi Krisanto, “*Terobosan Hukum Putusan KPPU dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender (Analisis Putusan KPPU terhadap Pasal 22 UU No. 5/1999 Pasca Tahun 2006)*.” Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 27 No. III, 2008, hlm 66

¹⁴ Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana. 2008. Hlm 73

¹⁵ <https://www.antaraneews.com/berita/927744/kppu-dan-pemprov-sumut-siapkan-kebijakan-tekan-persaingan-tidak-sehat>, diakses pada tanggal 24 November 2019 pukul 17.01 WIB

Kasus ini berasal dari laporan masyarakat atas dugaan pelanggaran Pasal 22 tentang persekongkolan dalam proses tender alat CT Scan (*computerized tomography*) untuk RSUD Dr. Pringadi Kota medan.¹⁶

Dalam proses persidangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menemukan bahwa telah terjadi persaingan semu dalam proses pengadaan diakibatkan oleh bersekongkolnya para terlapor dengan panitia pengadaan. Persekongkolan antar peserta tersebut ditemukan adanya tindakan penyesuaian dokumen, khususnya kerja sama dalam memenuhi persyaratan surat dukungan, kesamaan kesalahan pengetikan, kesamaan mendata dokumen, kesamaan alamat *internet protocol (IP address)*, dan urutan waktu untuk (*upload*) dokumen tender, serta adanya hubungan perusahaan antar perusahaan peserta pengadaan.¹⁷

Majelis komisi yang dipimpin Dr. Sukarmi (Komisioner) tersebut juga menemukan keterlibatan panitia pengadaan dalam proses persekongkolan tersebut, ini ditemukan dari adanya persetujuan antara Drs. M. Yasin Sidabutar, M.Si selaku kuasa Penggunaan Anggaran, dan panitia pengadaan, untuk mengarahkan spesifikasi teknis pada produk siemens, tidak melakukan tindakan sesuai dengan kewenangannya walaupun mengetahui adanya kesalahan, pemberian kesempatan eksklusif secara langsung maupun tidak langsung kepada keempat pelaku usaha peserta tender melalui pembuatan sistem penilaian (*scoring*) walaupun tender menggunakan sistem gugur dan tidak masuk kedalam tender yang bersifat kompleks, berbagai upaya tersebut dilaksanakan agar peserta tender lain tidak dapat bersaing.

¹⁶ <http://www.KPPU.go.id/blog/2014/04/pengadaan-ct-scan-rsud-dr.Pringadi-kota-medan.html>. Diakses pada tanggal 4 Desember 2019. Pukul 11.00.

¹⁷ *Ibid.*

Atas persekongkolan yang berpotensi mengakibatkan kerugian Negara sekitar Rp. 3 miliar tersebut, keempat pelaku usaha dijatuhkan denda total sekitar Rp. 1 miliar, dengan rentang denda antar mereka mulai dari Rp.50 juta hingga setengah miliar rupiah sanksi tersebut dibacakan Majelis Komisi KPPU pada sidang pembacaan putusan yang dilaksanakan di Medan. Majelis komisi yang turut beranggotakan Kamser Lumbanradja, M.B.A dan Dr, Drs. Chandra Setiawan, M.M., Ph.D (keduanya Komisioner KPPU) tersebut, menyimpulkan bahwa pemenang CV Duta Mulya Pratama yang memiliki harga penawaran sangat tinggi (dibandingkan koefisien harga dari distributor) merupakan tindakan inefisiensi yang dapat mengakibatkan kerugian Negara sebesar Rp. 3.057.113.400 (tiga miliar lima puluh juta seratus tiga belas ribu empat rupiah). Angka ini peroleh dari berdasarkan hasil pengurangan harga perkiraan sendiri perkara a quo dengan asumsi harga rill dari distributor.¹⁸

Penentuan pemenang tender yang dilakukan diatas yaitu secara bergiliran, menentukan penawaran tertinggi dan terendah “diciptakan” seolah-olah telah terjadi proses persaingan yang sebenar-benarnya padahal yang terjadi adalah proses penawaran yang semu. Keseluruhan proses ini harus dapat dibuktikan bahwa telah terjadi persaingan yang semu yang mengakibatkan terjadinya proses persaingan menjadi terhambat dan mengakibatkan terjadinya hambatan masuk ke pasar (*barrier to entry*). Akibatnya terjadinya biaya yang mahal (*inefisiensi*) barang yang dihasilkan berkualitas rendah menghambat terjadinya keadilan ekonomi yang merata.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.* Hlm.180.

Dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah diatur Bentuk dan unsur dalam persekongkolan tender. Bentuk dan unsur akan dieksaminasi oleh KPPU sendiri sebagai lembaga penegakan hukum persaingan usaha. Kewenangan KPPU sebagai lembaga penegakan hukum persaingan usaha akan dikaji karena KPPU merupakan lembaga yang *super body* dan sangat unik dibandingkan lembaga penegakan hukum lainnya.

Dalam putusan yang dikeluarkan oleh KPPU Nomor 08/KPPU-L/2013 akan memiliki akibat hukum kepada para tersangka yang bersekongkol. Putusan ini harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan peraturan lainnya yang terkait dengan penegakan hukum persaingan usaha. Tentunya hal ini lah yang akan dianalisis secara mendalam dengan menggunakan teori-teori yang akan di muat dalam penelitian ini.

Berkaitan dengan uraian tentang persekongkolan pada proses tender alat CT Scan (*computerized tomography*) untuk RSUD Dr. Pringadi kota Medan pada tahun 2012 di atas, maka perlu diadakan penelitian secara normatif yang dikaji dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini mengenai penerapan pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan merujuk pada putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2013.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk dan unsur-unsur persekongkolan tender dalam putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012?
2. Bagaimanakah kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam memutus perkara persekongkolan tender menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012?
3. Apakah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Persekongkolan Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, adapun tujuan yang dihindak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk dan unsur-unsur persekongkolan tender dalam putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012.

2. Untuk mengetahui serta menganalisis konsep pendekatan hukum persaingan usaha yang digunakan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam pertimbangannya memutus kasus persekongkolan dalam Putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Persekongkolan Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

D. Manfaat Penelitian

Didalam melakukan penelitian ini, penulis mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil baik bagi penulis maupun bagi masyarakat pada umumnya. Besarnya manfaat yang diberikan menunjukkan nilai dan kualitas dari penelitian ini, manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah pengetahuan secara teori di bidang hukum persaingan usaha mengenai bagaimana pelaksanaan peraturan perundang-undang yang ada didalam bidang persaingan usaha dan efektivitas dari lembaga KPPU (Komisi

Pengawas Persaingan Usaha) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, khususnya dalam perkara persekongkolan tender sehingga memungkinkan, dapat meningkatkan usaha-usaha perbaikan dalam penegakan hukum, khususnya hukum persaingan usaha di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak yang berwenang sebagai bahan membuat kebijakan yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha, dijadikan tolak ukur bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya dalam perlindungan persaingan usaha tidak sehat yang khususnya ada di Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang ada dan dari penelusuran yang dilakukan di Kepustakaan Pascasarjana Universitas Medan Area dan beberapa Universitas lainnya, bahwa penelitian dengan judul Penerapan Pasal 22 UU No 5/1999 Tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada tender pengadaan peralatan CT SCAN RSUD Dr. Pirngadi di Kota Medan (studi putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013) belum pernah ada yang melakukan penelitian sebelumnya. Namun, pernah ada yang meneliti tentang Persekongkolan tender tetapi tidak sama dengan judul yang saya teliti. Adapun penelitian-penelitian tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1. Tesis atas nama Mangaratua Naibaho, NIM 077005039/HK, dari Universitas Sumatera Utara Persekongkolan Tender Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah Dalam Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Kota Pematang Siantar

Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan rumusan masalah yang diteliti:

- a. Apa yang menjadi substansi dan dasar pertimbangan kebijakan perubahan Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah dirubah beberapa kali yang terakhir dengan peraturan Presiden Republik Indonesia No. 95 Tahun 2007?
 - b. Bagaimana terjadinya persekongkolan tender dalam pengadaan barang/ jasa pemerintah ditinjau dari UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
 - c. Apakah KPPU telah benar dalam menerapkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang dicerminkan dalam putusannya No. 06/KPPU-L/2006 tentang Pelelangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Perbaikan Bangsal di Unit Kerja RSUD Kota Pematangsiantar Tahun 2005?
2. Tesis atas nama Y. Budianto Monareh, NPM 0906497241, dari Universitas Indonesia dengan judul “Masalah Persekongkolan Tender Dalam Persaingan Usaha – Studi Putusan KPPU NO. 35/KPPU-1/2010 Dalam Proyek Donggi Senoro”. Dengan rumusan masalah yang di teliti adalah :
- a. Bagaimana pelaksanaan kewenangan dan peraturan yang dimiliki KPPU untuk mengatasi masalah persaingan usaha tidak sehat persekongkolan dalam tender ?

- b. Apakah putusan KPPU dalam kasus persekongkolan tender Proyek Donggi Senoro sudah tepat, sesuai dengan asas, fungsi KPPU, fakta dan bukti yang ada ?
3. Tesis atas nama Yasir Mochtar Arifin, SH., NPM 16912078, dari Universitas Islam Indonesia dengan Judul "Kewenangan Ideal Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. Dengan rumusan masalah yang diteliti adalah :
 - a. Apakah kewenangan penyedikin perlu ditambahkan dalam kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ?
 - b. Apa isi krusial dalam amandemen Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkaitan dengan lembaga penegak hukum persaingan usaha ?
 4. Tesis Atas Nama Chris Agave Berutu, NPM 140200512, Dari Universitas Sumatera utara Dengan Judul "Analisis Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Pengadaan Alat Kesehatan (Studi Kasus: Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2016 Tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999). Dengan Rumusan Masalah Yang Diteliti Adalah :
 - a. Bagaimana persekongkolan tender ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
 - b. Apakah kasus pelanggaran yang dilakukan oleh PT Synergy Dua Kawan Sejati, PT Kembang Turi Healthcare, PT Dwi Putra Unggul Pratama, CV Trimanunggal Mandiri, dan CV Tiga Utama mengakibatkan timbulnya persaingan usaha tidak sehat dalam hal praktek persekongkolan tender?

5. Tesis atas nama Rigta Yudiyansi Ginting, NPM 140200314, dari Universitas Sumatera Utara dengan Judul “Analisis Persengkongkolan Tender dalam Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-L/2015) Tentang Persengkongkolan dalam Tender Pelebaran Jalan Merek Sampai Seribu Dolok. Dengan rumusan masalah yang diteliti adalah :
- a. Bagaimana terjadinya Persekongkolan Tender di dalam Pengadaan Barang dan Jasa?
 - b. Bagaimana Penerapan Hukum terhadap Persekongkolan Tender pada putusan KPPU nomor: 03 / KPPU –L/2015 Tentang Persekongkolan dalam Tender Pelebaran Jalan Merek Sampai Seribu Dolok?

Tesis ini berjudul “Penerapan Pasal 22 UU No 5/1999 Tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada tender pengadaan peralatan CT SCAN RSUD Dr. Pirngadi di Kota Medan (studi putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013)”. Dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk dan unsur-unsur persekongkolan tender dalam putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012?
2. Bagaimanakah konsep pendekatan hukum persaingan usaha yang digunakan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam pertimbangannya memutus kasus persekongkolan dalam Putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012?

3. Apakah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Persekongkolan Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

Tesis yang ditulis oleh penulis ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan tesis - tesis yang disebut diatas, dimana tesis ini memfokuskan penelitian kepada terkaitnya penerapan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013, sedangkan kedua penelitian diatas memfokuskan kepada putusan KPPU yang beda dan krusial dalam amandemen Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

F. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Teori adalah merupakan seperangkat preposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis atau dengan lainnya dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.²⁰

Definisi teori menurut Masri Singarimbun dan Sofian effendi dalam buku Metode Penelitian Sosial mengatakan, teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstrak,

²⁰ L. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif. PT Remaja Rosdakarya*, Bandung: 2002, hlm 34-35.

defenisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.²¹

Kata teori memiliki arti yang berbeda-beda pada bidang-bidang pengetahuan yang berbeda pula tergantung pada metodologi dan konteks diskusi. Dapat dikatakan secara umum, teori merupakan analisis hubungan antara fakta yang satu dengan fakta yang lain pada sekumpulan fakta-fakta. Selain itu berbeda dengan teorema, pernyataan teori umumnya hanya diterima secara “sementara” dan bukan merupakan pernyataan akhir yang konklusif. Hal ini mengindikasikan bahwa teori berasal dari penarikan kesimpulan yang memiliki potensi kesalahan, berbeda dengan penarikan kesimpulan pada pembuktian matematika. Sedangkan khusus di dalam ilmu sosial, terdapat pula teori sosial. Neuman mendefinisikan teori sosial adalah sebagaia sebuah system dari keterkaitan abstraksi atau ide-ide yang meringkas dan mengorganisasikan pengetahuan tentang dunia sosial.

Teori merupakan hubungan dua variabel atau lebih, yang telah diuji kebenarannya. Variabel merupakan karakteristik dari orang-orang, benda-benda atau keadaan yang mempunyai nilai-nilai yang berbeda misalnya, usia dan jenis kelamin.²²

Dalam banyak literatur dijelaskan bahwa teori (yang berasal dari kata: *thea*) selalu menggunakan bangunan berfikir yang tersusun sistmematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis dalam menjelaskan suatu fenomena. Sehingga bisa dikatakan bahwa suatu teori adalah suatu kerangka kerja konseptual

²¹ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Sosial*. LP3ES, Jakarta:1998, hlm 37.

²² Achmad Sanusi, *Filsafat Ilmu, Teori Keilmuan, dan Metode Penelitian:Memungut dan Mutiara-Mutiara yang tercecceer*, Makalah Bandung PS-IKIP, Bandung, 1998, hlm 16.

untuk mengatur pengetahuan dan menyediakan suatu cetak biru untuk melakukan beberapa tindakan selanjutnya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sehingga teori yang dipakai adalah teori hukum. Friedmen mengemukakan teori hukum adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari esensi hukum yang berkaitan antara filsafat hukum dan teori politik. Disiplin teori hukum merupakan bagian dari disiplin ilmu hukum.²³

Adapun teori hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:

a) Teori Penegakan Hukum

Tesis ini menggunakan teori penegakan hukum sebagai landasan karena hukum dan penegakan hukum adalah satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan, keduanya harus bisa berjalan secara sinergis. substansi (isi) hukum yang termuat dalam berbagai peraturan perundangan hanya akan menjadi sampah tanpa ditopang dengan sistem hukum serta budaya hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman dalam hubungan-hubungan hukum kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat

²³ W. Friedmen, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1990, hlm 3

menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.²⁴

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁵

Instrument yang dibutuhkan dalam penegakan hukum meliputi struktur hukum “*legal structure*”, substansi hukum “*legal substance*” dan budaya hukum “*legal culture*” adalah sebagai berikut:

- a. penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*) yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang didukung oleh sanksi pidana.
- b. penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparatur penegak hukum yang merupakan sub sistem peradilan di atas.
- c. penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pul diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat.

Bukan menjadi rahasia umum dalam melakukan sesuatu, orang Indonesia cenderung akan bersekongkol/ bekerja sama dengan orang lain untuk mencapai tujuan bersama. Hal demikian sudah menjadi budaya yang sering dipraktikkan

²⁴ Dellyana Shanty, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 1998. hlm.37

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Press, 1983 hlm. 35

masyarakat kita yang tentunya akan mempengaruhi penegakan hukum. Dan akan lebih berbahaya lagi apabila persekongkolan ini dilakukan dengan cara terstruktur, sistematis, dan masif dengan melibatkan Oknum dari lembaga KPPU itu sendiri. Hal ini tentunya harus dihindari untuk mencegah persaingan usaha yang tidak sehat dan mencegah terjadinya kerugian negara.

Penegakan hukum persaingan usaha yang dilakukan KPPU terhadap pelaku-pelaku persekongkolan tender merupakan upaya untuk menertibkan, agar setiap penyelenggaraan kegiatan dalam pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Teori ini akan menganalisis penegakan hukum persaingan usaha yang dilakukan oleh KPPU yang dianalisis berdasarkan putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012.

b) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁶

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan

²⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁷

Kepastian hukum dalam hal ini adalah hukum dijalankan sesuai *das sollen* atau keinginan dan tujuan bersama. Radbruch menyatakan tentang kepastian hukum guna mewujudkan *legal order* sebagai:

“The existence of a legal orders is more important than it’s justice and expediency, which constitute the second great task of the law, while the first, equally approved by all, is legal certainty, that is order or peace”. (Eksistensi suatu legal order adalah lebih penting daripada keadilan dan kelayakan itu sendiri, yang menetapkan tugas besar kedua dari hukum, sementara yang pertama sama-sama diakui oleh seluruhnya adalah kepastian hukum, yakni ketertiban atau ketentraman).²⁸

Selanjutnya Radbruch menyatakan bahwa:

“Legal certainty not only requires the validity of legal rules laid down by power, it also makes demands on their contents, it demands that the law be capable of being administered with certainty, that it be practicable.” (Kepastian hukum tidak hanya mensyaratkan keabsahan peraturan hukum yang dibuat melalui kekuasaan, melainkan juga menuntut pada seluruh isinya, dapat di administrasikan dengan pasti sehingga dapat dilaksanakan).²⁹

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

²⁸ Lihat Radbruch, “Legal Philosophy” dalam Wilk, Kurt, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch and Dabin*, Harvard University Press, USA, 1950-dikutip dalam Endang Purwaningsih, *Perkembangan Hukum Intellectual Property Rights Kajian Hukum Terhadap Hak atas Kekayaan Intelektual dan Kajian Komparatif Hukum Paten*, (Jakarta; Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 206.

²⁹ Ibid

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.³⁰

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³¹

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum.

³⁰ C.S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, Hlm. 385

³¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.³²

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara.

Kepastian hukum memerlukan hukum positif yang ditetapkan melalui kekuasaan Pemerintah dan aparatnya, untuk selanjutnya dilaksanakan sesuai isinya. Keadilan dan kepastian hukum menjadi dasar dan tujuan akhir bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam memutus suatu perkara persaingan usaha tidak sehat, dalam hal ini persekongkolan tender. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan instansi yang dapat memberi tindakan nyata (sanksi) bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keadilan dan kepastian hukum menjadi *recht idea* dalam memutus perkara persekongkolan tender. Radbruch menilai sebagai:

“By justice we would test whether a precept is cast in the form of law at all, whether it may at all be brought within the concept of law; by

³² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

expediency we would determine whether it's contents are rights; and by legal certainty it affords we would judge whether to ascribe to it validity.” (Dengan keadilan kita bisa menguji apakah suatu ajaran ataupun aturan adalah masuk kedalam bentuk hukum seluruhnya, apakah mungkin keseluruhannya tercakup dalam *concept of laws*; dengan kelayakan kita dapat menentukan apakah keseluruhan isinya adalah benar dan dengan kepastian hukum membuka kita untuk menilai dan menganggap keabsahannya).³³

Teori kepastian hukum ini digunakan untuk menganalisis keseluruhan isi putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012. Putusan tersebut akan dikaji secara mendalam dengan melihat keseluruhan fakta dan pertimbangan majelis komisi apakah persekongkolan yang diduga dalam perkara tersebut telah sesuai dengan bentuk dan unsur sebagaimana yang telah diatur pada pasal 22 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Kepastian hukum dapat terwujud apabila pelaksanaan yang sepenuhnya dilakukan oleh KPPU dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan tidak menabrak norma-norma yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Asas kepastian hukum harus diaplikasikan dalam perkara ini agar tidak menimbulkan kekacauan bagi penegakan hukum persaingan usaha. Oleh karena itu hukum positif harus selalu ditaati demi mewujudkan kepastian hukum sehingga nilai keadilan dan kebahagiaan dapat dicapai.

c) Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang “Kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya,

³³ Ibid, hlm 206-207

baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat”.³⁴ Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D.Stout, yaitu.³⁵

- a. Adanya aturan-aturan hukum; dan
- b. Sifat hubungan hukum

Dalam hal ini, untuk menjamin terlaksananya UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut dibentuklah suatu komisi independen yang bertugas untuk menjamin pelaksanaan penegakan hukum dari persaingan usaha yang dinamakan dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Keabsahan tindakan KPPU diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.³⁶

Dalam Black’s Law Dictionary³⁷ dijelaskan kewenangan atau *authority* adalah “*right to exercise power; to implement and enforce law; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power*”. Dalam Black’s Law Dictionary, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk menjalankan kekuasaan; tetapi juga untuk menerapkan dan menegakkan hukum; ketaatan yang tepat; perintah; untuk menilai. Kontrol atas; yurisdiksi. Sering identik dengan kekuasaan.

³⁴ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Cetakan ke-2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 186.

³⁵ Ibid, hlm. 187

³⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 1170.

³⁷ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, West Publishing Co., Amerika Serikat., 1987, hlm. 121.

Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, ia mengemukakan bahwa:³⁸

“Kita harus membedakan antara ke-wenangan dengan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberi oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan”.

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan di-syaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat”.³⁹

Kewenangan atribusi sering dipahami melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Menurut penulis, kewenangan adalah kekuasaan seseorang, sekelompok orang, suatu lembaga (dalam hal ini KPPU) terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang tertentu (yaitu bidang hukum persaingan usaha), sedangkan wewenang adalah kemampuan bertindak KPPU yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

KPPU berwenang melakukan penanganan perkara persaingan usaha dan pengawasan persaingan usaha. Hal ini dipertegas dalam Pasal 2, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Pendirian Komisi Pengawas Persaingan Usaha yaitu “Tujuan pembentukan Komisi adalah untuk

³⁸ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab,” Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Ad-ministrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya., 1994, hlm. 7.

mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat”.⁴⁰

Aristoteles menyatakan bahwa:⁴¹

“Negara yang didasarkan kepada hukum bukan merupakan alternatif yang paling baik dari negara yang dipimpin oleh orang-orang cerdik cendekiawan, melainkan satu-satunya cara yang paling praktis untuk mencapai kehidupan yang baik dan sejahtera dalam masyarakat”.

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa kewenangan pemberian putusan KPPU dalam UU Anti Monopoli harus dipertegas untuk memberikan kepastian hukum yang jelas bagi masyarakat.. Pelaksanaan kewenangan KPPU harus berimbang, baik untuk kebaikan pelaku usaha maupun konsumen pengguna barang dan atau jasa. Kewenangan tersebut sepenuhnya harus terlaksana demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat dari elemen mana pun.

Adapun penggunaan teori ini adalah untuk menganalisis kewenangan KPPU yang sangat *super body* dalam penegakan hukum persaingan usaha. KPPU berperan mulai dari penyelidikan hingga memutus perkara dan menjadi eksekutor putusan persekongkolan tender pengadaan peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012. Selain itu teori ini digunakan menganalisis tugas, pokok dan fungsi KPPU secara holistik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dalam penelitian ini.

⁴⁰ Lihat Pasal 2, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁴¹ Aristoteles dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 262

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual atau sering disebut sebagai Konsepsi diartikan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan definisi operasional⁴². Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari penafsiran yang berbeda terhadap kerangka konsep yang dipergunakan dalam merumuskan konsep yang menggunakan definisi model operasional. Adapun definisi operasional yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Penerapan (*implementasi*) adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.⁴³
- b. Persekongkolan adalah sekumpulan orang yang bersekutu atau berkelompokan yang telah sepakat untuk melakukan sesuatu kejahatan atau perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁴
- c. Tender adalah memborongkan pekerjaan atau menyuruh pihak lain untuk mengerjakan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborong itu dilakukan.⁴⁵
- d. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang, dan atau jasa

⁴² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Harvarindo, 2013, hlm 59

⁴³ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2002, Hal 12

⁴⁴ M.A. Siregar, *Hukum Anti Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017 Hal 55

⁴⁵ Andi Fahmi Lubis, Dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Deutsche Gesseschaft Fur Technishe Zusammenarbeit (GTZ), 2009, Hlm.,148.

yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁴⁶

- e. CT (*computed tomography*) scan adalah prosedur yang menggabungkan serangkaian gambar X-ray yang diambil dari berbagai sisi di sekitar tubuh seseorang. Pemeriksaan ini menggunakan komputer untuk membuat gambar *cross-sectional* tulang, pembuluh darah, dan jaringan lunak yang ada di dalam tubuh orang tersebut. Prosedur ini menunjukkan gambar yang lebih detail daripada X-ray biasa.⁴⁷
- f. 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 *conflict of interest*, walaupun pelaksanaan wewenang dan tugasnya bertanggungjawab kepada presiden. KPPU juga adalah lembaga quasi judicial yang mempunyai wewenang eksekutorial terkait kasus-kasus persaingan usaha.⁴⁸

G. Metode Penelitian

Metode penelitian berisikan uraian tentang metode dan cara untuk mendapatkan informasi dan data. Metode Penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini dapat menggambarkan fakta-fakta yang timbul dari masalah-masalah yang peneliti teliti yang kemudian akan dianalisis sebagai berikut:

⁴⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁴⁷ <https://www.halodoc.com/kesehatan/ct-scan>, Diakses pada tanggal 4 Januari 2019 pukul 07.01 WIB

⁴⁸ Hermansyah. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana. Hlm 73

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan dukungan data empiris. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan mempelajari sumber bahan hukum yang merupakan data sekunder dari norma-norma yang ada atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dan didukung dengan data primer sebagai sumber pertama dengan melalui hasil empiris yang diperoleh melalui dalam putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012

Pelaksanaan penelitian hukum normatif secara garis besar ditujukan kepada:

- a. Penelitian terhadap pendekatan konsep yang dipergunakan.
- b. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- c. Penelitian terhadap sistematika hukum
- d. Penelitian terhadap pelaksanaan/ penerapan ketentuan hukum
- e. Penelitian terhadap ketaatan hukum masyarakat dalam hal ini pelaku usaha di Kota Medan.

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang artinya menggambarkan fakta-fakta berupa data sekunder (data yang sudah ada) yang terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrin), dan bahan hukum tersier (opini masyarakat)⁴⁹.

⁴⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonseia, hlm 11-12.

Deskriptif analitis merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan pengaturan hukum mengenai perlindungan hukum terhadap keabsahan pendaftaran tanah sistematis lengkap, agar mendapat data seteliti mungkin mengenai objek penelitian, kemudian dianalisis menggunakan teori hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan yang digunakan dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan pendekatan empiris. Penelitian ini juga disebut dengan istilah pendekatan/penelitian doktrinal atau dikenal pula penelitian hukum normatif. Tahap penelitian yuridis normatif melalui studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur).

Digunakan pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/decree*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, dan keputusan suatu badan tertentu tidak digunakan dalam pendekatan perundang-undangan.⁵⁰
- b. Pendekatan kasus (*case approach*) tidak sama dengan studi kasus (*case study*).

Di dalam pendekatan kasus, beberapa kasus dikaji untuk referensi bagi suatu

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta : Kencana, 2016, hlm 137

isu hukum, sedangkan studi kasus merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum. Pendekatan kasus dilakukan dengan cara:⁵¹

- 1) Melakukan kajian terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 2) Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di luar negara lain;
- 3) Objek kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.

Pendekatan ini melakukan penelitian secara langsung untuk mengumpulkan semua informasi yang berhubungan dengan penelitian ini, baik dengan wawancara maupun dengan pengamatan seksama terhadap objek penelitian.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Perpustakaan Universitas Medan Area secara studi kepustakaan. Selain itu dilakukan di Penelitian ini dilakukan di Kantor Perwakilan Daerah (KPD) Medan yaitu dengan cara mengambil putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 di KPPU KPD Medan.

⁵¹ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2016, hlm18

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yakni dalam hal mengumpulkan data primer dengan cara mengambil putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 di KPPU Kantor Perwakilan Daerah (KPD) Medan untuk dianalisis sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

Sedangkan Data Sekunder akan dikumpulkan dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa studi kepustakaan (*library research*) berupa bahan hukum peraturan perundang-undangan dan bahan tertulis lainnya yakni dengan mencari, mempelajari hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut:⁵²

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu berupa Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait terhadap permasalahan yang akan diteliti. Adapun peraturan yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 3) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah

⁵²<https://www.lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metodepenelitianhukumnormatif.html?m=1>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019 pukul 19:54 WIB.

- 4) Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang atau Jasa Pemerintah
- 5) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Uaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku mengenai hukum, literature, jurnal, pendapat para ahli, media massa, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan *website* maupun sumber hukum lainnya yang sejenis ataupun berhubungan dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpul Data

Berdasarkan pendekatan dan data dalam penelitian ini, maka dalam memudahkan untuk mendapatkan bahan hukum yang akan ditelaah, penulisan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan (*library research*), dilakukan dengan cara menginventarisasi, mengumpulkan bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan-bahan sekunder berupa buku-buku dan bahan-bahan tertier berupa kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Selain itu digunakan juga teknik pengumpulan data lapangan (*field research*) yakni dengan cara mengambil putusan KPPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 di KPPU Kantor Perwakilan Daerah (KPD) Medan untuk dianalisis sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

6. Analisis Data

Analisis data merupakan proses pengorganisasian dan menurutkan data kedalam kategori-kategori dan satuan uraian dasar sehingga ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja, seperti yang disarankan oleh data⁵³. Sebelum dianalisis terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua data yang dikumpulkan.

Analisis data pada hakekatnya dalam penelitian hukum artinya untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Oleh karena itu, sesuai metode penulisan data yang sesuai dengan penelitian deskriptif analisis dengan menggunakan pendekatan secara kualitatif, yaitu analisis data mengungkapkan dan mengambil kebenaran yang diperoleh dari kepustakaan dan penelitian lapangan yaitu dengan menggabungkan antara peraturan-peraturan, buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan penerapan pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan

⁵³Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan suatu uraian dasar. Analisa berbeda penafsiran yang memberikan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan uraian dan pola hubungan diantara dimensi. Lexy J Moelong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung; Remaja Rosdakarya, 2004), hlm 280

Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Tender Pengadaan Peralatan CT Scan di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan, kemudian dianalisis secara kualitatif sehingga mendapat suatu pemecahannya, sehingga ditarik kesimpulan.

Rangkaian kegiatan analisis data inilah yang diperlukan dalam penelitian penulis adalah sebagai berikut: semua data yang telah diperoleh terlebih dahulu diolah agar dapat memberikan gambaran yang sesuai kebutuhan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dimana data-data yang diperlukan guna menjawab permasalahan, baik data primer maupun data sekunder, dikumpulkan untuk kemudian diseleksi, dipilah-pilah berdasarkan kualitas dan relevansinya untuk kemudian ditentukan antara data yang penting dan data yang tidak penting untuk menjawab permasalahan. Dipilih dan disistematisasi berdasar kualitas kebenaran sesuai dengan materi penelitian, untuk kemudian dikaji melalui pemikiran yang logis induktif, sehingga akan menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif, yaitu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahannya secara jelas dan lengkap berdasarkan data-data yang diperoleh dari penelitian sehingga hasil analisis tersebut diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diajukan. Setelah analisis data selesai maka hasilnya kemudian akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.⁵⁴Dari hasil tersebut kemudian ditariklah kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

⁵⁴H.B. Sutopo, *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, Hlm37.

H. Jadwal Penelitian

Penelitian ini direncanakan dimulai bulan Maret 2020, dan di harapkan selesai pada bulan Mei 2020. Oleh karena itu penelitian ini direncanakan dilakukan dalam waktu kurang dari 4 (empat) bulan dengan perkiraan waktu sebagai berikut:

No	Kegiatan	Feb-2020				Mar-2020				April-2020				Juni 2020			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1.	Persiapan Penelitian Proposal	x	X	X													
2.	Kolokium				X												
3.	Penelitian Kepustakaan dan Lapangan					X	x	x	X	x							
4.	Penyusunan Penelitian										X	x	x				
5.	Seminar Hasil																
6.	Ujian Tesis/Sidang																

Tabel 1 Jadwal Penelitian

BAB II
BENTUK DAN UNSUR-UNSUR PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM
PUTUSAN KPPU NOMOR 8/ KPPU-I/ 2013 TENTANG DUGAAN
PELANGGARAN PASAL 22 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
TERKAIT TENDER PENGADAAN PERALATAN CT SCAN DI RSUD DR.
PIRNGADI KOTA MEDAN

A. Tinjauan Umum Persekongkolan Tender

1. Pengertian Persekongkolan Tender

Persengkongkolan adalah bentuk kerja sama dagang diantara pelaku usaha dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol tersebut. Persekongkolan sering disebut konspirasi (*consiracy*).⁵⁵

Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan, bahwa tender merupakan tawaran untuk mengajukan harga, untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Kegiatan bersekongkol menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang, karena pada dasarnya tender dan pemenangnya diatur dan bersifat rahasia. Dalam hukum persaingan usaha suatu hal yang menjadi objek persekongkolan adalah masalah tender, dimana pengertian tender atau lelang dapat ditemukan dalam berbagai sumber :⁵⁶

- a. Berdasarkan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang atau Jasa Pemerintah (yang mencabut Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Instansi Pemerintah), tender atau pengadaan barang atau jasa adalah kegiatan pengadaan barang atau jasa yang dibiayai dengan APBN

⁵⁵ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2015, Hlm.174.

⁵⁶ Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengatur di Indonesia*, Proyek Elips, Jakarta 2000, Hlm.122.

- atau APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang atau jasa.
- b. Tender (*to ut out contract*) adalah memborong pekerjaan atau menyuruh pihak lain yang mengerjakan atau memborong pekerjaan-pekerjaan seluruhnya atau sebagai pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborong itu dilakukan.
 - c. Dalam memori penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tender adalah tawaran mengajukan sebuah harga untuk memborong suatu pekerjaan, maupun untuk pengadaan barang-barang atau untuk menyediakan jasa-jasa tertentu. Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka cakupan tawaran pengajuan harga tender meliputi : (1) memborong atau mengerjakan suatu pekerjaan tertentu, (2) pengadaan barang dan atau jasa, (3) membeli barang dan atau jasa, (4) menjual barang dan atau jasa.
 - d. .Dalam praktik pengertian tender sama dengan pengertian “lelang” yang secara tidak langsung telah disebutkan dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003 misalnya dalam metode pemilihan barang dan jasa, dapat dilakukan dengan cara pelelangan umum dan pelelang terbatas. Dalam Keputusan Presiden tersebut yang dimaksud dengan pelelangan umum adalah metode pemilihan penyediaan barang atau jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi untuk penerapan umum sehingga masyarakat luas, dunia usaha yang memenuhi kualifikasi dapat mengikuti lelang tersebut. Sedangkan pelelangan terbatas adalah metode pemilihan penyedia barang atau jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman resmi dengan mencantumkan penyedia barang atau jasa yang telah diyakini mampu, guna memberikan kesempatan kepada penyedia barang atau jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi.

Jika pengertian tender atau lelang dari berbagai sumber ini disimpulkan, maka tender itu sendiri mempunyai cakupan yang lebih luas, karena tender merupakan serangkaian kegiatan atau aktivitas penawaran mengajukan harga untuk : memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan atau menyediakan barang-barang dan/atau jasa, membeli barang dan/atau jasa, menjual barang

dan/atau jasa, secara seimbang dengan berbagai syarat yang harus dipenuhi, berdasarkan peraturan tertentu yang diterapkan oleh pihak terkait.⁵⁷

Dalam pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawaran sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output/keluaran yang optimal dan berhasil guna diakui bahwa harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan kemenangan dalam pengadaan barang dan/atau jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sependapat mungkin dihindari penawaran dengan panitia penyelenggaraan lelang. Dalam Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah disebutkan pula, bahwa dalam rangka pengadaan barang atau jasa wajib diterapkan berbagai prinsip antara lain efisiensi, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau tidak diskriminatif, serta akuntabel.⁵⁸

Ada beberapa indikasi yang biasanya biasanya terjadi dalam persekongkolan tender pada jenis ini, antara lain :⁵⁹

1. Ada dua atau lebih harga perpikiran sendiri atau harga dasar atas suatu produk atau jasa yang ditenderkan.
2. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar yang diberikan kepada pelaku usaha tertentu.
3. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar yang diajukan tanpa pertimbangan yang tidak rasional dan tidak wajar. Misalnya pengajuan biaya pembuatan sebuah jembatan yang sangat murah dan lainnya.
4. Dokumen yang dimasukkan dalam satu amplop bersama-sama dengan penawaran peserta tender lainnya.
5. Terhadapnya penyesuaian harga penawaran pada saat akhir sebelum memasukan penawaran.

⁵⁷ Andi Fahmi Lubis, *Op.cit.*, Hlm.148-149.

⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 149

⁵⁹ *Ibid.* Hlm.140.

6. Jumlah peserta tender yang lebih sedikit dari jumlah peserta tender dalam tender sebelumnya.
7. Para peserta tender memasukan harga penawaran yang hampir sama.
8. Peserta tender yang sama dalam tender yang berbeda mengajukan harga yang berbeda untuk barang yang sama tanpa alasan yang logis untuk menjelaskan perbedaan tersebut.
9. Adanya dokumen penawaran tender yang mirip.
10. Peserta tender yang memenangkan tender secara terus-menerus diwilayah tertentu.
11. Adanya selisih harga yang besar antara harga yang diajukan pemenang tender dengan harga penawaran peserta lainnya dengan alasan tidak wajar.
12. Pemenang tender yang kalah dalam tender tersebut.

Terjadinya persekongkolan akan menghilangkan persaingan-persaingan antara pelaku usaha, dalam sistem ekonomi pasar mengandalkan ada proses persaingan, membuat para produser harus bertindak secara efisien dan inovatif. Namun dalam praktiknya, kebanyakan pelaku usaha atau produser mengelakkan persaingan itu sendiri. Dan produser membuat penguasa pasar dengan berkolaborasi antara pelaku usaha.⁶⁰

Suasana bersaing secara sehat harus diciptakan, dan suasana seperti ini harus dimulai dalam proses tender, produser tender yang kompetitif, terbuka dan tidak terbatas untuk memberikan peluang sebesar mungkin bagi para peserta yang berkeinginan. Berminat mengikuti kegiatan pengadaan tender. Oleh karena itu panitia pengadaan diwajibkan untuk menyebarluaskan informasi pengadaan barang/jasa secara terbuka oleh panitia ini meliputi publikasi/pengumuman mengenai batas akhir, syarat-syarat serta ketentuan kontrak beserta spesifikasi teknis dan prosedur secara terinci.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.* Hlm. 175

⁶¹ *Ibid.* Hlm.176

Dalam Keputusan Presiden ini pun juga diatur tentang kebijakan pemerintah sehubungan dengan pengadaan/tender barang dan atau jasa, yaitu untuk meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri, rancangan bangun dan rekayasa nasional yang sarannya adalah dalam rangka memperluas kesempatan/lapangan kerja serta dan mengembangkan industri dalam negeri, meningkatkan peran serta usaha kecil dan menengah, meningkatkan profesionalisme, kemandirian serta tanggung jawab bagi penggunaan dan penyedia barang/jasa serta panitia/pejabat pengadaan. Kebijakan pemerintah lainnya yang perlu ditempuh dalam rangka pengadaan barang/jasa adalah untuk meningkatkan penerimaan negara dalam sektor perpajakan, menumbukembangkan peran serta usaha nasional serta perlunya publikasi/pengumuman secara terbuka/transparan rencana pengadaan kepada masyarakat maupun pelaku usaha yang berminat dalam kegiatan pengadaan barang/jasa.⁶²

Dalam suatu proyek konstruksi setelah tahap perencanaan diselesaikan oleh konsultan perencanaan maka akan dilanjutkan dengan procurement. Salah satu cara untuk mencari penyedia jasa adalah dengan melakukan satu proses pelelangan atau tender dimana tender atau pelelangan tersebut merupakan serangkaian kegiatan untuk menyediakan barang atau jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat diantara penyedia barang atau jasa yang setara dan memenuhi syarat berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah

⁶² *Ibid.*, Hlm. 150.

ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat azas, sehingga terpilih penyedia terbaik dan memiliki kompetensi dibidangnya.⁶³

Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah, pengadaan barang atau jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang atau jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh kementerian atau lembaga atau satuan kerja perangkat daerah atau institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa.

Menurut Ervianto, pelelangan merupakan serangkaian kegiatan untuk menyediakan barang atau jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat diantara menyediakan barang atau jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat diantara penyedia barang atau jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat azas sehingga terpilih penyedia terbaik.⁶⁴

Lelang sebagai suatu lembaga hukum mempunyai fungsi menciptakan nilai dari suatu barang atau mencairkan suatu barang menjadi sejumlah hukum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pertama, untuk memenuhi kebutuhan penjual lelang, sebagaimana diatur dalam banyak peraturan perundang-undang. Kedua, untuk memenuhi atau melaksanakan putusan peradilan atau lembaga penyelesaian sengketa berdasarkan undang-undang dalam rangka

⁶³ <http://www.e-jurnal.com.pengertian-lelang.html>. Di akses pada hari Selasa Tanggal 22 Februari 2020 Pukul.11:00.WIB

⁶⁴ Ervianto.W, *Manajemen Proyek Kontruksi*.(Edisi Revisi).Andi,Yogyakarta, 2005.

penegakan keadilan (*law enforcement*). Ketiga untuk memenuhi kebutuhan dunia usaha pada umumnya, produsen atau pemilik benda pribadi dimungkinkan melakukan penjualan lelang.⁶⁵

Di Indonesia lelang secara resmi masuk dalam perundang-undang sejak Tahun 1980, dengan berlakunya *Vendu Reglement* (Peraturan Lelang Sbtbl. 1908 No. 189) dan *Vendu Instructie* (Instruksi Lelang Stbl. 190) yang sehingga sekarang masih berlaku. Dalam sistem perundang-undang Indonesia, lelang digolongkan sebagai suatu cara penjualan khusus yang prosedurnya berbeda dengan jual beli pada umumnya. Oleh karenanya cara penjualan lelang di atur dalam perundang-undang tersendiri yang sifatnya *lex specialis*. Kekhususan lelang ini tampak antara lain pada sifatnya yang tranfaran antara lain sifatnya yang kompetif dan adanya ketentuan yang mengharuskan pelaksanaan lelang itu dipimpin oleh seorang Pejabat Publik, yaitu Pejabat lelang yang mandiri. Peranan lembaga lelang dalam sistem perundang-undang Indonesia tanpa masih dianggap relevan. Hal ini terbukti dengan difungsikannya lelang untuk mendukung upaya penegakan hukum atau *law enforcement* dalam hukum perdata, hukum pidana, hukum pajak, hukum adminitrasi Negara, dan hukum pengelolaan kekayaan Negara.⁶⁶

Lelang sebagai alternatif cara penjual barang telah cukup lama dikenal. Namun pada umumnya pengertian yang dipahami masih rancu. Sering dikacaukan dengan lelang pengadaan barang atau jasa dalam rangka pelaksanaan Anggaran.

⁶⁵ Naskah Akademik Rencana. *Undang-Undang Lelang*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Piutang dari Lelang Negara, Biro Hukum-Sekretariat Jendral, Jakarta, 18 Febuari 2005, Hlm.4.

⁶⁶ *Ibid.* Hlm.5.

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Lelang tender yang sering dikenal dengan lelang atas pemborongan yang dalam kaitan ini pembeli (Pemerintah) berhadapan dengan penjual yang menawarkan barang atau jasa. Sementara lelang yang dimaksud Pasal 1 *Vendu Reglement* itu adalah suatu penjualan barang di muka umum dengan cara penawaran harga secara lisan dan naik-naik untuk memperoleh harga yang semakin meningkat harga secara tertutup dan tertulis yang didahului dengan usaha mengumpulkan para calon peminat atau pembeli lelang yang dipimpin oleh pejabat lelang.⁶⁷

Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106/PMK.06/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, disebutkan lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran atau menurun untuk mencapai harga tertinggi yang didahului dengan pengumuman lelang.

Tender adalah memborongkan pekerjaan atau menyuruh pihak lain untuk mengerjakan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborong itu dilakukan.⁶⁸

Tender atau lelang merupakan salah satu metode *sourcing* atau mencari sumber-sumber (barang atau jasa) yang prosudernya diatur dengan ketentuan tender berdasarkan regulasi pemerintah atau prosedur operasional baku SOP (*Standard Operating Procedure*) perusahaan yang cukup kompleks dibanding

⁶⁷ Sutarjo, *Pelelang Dalam Rangka Eksekusi Oleh Pengadilan Negeri Dan PUPN, Serta Aspek-Aspek Hukum Yang Timbul Dalam Praktek*, Makalah Penyuluhan Lelang, Medan, 1995, Hlm.22.

⁶⁸ Andi Fahmi Lubis, Dkk, Op. Cit, Hlm.,148.

metode sourcing lainnya. Oleh karena itu para praktisi procurement dan juga calon vendor atau supplier perlu memahami tahapan-tahapan dalam proses tender ini, sehingga bagian procurement dapat mengorganisir tender dengan baik dan tepat waktu, sementara itu para peserta lelang dapat menyusun dokumen lelang secara efektif dan memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan panitia tender.

Dari perspektif ilmu pengetahuan, teori lelang atau *Auction Theory* merupakan cabang dari ilmu ekonomi terapan yang menjelaskan bagaimana orang bertindak didalam pasar lelang dan melakukan penelitian terhadap properti dari pasar lelang. Terdapat banyak desain yang mungkin dilakukan (atau kumpulan aturan) untuk sebuah lelang dan isu-isu tertentu dipelajari oleh pakar teori lelang termasuk efisiensi dari desain lelang tertentu, strategi penawaran optimal, keseimbangan, dan perbandingan perolehan atau *revenue comparison*. Teori lelang juga digunakan sebagai alat untuk menginformasikan rancangan dari lelang-lelang dunia nyata yang paling sering dikenal untuk privatisasi perusahaan sektor publik atau penjualan lisensi untuk penggunaan *electromagnetic spectrum*.⁶⁹

Tender merupakan salah satu usaha yang dilakukan oleh Pemerintah atau suatu instansi untuk memperlihatkan adanya transparansi dalam persaingan usaha ketika diadakannya proyek pengadaan barang dan jasa. Tujuan dilaksanakannya tender tersebut adalah untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha agar dapat ikut menawarkan harga dan kualitas bersaing. Sehingga pada akhirnya dalam pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai

⁶⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Auction_theory. Diakses pada hari rabu tanggal 23 Januari 2020. Pukul 18:00. WIB.

adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawar, sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output atau keluaran yang optimal dan berhasil guna. Diakui, bahwa harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan kemenangan dalam pengadaan barang dan jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sedapat mungkin dihindari kesempatan untuk melakukan konspirasi di antara para pesaing, atau antara penawaran dengan panitia penyelenggara lelang.⁷⁰

Dengan diadakannya proses tender, diharapkan munculnya pelaku usaha yang kompeten, layak dan berkualitas dalam mengerjakan suatu proyek yang ditenderkan tersebut, Sehingga penyelenggaraan tender kegiatan atau proyek tersebut dapat dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau tidak diskriminatif dan akuntabel.⁷¹ Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pengaturan tender didasarkan pada prinsip yaitu :

1. Efisien, berarti pengadaan barang atau jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang sesingkatnya dan dapat dipertanggung jawabkan.
2. Efektif, berarti pengadaan barang atau jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
3. Terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang atau jasa harus terbuka bagi penyedia barang atau jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang atau jasa yang setara dan memenuhi syarat atau kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparansi.
4. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang atau jasa termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi penetapan calon penyedia barang atau jasa,

⁷⁰*Ibid*, Hlm. 149.

⁷¹ Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor.54 Tahun 2010 Tentang *Pengadaan Barang Atau Jasa Pemerintah*.

sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang atau jasa yang berminat bagi masyarakat luas pada umumnya.

5. Adil atau tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang atau jasa dan mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.
6. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum Pemerintah dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang atau jasa.

Penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara bergiliran, menentukan penawaran tertinggi dan terendah “diciptakan” seolah-olah telah terjadi proses persaingan yang sebenarnya padahal yang terjadi adalah proses penawaran yang semu. Keseluruhan proses ini harus dapat dibuktikan bahwa telah terjadi persaingan yang semu yang mengakibatkan terjadinya proses persaingan menjadi terhambat dan mengakibatkan terjadinya hambatan masuk ke pasar (barrier to entry). Akibatnya terjadinya biaya yang mahal (inefisiensi) barang yang dihasilkan berkualitas rendah menghambat terjadinya keadilan ekonomi yang merata.⁷²

Penguasaan pasar merupakan perbuatan yang diantisipasi dalam persekongkolan termasuk tender. Kiranya silit untuk menentukan bahwa dalam persekongkolan tender mengarah pada pengertian pasar pada undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat yaitu lembaga ekonomi di mana pembeli maupun penjual baik secara langsung dan tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang atau jasa. Prinsip penguasaan pasar dimaksud diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan

⁷² *Ibid.* Hlm.180.

Usaha Tidak Sehat yang memberikan defenisi persekongkolan atau konfirasi usaha adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Dalam persekongkolan selalu melibat dua pihak atau lebih untuk melakukan kerja sama. Pembentukan Undang-Undang memberikan tujuan persekongkolan secara limitatif untuk menguasai pasar bagi kepentingan pihak-pihak yang bersekongkol.⁷³

2. Unsur-Unsur Persekongkolan Tender

Persekongkolan berasal dari dua kata, yakni persekongkolan dan tender. Dari beberapa macam defenisi yang disebutkan di atas dapat disimpulkan persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha lain untuk untuk menguasai pasar dengan cara mengatur lain dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, persekongkolan tender memuat unsur- unsur sebagai berikut :

a. Unsur Pelaku

Sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 butir 5, pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha baik usaha yang terbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara republik indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.⁷⁴

⁷³ *Ibid.* Hlm. 175.

⁷⁴ Pasal 1 butir 5 UU No. 5 Tahun 1999.

Unsur pelaku terdiri dari dua tau lebih pengusaha. Dalam Pasal 22 tersebut ditegaskan bahwa persekongkolan tender dapat terjadi tidak hanya antar pelaku us dan perusahaan, tetapi juga pihak lain, Artinya dalam tender pihak yang terlibat adalah pemilik pekerjaan atau penawar tender dan peserta tender. Namun pengertian pihak lain dalam hal ini untuk mengantisipasi celah hukum bahwa persekongkolan tender dapat terjadi antara pelaku usaha (korparasi), tetapi juga antarpelaku usaha dengan individu. Individu dalam hal ini dapat terjadi seseorang yang merupakan pemilik pekerjaan dan juga sekaligus panitia tender, atau dilakukan dengan individu yang mempunyai akses terhadap pemilik pekerjaan dan akses tersebut dapat memengaruhi keputusan pemilik pekerjaan dalam menentukan pemenang tender.⁷⁵

b. Unsur Bersekongkol

Bersekongkol adalah kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapa pun dan dengan cara apa pun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.⁷⁶ Unsur Bersekongkol antara lain :

1. Kerja sama antara dua pihak atau lebih.
2. Secara terang-terangan atau diam diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya.
3. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
4. Menciptakan persaingan semu (sham competition).
5. Menyetujui atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan

⁷⁵ Yahud Adi Krisanto, *Analisi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender* (dalam jurnal Hukum Bisnis, Vol. 24 Tahun 2005).Hlm.45.

⁷⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, KPPU , Jakarta 2005, Hlm.8. Lihat juga pengertian persekongkolan atau konspirasi dalam Pasal 1 butir 8 UU No. 5 Tahun 1999.

6. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memengkan peserta tender tertentu.
7. Pemberian kesempatan eskusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan melawan hukum.⁷⁷

c. Unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender

Mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan atau memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara pengaturan dan atau penentuan tender tersebut antara lain dilakukan dalam penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, spesifikasi, proses tender dan sebagainya.⁷⁸

Kerja sama yang dibangun para pihak yang bersekongkol harus dibuktikan bertujuan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender. Dengan demikian, persekongkolan dalam tender mempunyai tujuan ganda (*double objective*), yaitu untuk menguasai pasar dan mengatur dan atau menentukan pemenang tender. Dalam proses tender tujuan persekongkolan mempunyai skala prioritas, yaitu tujuan manakah yang harus didahulukan, karena kemungkinan bahwa proses tender, para pihak melakukan penguasaan pasar untuk mengatur dan

⁷⁷ *Ibid*, Hlm. 8.

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 9

menentukan pemenang tender sebagai wahana untuk melakukan penguasaan pasar dalam kegiatan pemborong, pengadaan, dan penyediaan barang atau jasa.⁷⁹

d. Unsur persaingan usaha tidak sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁸⁰

Kegiatan kolusif (*collusif activity*) dengan maksud mengakibatkan terjadinya hambatan persaingan usaha vertikal hanya dilarang apabila terjadinya hambatan persaingan usaha vertikal hanya dilarang apabila dapat menimbulkan usaha tidak sehat yang dilakukan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak dimuat persyaratan kuantitatif atau kualitatif hambatan persaingan usaha dan juga kondisi pengecualian sehingga dinyatakan dengan.

Salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang kegiatan yang bersifat persekongkolan melalui Pasal 22 sebagai berikut :

“Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.

⁷⁹ *Ibid.* Hlm. 10.

⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 11.

Dari Pasal tersebut terlihat bahwa salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, karena dianggap dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, persekongkolan untuk mengatur pemenang tender adalah Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang setiap persekongkolan oleh pelaku usaha dengan pihak lain dengan tujuan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender. Hal tersebut jelas merupakan perbuatan yang tidak adil terutama bagi peserta tender lainnya. Sebab, dalam istilah "tender" bermakna bahwa pemenang tidak dapat diatur-atur, melainkan siapa yang melakukan tawaran yang memenuhi syarat adalah yang menang. Kerena itu, perbuatan persekongkolan untuk mengatur atau menentukan pemenang tender dapat mengakibatkan terjadinya suatu persaingan usaha yang tidak sehat.⁸¹

Berdasarkan penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, 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 satu pelaku usaha dalam hal penunjukan atau memilih langsung). Pengaturan pemenang tender tersebut banyak ditemukan pada pelaksanaan pengadaan barang atau jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (government procurement), BUMN, dan perusahaan swasta. Untuk itu Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak hanya mencakup kegiatan pengadaan yang

⁸¹ Murni Fuadi, *Hukum Anti Monopoli Menyongsongkan Era Persaingan Sehat*, Bandung.:PT Citra Aditnya Bakti, 2003. Sebagaimana dikuitp dari DR. Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Indonesia, Kencana*, 2012 Hlm.302.

dilakukan oleh Pemerintah, tetapi juga kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh perusahaan Negara (BUMN/BUMD) dan perusahaan swasta.⁸²

3. Jenis Persekongkolan Tender

Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan persaingan semu atau menyetujui dan atau memfasilitasi, atau pemberian kesempatan eksklusif, dan atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tertentu. Dalam Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (PERKUM) Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender membedakan tiga jenis persekongkolan dalam tender, yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal. Berikut penjelasan atas ketiga jenis persekongkolan tersebut.⁸³

a. Persekongkolan Horizontal

Merupakan persekongkolan yang terjadi di antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu di antara peserta tender. Tindakan kerja sama yang dilakukan oleh para penawar tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang

⁸² *Ibid.* Hlm. 302.

⁸³ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Indonesia, Kencana*, 2012 Hlm. 292-293.

dengan cara bertukar informasi harga, serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Dalam kerja sama semacam ini, pihak yang kalah diperjanjian akan mendapatkan subkontraktor dari pihak yang menang, atau perilaku yang demikian ini didasarkan bahwa pihak yang tidak mengikuti tender atau yang mengalah akan mendapatkan giliran pada tender yang akan datang jadi, yang jelas, persekongkolan tender merupakan perbuatan yang dilakukan oleh peserta tender untuk memenangkan satu peserta tender melalui persaingan semu.

Sebagaimana contoh persekongkolan horizontal adalah kasus yang melibatkan beberapa perusahaan yang beroperasi di bidang pengadaan jasa konstruksi minyak bumi. Perkara ini berawal dari penawaran tender pengadaan pipa casing dan tubing yang dilakukan oleh perusahaan tersebut dengan menetapkan persyaratan baru sehingga tidak semua peserta tender (yang biasanya dapat ikut serta dalam penawaran) yang dapat memenuhi persyaratan. Persyaratan tersebut antara lain mengharuskan para penawar (*bidders*) memiliki semua items, yang terdiri dari *higt grade dan low grade*, padahal tidak semua penawaran memiliki kedua fasilitas tersebut sehingga penawaran yang memenuhi persyaratan hanya mengarah pada dua perusahaan besar meskipun pada akhirnya salah satu dari keduanya perusahaan mengundurkan diri sebagai penawar.⁸⁴

b. Persekongkolan Vertikal

Merupakan persekongkolan yang terjadi di antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender

⁸⁴ *Ibid*, Hlm 294.

tau lelang, atau penggunaan barang dan jasa, atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk panitia tender atau panitia lelang atau penggunaan barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerja sama dengan salah satu atau beberapa peserta tender. Dalam hal ini, biasanya panitia tender memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan – persyaratan bagi seorang penawar sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut.⁸⁵

Persekongkolan dalam jenis ini diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha persaingan usaha yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal ini perbuatan kolusi atau persekongkolan yang berbentuk tindakan pertukaran atau pemberian informasi antara pelaku usaha dengan pemberi usaha atau yang mempunyai wewenang memberikan mandat melakukan atau penyediaan barang dan jasa.⁸⁶

Persekongkolan dalam Pasal 23 juga mencakup pada informasi antara pemasok dan pembeli yang menyangkut persaingan mereka dengan tujuan untuk mendapatkan perjanjian tertutup. Pemberian dari panitia pengadaan

⁸⁵ *Ibid.* Hlm. 297.

⁸⁶ *Ibid.*

barang dan jasa berupa informasi tentang adanya kesempatan, syarat-syarat tender dan tanggal berakhirnya.⁸⁷

c. Persekongkolan Horizontal dan Vertikal

Merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang, atau penggunaan barang dan jasa, atau pemilik, atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender atau penyedia jasa dan pihak lain. Pihak lain ini biasanya pengguna barang atau jasa atau panitia tender atau pemiliknya (persekongkolan tender).

Persekongkolan ini baik, baik horizontal, verital maupun horizontal dan vertikal, dapat dilakukan dalam berbagai cara, tergantung masing – masing perkaranya, dalam praktik secara umum dapat diindikasikan misalnya :⁸⁸

- 1) Kerja sama antara sesama peserta tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang, dengan cara bertukar informasi harga, serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran.
- 2) Kerja sama antara sesama peserta tender, dan pihak yang kalah dijanjikan menjadi subkontraktor.
- 3) Menentukan persyaratan dua yang mengarah pada produk barang tertentu, atau perusahaan tertentu, meskipun proses penawaran tetap dilaksanakan.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* Hlm.300.

- 4) Panitia tender memberikan kemudahan dua bagi peserta tender tertentu sehingga ia dapat memenangkan tender (kemudahan administrasi, kelonggaran waktu.)
- 5) Memenangkan tender kepala pelaku usaha yang tidak memenuhi persyaratan.
- 6) Melakukan penunjukan langsung melalui negosiasi harga ataupun teknis.
- 7) Proses tender fiktif yang melibatkan panitia tender pemberi pekerjaan, dan pelaku usaha yang melakukan penawaran secara tertutup.

B. Bentuk Dan Unsur-Unsur Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan

1. Unsur-Unsur Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan

Merujuk pada Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-I/ 2013 tentang Dugaan Pelanggaran Persekongkolan Tender Pengadaan Peralatan CT Scan DI RSUD DR. Pirngadi Kota Medan, unsur-unsur persekongkolan tender dalam ketentuan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi. Bahwa bila dirinci unsur tersebut akan diburaikan sebagai berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

Bahwa yang dimaksud pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah *Orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian,*

menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Pelaku usaha dalam putusan ini yaitu terlapor III-VI, Yaitu:

- 1) CV Duta Mulya Pratama (Terlapor III)
- 2) PT Menara Fazira Abfbadi (Terlapor IV)
- 3) PT Graha Insani Mandiri (Terlapor V)
- 4) CV Rifki Abadi (Terlapor VI)

Bahwa dengan demikian unsur pelaku usaha **terpenuhi**;

2. Unsur Bersekongkol

Bahwa berdasarkan Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, bersekongkol adalah *kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Unsur bersekongkol antara lain dapat berupa:*

- 1) Kerjasama antara dua pihak atau lebih;
- 2) Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta tender lainnya;
- 3) Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
- 4) Menciptakan persaingan semu;
- 5) Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan;
- 6) Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu;
- 7) Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.

Persekongkolan yang dilakukan oleh Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V dan Terlapor VI telah terbukti terjadi kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam. Selain itu persekongkolan yang dilakukan oleh Terlapor I dan Terlapor II dengan Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI terbukti bahwa Terlapor I dan Terlapor II menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan. Bahwa dengan demikian unsur bersekongkol **terpenuhi**

3. Unsur Mengatur dan Menentukan Pemenang Tender

Bahwa menurut Pedoman Pasal 22 Undang-undang No.5 Tahun 1999, mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah "*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 antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender dan sebagainya.

Penentuan pemenang tender dilakukan dengan cara sebagaimana diuraikan diatas sehingga unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender **terpenuhi**.

4. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat

Menurut pasal 1 angka 6 dan Pedoman Pasal 22 Undang-undang No.5 Tahun 1999, persaingan usaha tidak sehat adalah *persaingan 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.

Bahwa tindakan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI seperti diuraikan pada butir 3 dan 4 pada bagian tentang hukum dapat dikategorikan sebagai tindakan tidak jujur dan/atau melawan hukum dan/atau menghambat persaingan usaha;

Bahwa selain itu Majelis Komisi berpendapat berdasarkan pada fakta persidangan sebagaimana disebut dalam butir 5 tentang bagian hukum, majelis komisi berkesimpulan dimenangkannya Terlapor III yang memiliki harga penawaran yang sangat tinggi dibandingkan koefisien harga dari distributor merupakan tindakan inefisiensi yang berpotensi mengakibatkan kerugian Negara sebesar **Rp. 3.057.113.400, (Tiga Miliar Lima Puluh Tujuh Juta Seratus Tiga Belas Ribu Empat Ratus Rupiah)** yang didapat berdasarkan hasil pengurangan HPS perkara *a quo* dengan asumsi harga riil dari distributor, Bahwa dengan demikian, unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat **terpenuhi**;

2. Bentuk Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Pengadaan Peralatan CT Scan Di RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan

Berdasarkan Penjelasan Pasal 22 Undang-undang No.5 Tahun 1999, persekongkolan horizontal adalah *persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya.*

Bahwa berdasarkan penjelasan tentang Persekongkolan Horizontal sebagaimana diuraikan diatas, persekongkolan yang dilakukan oleh CV Duta Mulya Pratama (Terlapor III), PT Menara Fazira Abadi (Terlapor IV), PT Graha Insani Mandiri (Terlapor V) dan CV Rifki Abadi (Terlapor VI) telah terbukti

terjadi kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam dalam bentuk:

- a. Melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya;
- b. Menciptakan persaingan semu dengan cara kerja sama memenuhi persyaratan surat dukungan;
- c. Adanya kesesuaian dokumen (kesamaan kesalahan pengetikan),
- d. Adanya kesamaan metadata dokumen;
- e. Adanya kesamaan IP Address dan urutan waktu upload dokumen tender;
- f. serta adanya hubungan antar perusahaan peserta pengadaan;

Selain persekongkolan horizontal diatas, ditemukan juga persekongkolan dalam jenis yang lain yaitu persekongkolan vertikal. Menurut Pasal 22 Undang-undang No.5 Tahun 1999 persekongkolan vertikal adalah *persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan.*

Bentuk persekongkolan vertikal yang dilakukan Drs. M. Yasin Sidabutar, M.Si selaku Kuasa Pengguna Anggaran RSUD Dr. Pirngadi Kota Medan (Terlapor I) dan Panitia Pelelangan/Pemilihan dan Penunjukan Langsung Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan RSUD Dr.Pirngadi Kota Medan Tahun Anggaran 2012 (Terlapor II) dengan Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI dalam proses tender ini terindikasi berdasarkan fakta-fakta mulai sejak perencanaan (pra tender) hingga pada saat proses tender yang tidak wajar yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran dan Panitia Tender yang bertujuan memfasilitasi perusahaan tertentu yang menawarkan produk tertentu

menjadi pemenang tender. Hal tersebut didasarkan pada fakta dan analisis terbukti bahwa Terlapor I dan Terlapor II menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan dalam bentuk;

- a. Mengarahkan Spesifikasi Teknis pada Produk Siemens;
- b. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu dengan cara Terlapor I dan Terlapor II tidak melakukan tindakan sesuai dengan kewenangannya;
- c. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada Terlapor III, IV, V dan VI yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum;
- d. Terlapor II sengaja membuat sistem penilaian (*scoring*) walau pun tender menggunakan sistem gugur dan tidak termasuk dalam tender yang bersifat kompleks, hal tersebut dilakukan agar peserta tender lain tidak dapat bersaing.

BAB III
KEWENANGAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM
MEMUTUS PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DALAM PUTUSAN KPPU
NOMOR 08/ KPPU-I/ 2013 TENTANG DUGAAN PELANGGARAN
PERSEKONGKOLAN TENDER PENGADAAN PERALATAN CT SCAN
DI RSUD DR. PIRNGADI KOTA MEDAN

A. Kedudukan Komisi Persaingan Usaha Dalam Sistem Ketatanegaraan

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Sebagai organ negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi, MPR menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar haluan negara dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara ini pemerintahan dijalankan.

Garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.

Hal ini dianggap wajar sebab Presiden adalah mandataris MPR, maksudnya MPR memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan, bila Presiden melanggar mandat yang diberikan oleh rakyat maka rakyat dapat memberhentikan Presiden.⁸⁹ Inilah menjadi salah satu agenda reformasi yaitu melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan salah satu latar

⁸⁹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm 10.

belakang perubahannya adalah meninjau kembali tentang kekuasaan tertinggi di tangan MPR.

Di dalam Perubahan UUD 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga Negara. Namun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi supreme body tetapi sebagai lembaga negara yang sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Lembaga negara di Indonesia dalam prakteknya ada yang dibentuk berdasarkan konstitusi, undang-undang, dan ada pula yang dibentuk berdasarkan peraturan presiden. Hierarki atau posisi kedudukannya tentu saja bergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang disebut organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena peraturan presiden tentu kedudukan dan derajat perlakuan hukumnya lebih rendah.⁹⁰ Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya. Sama halnya dengan lembaga-lembaga negara dimana dalam menggunakan wewenangnya harus mempunyai dasar atau pijakan yang jelas apalagi dasar pembentukannya.

Dasar pembentukan lembaga negara jika dilihat dari dasar pembentukannya dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu: lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan dari UUD NRI 1945 dan lembaga negara yang mendapat kewenangan dari selain UUD NRI 1945. Jenis

⁹⁰Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, Hlm 37

dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI), Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah: Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.⁹¹

Lembaga negara di Indonesia dalam prakteknya ada yang dibentuk berdasarkan konstitusi, undang-undang, dan ada pula yang dibentuk berdasarkan peraturan presiden. Hierarki atau posisi kedudukannya tentu saja bergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang disebut organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena peraturan presiden tentu kedudukan dan derajat perlakuan hukumnya lebih rendah.⁹²

Berdasarkan teori Norma Sumber Legitimasi yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, alat-alat perlengkapan negara dikelompokkan menurut bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau pemberi kewenangan kepada lembaga terkait. Pada tingkat pusat kelembagaan, kita dapat membedakannya dalam empat

⁹¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

⁹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010, Hlm 37

tingkatan kelembagaan yaitu sebagai berikut: Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkat konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar dan diperinci lagi dalam Undang-Undang meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.

Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk Undang-Undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan peran DPD. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Lembaga-lembaga ini sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari beleidPresiden. Artinya pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat dibawah Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai

pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dibidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.⁹³

Corak dan struktur organisasi kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut:⁹⁴

Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat independen yaitu: Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Lembaga negara dan komisi-komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti: Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam Undang-Undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia.,

⁹³ Ibid

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...* Op. Cit. Hlm 24.

Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM)

Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif lainnya, seperti: lembaga, badan, pusat, komisi, atau dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti: Komisi Kedokteran Indonesia (KKI), Komisi Pendidikan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Lembaga Pertahanan Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Badan Pertanahan Nasional, Badan Kepegawaian Nasional, Lembaga Administratif Negara, Lembaga Informasi Nasional Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti: Menteri dan Kementrian Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Hukum Nasional, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti: Lembaga Kantor Berita Nasional, Kamar Dagang dan Industri, Komite Olahraga Nasional Indonesia, BHMN Perguruan Tinggi, BHMN Rumah Sakit, Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia, Ikatan Notaris Indonesia, Persatuan Advokat Indonesia.

Lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang diantaranya sebagai berikut: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran

Indonesia (KPI). Dan berdasarkan segi hierarkinya termasuk dalam organ lapis kedua.⁹⁵

Sebagaimana seperti yang dikemukakan diatas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan produk badan independen pasca reformasi 1998 yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Komisi ini dibentuk sebagai *independent self regulatory body* yang mengurus bidang-bidang khusus. Komisi khusus dalam bidang pengawas persaingan usaha juga sudah menjadi kebiasaan di negara-negara lain. Misalnya, di Amerika Serikat disebut dengan *Federal Trade Commission* (FTC), di masyarakat Ekonomi Eropa dengan *European Community*, di Kanada disebut *Competition Bureau* yang dikepalai oleh *Director of Investigation and Research*, di Jepang, Korea dan Taiwan disebut dengan *Fair Trade Commission*, di Prancis disebut dengan *Le Conseil De La Concurrence*.⁹⁶

⁹⁵ Ibid., Hlm 44.

⁹⁶ Di beberapa negara tugas dan wewenang Komisi ada yang berbeda. Misalnya UU Antimonopoli di AS dilakukan oleh beberapa lembaga seperti Divisi Antimonopoli dari *The Justice Department* dan oleh *Federal Trade Commission* (FTC). *Antitrust Division of the Justice Department* memiliki wewenang mengajukan tuntutan hukum untuk melaksanakan *The Sherman Act* dan *The Clayton Act* baik melalui tuntutan secara pidana maupun secara perdata. Khusus tuntutan perdata sebagai akibat dari pelanggaran terhadap *The Sherman Act* dan *The Clayton Act* dapat dilakukan oleh Divisi Antimonopoli dari *the Justice Department* atau oleh FTC. Kedua badan ini bisa saja mengadakan kesepakatan menyangkut kewenangan-kewenangan yang mereka lakukan untuk menangani kasus-kasus tertentu yang mereka hadapi. FTC yang bisa mengeluarkan perintah penghentian (*cease and desist*) kepada para pelanggar. FTC dikepalai oleh lima orang komisioner yang diangkat oleh presiden dan disetujui Senat untuk kurun waktu tujuh tahun lamanya. Dan ditetapkan persyaratan bahwa tidak lebih dari lima anggota yang berasal dari partai yang sama. Di dalam praktiknya, FTC seringkali melaksanakan wewenang yang dimilikinya melalui tindakan administratif. Untuk mencegah adanya duplikasi dalam melakukan investigasi dan tuntutan, FTC dan *the Justice Department* menggunakan suatu *clearance procedure* untuk memberitahukan kepada mereka masing-masing sebelum memulai investigasi dan memutuskan badan mana yang akan menangani masalah-masalah yang bersifat spesifik. Di samping itu, *the Justice Department* dan FTC menggunakan *policy making tools* seperti mengajukan *guidelines* dan *statement-statement* kebijakan dan memberikan input kepada lembaga lain, dan badan legislatif mengenai dampak persaingan (*competitive effect*) dari peraturan-peraturan yang ada atau dari legislasi-legislasi yang diajukan. Tetapi, kegiatan utama dari kedua badan tersebut (*the Justice Department* dan FTC) adalah mengajukan tuntutan terhadap kasus-kasus hukum yang ada. Lebih lanjut lihat. Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, hlm. 71.

Dasar hukum pembentukan Komisi Pengawas adalah Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: “Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha.”

Berdasarkan Pasal 30-37 UU No. 5 tahun 1999 dengan tegas mengamanatkan berdirinya suatu kondisi yang independen yang disebut dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdiri berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 75 Tahun 1999. Berdasarkan Keputusan Presiden inilah Komisi ini bertanggungjawab kepada Presiden.

Komisi bertanggung jawab kepada presiden disebabkan Komisi melaksanakan sebagai dari tugas-tugas pemerintah, di mana kekuasaan tertinggi pemerintah berada dibawah presiden. Jadi, sudah sewajarnya jika komisi bertanggung jawab kepada kepada presiden.

KPPU adalah lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunyai peran *multifunction* dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara. sebagaimana amanat UU No. 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai kewenangan yang sangat luas, meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislatif serta konsulatif. Oleh karena itu lembaga ini disebut memiliki kewenangan eksekutif, yudikatif, legislatif, konsulatif. Namun dalam hal menjalankan fungsinya. Lembaga ini mempunyai kewenangan yang terkesan tumpang tindih. Sebab dapat bertindak sebagai investigator (*investigate function*), penyidik pemeriksa, penuntut

(*presecuting function*), pemutus (*adjudicstion*), dan juga fungsi konsultatif (*consultative function*).⁹⁷

Penegakan hukum persaingan usaha tidak dilakukan di pengadilan disebabkan karena hukum persaingan usaha membutuhkan keahlian khusus yang memahami secara baik tentang hukum persaingan usaha. Perlu diketahui bahwa, hukum persaingan usaha memiliki kekhususan keilmuan terutama kombinasi antara ilmu hukum dan ekonomi. Karenanya para komisioner di KPPU pada umumnya beralatar belakang hukum dan ekonomi dan juga disiplin lainnya yang berkaitan dengan dunia usaha.⁹⁸

Mengenai pokok-pokok kekuasaan kehakiman hanya dikenal ada 4 lembaga pengadilan yang terdiri dari :

- a. Peradilan Umum
- b. Peradilan Agama
- c. Peradilan Militer, dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara

Keempat lingkungan peradilan tersebut berada dalam pengawasan Mahkamah Agung sebagai lembaga pengadilan tertinggi di Indonesia. Walaupun secara limitatif disebut hanya keempat lingkungan peradilan ini saja yang dapat melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman, namun undang-undang memberikan kesempatan untuk dibentuk suatu lembaga pengadilan khusus yang harus berada di bawah lingkup peradilan umum sepanjang hal tersebut diatur oleh undang-

⁹⁷ *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, (Jakarta, Partnership For Business Competition, 2003) hlm. 4.

⁹⁸ Memang terdapat beberapa lembaga kuasa peradilan yang mengadili perkara-perkara khusus seperti sengketa antara buruh dengan pengusaha melalui hubungan industrial. Sengketa pajak diselesaikan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Pajak. Dan juga lainnya.

undang. Dan juga pengadilan khusus itu haruslah berada ruang lingkup lembaga peradilan itu sendiri. Sebaliknya dengan relatif sama dengan lembaga peradilan itu sendiri. Sebaliknya melihatnya kedudukan KPPU yang ada maka sebenarnya kedudukannya relatif sama dengan lembaga keputusan administratif yang lain karena pada dasarnya kewenangan yang melekat pada KPPU adalah kewenangan yang administratif.

Komisi terdiri dari paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota termasuk Ketua dan Wakil Ketua yang juga merangkap sebagai anggota. Dalam hal pengangkatan maupun pemberhentian, anggota komisi di angkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat atas dasar usulan pemerintah dimana masing-masing anggota dapat diangkat kembali 1 (satu) kali untuk masa jabatan berikutnya.

Keanggotaan pada komisi berdasarkan undang-undang akan berakhir disebabkan oleh:

- a. Meninggal dunia
- b. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri
- c. Bertempat tinggal diluar wilayah negara republik indonesia
- d. Sakit jasmani diluar wilayah negara republik indonesia
- e. Berakhirnya masa jabatan keanggotaan komisi atau
- f. Diberhentikan.

Sementara itu guna menjamin idependensi dan menghindari benturan kepentingan, maka anggota komisi terikat oleh kode etik internal komisi atau disebut juga dengan tata tertib komisi yang melarang anggota komisi untuk aktif pada posisi berikut ini :

- a. Komisi dan Sekretariatnya serta tersusunnya rencana realisasi kegiatan dalam rangka melaksanakan
- b. Direktorat Administrasi dipimpin oleh Direktur Administrasi, yang mempunyai tugas membantu Direktur Eksekutif menyiapkan dan melaksanakan urusan tata usaha, keuangan dan kepegawaian. Direktur Administrasi membawahi Bagian Tata Usaha, Bagian Keuangan dan Bagian Kepegawaian
- c. Direktorat Penyelidikan dan Penegakan Hukum yang dipimpin oleh seorang Direktur Penyelidikan dan Penegakan Hukum yang bertugas untuk membantu Direktur Eksekutif memproses laporan (pengaduan), menyiapkan dan melaksanakan penyelidikan, menyiapkan keperluan persidangan, dan mewakili Komisi dalam berhubungan dengan aparat penegak hukum. Direktur Penyelidikan dan Penegakan Hukum membawahi Bagian Pengaduan dan Persidangan, Bagian Penyelidikan, Tim. Penyelidik, dan Bagian Litigasi.
- d. Direktorat Komunikasi yang dipimpin oleh seorang Direktur Komunikasi yang bertugas untuk membantu Direktur Eksekutif menyiapkan dan melaksanakan urusan komunikasi, informasi, dokumentasi dan publikasi, serta hubungan antar lembaga. Direktorat Komunikasi membawahi Bagian komunikasi, Bagian Informasi, Dokumentasi, dan Publikasi, serta Bagian Hubungan Antar Lembaga.
- e. Direktorat pengkajian dan pelatihan dipimpin oleh seorang Direktur pengkajian dan pelatihan yang bertugas untuk membantu Direktur eksekutif melaksanakan urusan pengkajian dan, pengembangan baik kelembagaan

maupun kebijakan persaingan usaha, pelatihan serta *monstormg*. Direktorat pengakajian dan Pelatihan membawahi Bagian Pengkajian dan pengembangan, Bagian Pelatihan dan Bagian *Monitoring*.

Disamping itu KPPU juga memiliki, Kelompok Kerja (*Working Group*) yang merupakan Tim yang membantu Komisi dalam menangani suatu perkara tertentu serta tugas-tugas lain. Kelompok kerja ini terdiri atas berpengalaman dan memiliki keahlian tertentu yang diangkat langsung oleh Komisi melalui Rapat Komisi berdasarkan kontrak untuk masa ,waktu tentu sesuai dengan kebutuhan Komisi guna membantu penanganan kasus-kasus ataupun secara teknis dalam penanganan non hukum, misalnya tentang masalah *guideimes* ataupun hal lainnya , yang berhubungan dengan dan pekerjaan KPPU.

B. Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menangani Perkara Persekongkolan Tender Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

1. Tugas Dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Dalam kedudukan sebagai pengawas, UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 36 dan Pasal 47 telah memberikan kewenangan Khusus kepada Komisi. Secara garis besar, kewenangan komisi dapat dibagi dua, yaitu kewenangan aktif dan kewenangan pasif.

Yang di maksud dengan kewenangan aktif adalah kewenangan yang diberikan kepada komisi melalui penelitian. Komisi berwenang melakukan penelitian terhadap pasar, kegiatan, dan posisi dominan. Komisi juga berwenang melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan,

memanggil pelaku usaha memanggil dan menghadirkan saksi-saksi, meminta bantuan penyelidikan, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan, serta menjatuhkan sanksi administratif.

Adapun kewenangan pasif, menerima laporan dari masyarakat dari atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Komisi pengawas melakukan pemeriksaan dalam dua tahap, yakni pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan pemeriksaan pendahuluan dilakukan jika:

- a. Adanya laporan dari para pihak yang merasakan dirugikan.
- b. Inisiatif Komisi Pengawas sendiri apabila terdapat dugaan telah terjadi pelanggaran Undang-Undang Anti Monopoli.

Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan telah terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan curang.
- b. Melakukan penelitian mengenai dugaan adanya kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan curang.
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus-kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan curang yang didapatkan karena laporan

masyarakat, laporan pelaku usaha, ditemukan sendiri oleh Komisi Pengawas dari hasil penelitiannya.

- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan tentang adanya suatu praktik monopoli dan/atau persaingan curang.
- e. Melakukan pemanggilan terhadap pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Anti Monopoli.
- f. Melakukan pemanggilan dan menghadirkan saksi-saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Anti Monopoli.
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi-saksi, saksi ahli atau pihak lainnya yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi Pengawas.
- h. Meminta keterangan dari instansi penerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Anti Monopoli.
- i. Mendapatkan, meneliti, dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan.
- j. Memberikan keputusan atau ketetapan tentang ada atau tidaknya kerugian bagi pelaku usaha *fair*, atau masyarakat.
- k. Menginformasikan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan curang.
- l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999

Atas kewenangan tersebut, maka komisi memiliki beberapa tugas sebagai berikut.

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, seperti: oligopoli, diskriminasi harga (*price discrimination*), penetapan harga (*price fixing/ price predatory*), pembagian wilayah (*market allocation*), pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri.
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dilarang, seperti monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persekongkolan.¹⁵
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat, yang dapat timbul melalui posisi dominan, jabatan rangkap, pemilikan saham, penggabungan, peleburan, serta pengambil alihan.⁶
- d. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat.
- e. Menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999.
- f. Memberi laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada presiden dan dewan perwakilan rakyat (DPR).

Kewenangan komisi yang cukup strategis adalah peran konsultatif ketika memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal yang

berkaitan keputusan suatu lembaga yang menyangkut kebijakan ekonomi. Kewenangan Komisi yang merupakan menyerupai lembaga yudikatif adalah kewenangan komisi melakukan fungsi penyelidikan, memeriksa, memutus dan akhirnya menjatuhkan sanksi administratif atas perkara yang diputusnya. Demikian juga kewenangannya menjatuhkan sanksi ganti rugi atau denda kepada terlapor. Kewenangan legislatif pada KPPU adalah kewenangan Komisi menciptakan peraturan baik internal mengikat para pekerjanya, tata cara prosedur penyampaian laporan dan penanganan perkara dan lainnya. Kewenangan eksekutif adalah melaksanakan atau meneksekusi kewenangan yang diberikan oleh UU No. 5 tahun 1999 dalam mengawasi jalannya undang-undang.⁹⁹

Dari perincian tugas dan wewenang dari Komisi Pengawas tersebut di atas, terlihat bahwa kewenangan Komisi hanya terbatas pada kewenangan administratif sernata-mata. Sungguh pun ada kewenangan yang mirip dengan kewenangan badan penyidik, badan penuntut, bahkan badan pemutus, tetapi itu semua hanya semata-mata dalam rangka menjatuhkan hukuman administrasi saja karena Komisi bukanlah suatu Polisi Khusus, atau Badan Penyidik Sipil. Akan tetapi, putusan Komisi Pengawas mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni keputusan yang sederajat dengan putusan hakim. Oleh karena itu, putusan Komisi Pengawas dapat langsung dimintakan penetapan eksekusi (*fiat executie*) pada Pengadilan Negeri yang berwenang tanpa harus beracara sekali lagi di pengadilan tersebut".

⁹⁹ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan Di Indonesia*, Medan, 2011, Hlm 110-

Walaupun Komisi dapat mengadakan sidang sendiri dan memutuskan perkara-perkara yang diajukan kepadanya, namun untuk menguatkan putusannya, agar putusan Komisi mempunyai kekuatan eksekutorial, juga dalam kasus-kasus pelanggaran yang ancamannya berupa pidana pokok, komisi harus meminta bantuan pengadilan.

2. Prosedur Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menangani Perkara

Dalam melaksanakan pengawasan, KPPU berwenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap pelaku usaha, saksi ataupun pihak lain, maka Komisi dapat, memulai pemeriksaan terhadap para pihak yang dicurigai melanggar ketentuan UU No.5/1999 baik ada tidaknya laporan kepada KPPU. Komisi dapat memulai proses pemeriksaan berdasarkan fakta yang dilaporkan (masyarakat, pelaku usaha) atau berdasarkan fakta yang dikumpulkan dan diteliti atas inisiatif Komisi sendiri. Artinya, pelanggaran yang dilakukan atas undang-undang ini bukanlah delik yang bersifat aduan (oleh pihak yang dirugikan).

Apabila dipandang perlu, maka guna memperoleh penjelasan mengenai adanya indikasi pelanggaran terhadap ketentuan UU No.5/1999, dapat dilakukan suatu dengan pendapat yang dihadiri oleh para pihak. KPPU dalam menangani perkara persaingan usaha tidak sehat dimulai dari adanya laporan dari pelapor serta inisiatif KPPU atas dugaan pelanggaran persaingan usaha tidak sehat. Setelah itu akan dilakukan pemeriksaan terhadap hal tersebut. Adapun penjelasannya yaitu:

a. Pemeriksaan Atas Dasar Laporan

Pemeriksaan atas dasar laporan adalah pemeriksaan yang dilakukan karena adanya laporan dari pelaku usaha yang merasa dirugikan ataupun dari masyarakat/konsumen. Kemudian KPPU menetapkan majelis komisi yang akan bertugas memeriksa, menyelidiki pelaku usaha yang dilaporkan.

b. Pemeriksaan Atas Dasar Inisiatif KPPU

Pemeriksaan atas dasar inisiatif KPPU adalah pemeriksaan yang didasarkan atas adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Untuk melakukan pemeriksaan atas inisiatif, KPPU akan membentuk suatu Majelis Komisi untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan juga para saksi.

Adapun tahapan atau prosedur yang dilakukan oleh KPPU dalam menangani perkara persaingan usaha tidak sehat yaitu:

1. Tahap Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan Pendahuluan adalah tindakan Komisi untuk meneliti dan/atau memeriksa apakah suatu laporan dinilai perlu atau tidaknya untuk dilanjutkan kepada tahap Pemeriksaan Lanjutan. Pasal 39 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1999 menentukan jangka waktu pemeriksaan pendahuluan selama tiga puluh hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Pada tahap Pemeriksaan Pendahuluan tidak hanya laporan yang diperiksa, namun pemeriksaan yang dilakukan atas inisiatif Komisi juga wajib melalui proses Pemeriksaan Pendahuluan ini.

2. Tahap Pemeriksaan Lanjutan

Pemeriksaan Lanjutan adalah serangkaian pemeriksaan dan/atau penyelidikan yang dilakukan oleh Majelis sebagai tindak lanjut Pemeriksaan Pendahuluan. Pemeriksaan lanjutan dilakukan KPPU jika telah ditemukan indikasi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau KPPU masih memerlukan waktu yang lebih lama untuk menyelidiki dan memeriksa secara lebih mendalam kasus yang sedang diperiksa. Jangka waktu pemeriksaan lanjutan diberikan selama enam puluh hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama tiga puluh hari.

3. Tahap Eksekusi Putusan Komisi

Apabila Putusan Komisi menyatakan terbukti adanya perbuatan melanggar ketentuan UU No. 5/1999, maka proses selanjutnya akan berlanjut kepada tahap eksekusi putusan Komisi. Berdasarkan Pasal 47 UU No. 5/1999, Komisi memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif dalam bentuk-bentuk pembatalan perjanjian, perintah penghentian suatu kegiatan, penghentian penyalahgunaan posisi dominan, pembatalan merger, konsolidasi, akuisisi, maupun penetapan pembayaran ganti rugi dan denda. Tahap eksekusi bertujuan untuk memastikan bahwa pihak yang dikenakan sanksi memenuhi kewajibannya.

Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU adalah upaya hukum keberatan yang diajukan ke pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha paling lambat

14 hari sejak diterimanya putusan. Pengadilan wajib memeriksa keberatan tersebut paling lambat 14 hari sejak permohonan keberatan tersebut diajukan. Pengadilan wajib memberikan putusan paling lama 30 hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.

Jika pihak merasa keberatan dengan putusan pengadilan negeri, maka pihak tersebut boleh mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Kasasi diajukan dalam waktu paling lambat 14 hari sejak tanggal diputuskan di pengadilan negeri, MA wajib memeriksa dan memutuskan dalam waktu 30 hari sejak permohonan kasasi diterima.

Untuk lebih rinci, secara garis besar terhadap putusan KPPU dapat terjadi tiga kemungkinan, yaitu:

1. Pelaku usaha menerima putusan KPPU, dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap secara otomatis menerima putusan KPPU, apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh undang-undang untuk mengajukan keberatan. Selanjutnya dalam waktu 30 hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai putusan Komisi, pelaku usaha wajib melaksanakan (isi) putusan tersebut dan menyampaikan laporan peiaksanaannya kepada Komisi. Dengan tidak diajukannya keberatan, maka putusan KPPU akan memiliki kekuatan hukum tetap, dan terhadap putusan tersebut dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri.
2. Pelaku usaha menolak putusan KPPU, dan kemudian mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Dalam hal ini pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang diambil oleh KPPU, maka pelaku usaha

dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.'

3. Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan, namun tidak juga melaksanakan putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur pada Pasal 44 ayat (2), namun juga tidak kunjung melaksanakan maupun melaporkan hasil pelaksanaan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 hari sebagaimana ditentukan pada Pasal 44 ayat (1), maka berdasarkan Pasal 44 ayat (4) KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan dalam hal ini putusan Komisi akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa keseluruhan prosedur penanganan perkara oleh Komisi Pengawas adalah sebagai berikut:¹⁰⁰

1. Laporan kepada Komisi Pengawas
Laporan dapat berasal dari (1) pihak ketiga yang mengetahui terjadinya pelanggaran, (2) dari pihak yang dirugikan, atau (3) atas inisiatif sendiri dari Komisi, tanpa adanya laporan.
2. Pemeriksaan Pendahuluan.
3. Pemeriksaan Lanjutan. (Jika dalam pemeriksaan pendahuluan terdapat dugaan telah terjadi pelanggaran. Komisi wajib melakukan pemeriksaan lanjutan).
4. Mendengar keterangan saksi atau pelaku, dan memeriksa alat bukti lainnya.

¹⁰⁰ Susanti Adi Nugroho, *Pengantar Persaingan Usaha di Indonesia*, hlm 83-84

5. Menyerahkan kepada Badan Penyidik dalam hal-hal tertentu. Dalam hal pihak yang diperiksa tidak mau bekerja sama, Komisi akan menyerahkan kasus ini kepada Badan Penyidik Umum, untuk dilakukan penyidikan. Dalam hal ini status kasus berubah dari Kasus Administrasi (dengan ancaman hukuman administrasi) berubah menjadi kasus pidana (dengan ancaman pidana).
6. Memperpanjang pemeriksaan lanjutan. Jika dipandang perlu, jangka waktu 60 hari dapat diperpanjang paling lama 30 hari lagi.
7. Memberikan Keputusan Komisi. Putusan Komisi Pengawas tentang ada atau tidak adanya pelanggaran terhadap undang-undang ini, wajib dibacakan dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum. Pengambilan keputusan tersebut harus dilakukan dalam suatu majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga orang anggota Komisi.
8. Pemberitahuan Keputusan kepada Pelaku Usaha. Petikan putusan Komisi Pengawas tersebut diberitahukan kepada Pelaku Usaha (Pasal 43 ayat 4).
9. Pelaksanaan Keputusan Konlisi oleh Pelaku Usaha. Pelaksanaan putusan tersebut oleh peiaku usaha haruslah dilakukan dalam kurun waktu 30 hari terhitung sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan dari Komisi Pengawas.
10. Pelaporan Pelaksanaan Keputusan Komisi oleh Pelaku Usaha kepada Komisi Pengawas.
11. Menyerahkan kepada badan Penyidik jika putusan komisi tidak dilaksanakan dan/atau tidak diajukan keberatan oleh pihak Pelaku Usaha. Bila putusan dari Komisi tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha yang

bersangkutan dan juga tidak mengajukan keberatannya kepada Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), maka komisi wajib menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik umum untuk dilakukan proses penyidikan sesuai dengan hukum yang berlaku (Kepolisian Negara).

12. Badan penyidik melakukan penyidikan, dalam hal Pasal 44 ayat (5).

Putusan Komisi itu sendiri dapat dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup sehingga proses penyidikan dapat dilakukan oleh penyidik sesegera mungkin.

13. Pelaku Usaha mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri terhadap Putusan Komisi Pengawas. Pengadilan Negeri yang berkompeten sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, yakni Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum dari si pelaku usaha, vide Pasal 1 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999.

14. Pengadilan Negeri memeriksa keberatan Pelaku Usaha. Pengadilan Negeri haruslah memeriksa keberatan dari pelaku usaha tersebut selambat-lambatnya 14 hari sejak diterimanya keberatan.

15. Pengadilan Negeri memberikan putusan atas keberatan Pelaku Usaha.

Setelah dilakukan pemeriksaan oleh Pengadilan Negeri yang berwenang, putusan-putusan harus sudah diucapkan dalam waktu paling lama 30 hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.

16. Kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan Pengadilan Negeri. Satu-satunya upaya hukum yang ada hanyalah kasasi ke Mahkamah Agung atas putusan Pengadilan Negeri yang bersangkutan.

17. Putusan Mahkamah Agung harus memberikan putusannya dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari sejak permohonan kasasi diterima. UU No. 5 Tahun 1999 tidak menyebutkan apakah terhadap putusan Mahkamah Agung dapat diajukan upaya Peninjauan Kembali.
18. Permintaan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Atas putusan yang sudah berkekuatan tetap, baik putusan KPPU, putusan Pengadilan Negeri ataupun putusan Mahkamah Agung dapat dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri yang berwenang, yang merupakan pelaksanaan terhadap putusan-putusan tersebut.
19. Pelaksanaan eksekusi oleh Pengadilan Negeri Setelah ada penetapan eksekusi oleh Pengadilan Negeri, maka putusan yang sudah berkekuatan pasti tersebut dapat segera dijalankan bila perlu secara paksa sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

3. Jenis Sanksi Dalam Undang-Undang

Secara garis besar UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan dua macam sanksi, yakni:

1. Sanksi Administratif

Sanksi administratif merupakan sanksi yang dapat diambil oleh Komisi terhadap pelaku usaha yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Sanksi administrasi diatur dalam Pasal 47 ayat (2) yang menyatakan sebagai berikut.

- a. Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

- b. Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:
- 1) Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 15, dan Pasal 16.
 - 2) Perintah kepada pelaku usaha untuk Menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam, Pasal 14, penjelasan resmi menyebutkan bahwa penghentian integrasi vertikal antara lain dilaksanakan dengan pembatalan perjanjian, penghapusan sebagian perusahaan kepada pelaku usaha lain atau perubahan bentuk rangkaian produksinya dan/atau
 - 3) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopolistik dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat.
 - 4) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.
 - 5) Penetapan pembatalan atau penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.
 - 6) Penetapan pembayaran ganti rugi.
 - 7) Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Dari ketentuan Pasal 47 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa tindakan administratif yang dapat diambil oleh Komisi adalah sebagai berikut.

- a. Pembatalan perjanjian-perjanjian yang dilarang oleh Undang-Undang Anti monopoli.
- b. Memberikan perintah agar pelaku usaha segera menghentikan kegiatan integrasi vertikal.
- c. Memberikan perintah agar pelaku usaha dapat menghentikan kegiatan yang terbukti telah menimbulkan persaingan tidak sehat.
- d. Memberikan perintah agar pelaku usaha dapat menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.
- e. Menetapkan pembatalan merger, akuisisi, dan konsolidasi yang menimbulkan persaingan curang.
- f. Menetapkan pembayaran sejumlah ganti rugi.
- g. Mengenaikan denda.

Komisi dapat menjatuhkan sanksi administratif secara kumulatif ataupun alternatif. Dalam hal tentang denda, telah diatur dalam Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999, dan KPPU telah menerbitkan aturan teknis soal denda dan ganti rugi yang tercantum dalam keputusan KPPU No. 252/KPPU/Kep/VII/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999.

Ketentuan yang diatur dalam keputusan tersebut di antaranya adalah penentuan mengenai nilai dasar denda. Nilai dasar denda akan terkait dengan tiga hal, yakni proporsi dari nilai penjualan, tingkat pelanggaran, dikalikan dengan jumlah tahun pelanggaran. Penentuan tingkat pelanggaran dilakukan

kasus per kasus untuk setiap tipe pelanggaran dengan mempertimbangkan seluruh situasi yang terkait dengan kasus.

2. Sanksi Pidana

Hukum anti monopoli menyediakan sanksi-sanksi pidana bagi si pelanggar hukum. Tetapi untuk menerapkan sanksi pidana tersebut tetap pejabat penegak hukum umum, yaitu kepolisian sebagai penyidik, jaksa sebagai penuntut, dan hakim untuk mengadilinya. Jadi, sungguh pun telah ada Komisi yang dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, tetapi hanya bertugas sebatas administrasi saja. Jadi, Komisi Pengawas tidak mempunyai kewenangan dalam bidang hukum pidana.

Komisi dapat menyerahkan kepada penyidik untuk melakukan penyidikan jika:

- a. Pelaku usaha tidak menjalankan putusan Komisi berupa sanksi administratif.
- b. Pelaku usaha menolak untuk diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan.

Putusan Komisi merupakan bukti permulaan yang cukup bagi suatu penyidikan perkara pidana. Dalam *Undang-Undang* Anti Monopoli terdapat dua macam sanksi pidana, yaitu:

a. Sanksi Pidana Pokok

Yang termasuk sanksi pidana pokok adalah (a) pidana denda minimal 25 miliar rupiah dan maksimal 100 miliar rupiah, atau (b) pidana kurungan

pengganti denda paling lama 6 bulan. Sanksi pidana diberikan oleh pengadilan, artinya bukan kewenangan Komisi jika melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut.

- 1) Pelanggaran terhadap ketentuan perjanjian oligopoli (Pasal 4), perjanjian pembagian wilayah (Pasal 9), perjanjian pemboikotan (Pasal 10), perjanjian kartel (Pasal 11), perjanjian trust (Pasal 12), perjanjian oligopsoni (Pasal 13), perjanjian integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian yang dilarang dengan pihak luar negeri (Pasal 16), kegiatan monopoli (Pasal 17), kegiatan monopsoni (Pasal 18), penguasaan pasar yang dilarang (Pasal 19), penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 25), kepemilikan saham yang dilarang (Pasal 27), melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi yang dilarang (Pasal 28). Pelaku diancam dengan pidana denda paling rendah 25 miliar rupiah dan paling tinggi 100 miliar rupiah, atau pidana kurungan pengganti denda paling lama 6 bulan.
- 2) Pelanggaran terhadap ketentuan penetapan harga yang dilarang (Pasal 5-8), perjanjian tertutup yang dilarang (Pasal 15), melakukan jual rugi yang dilarang (Pasal 20). melakukan kecurangan dalam menetapkan komponen harga barang (Pasal 21), persekongkolan yang dilarang (Pasal 22-24), jabatan rangkap (Pasal 26). Pelaku usaha diancam pidana denda paling rendah 5 miliar rupiah dan paling tinggi 25 miliar rupiah, atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 bulan.

- 3) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41, yakni pelaku usaha tidak mau menyerahkan alat bukti dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan, atau menolak diperiksa untuk suatu proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan atau menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam pemeriksaan dan/atau penyelidikan atau menghambat proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan. Jika melakukan hal ini pelaku usaha diancam pidana paling rendah 1 miliar dan paling tinggi 5 miliar atau pidana kurungan pengganti denda paling lama 3 bulan.

b. Pidana Tambahan

Ketentuan tentang pidana tambahan terdapat pada Pasal 49 UU No.

5 Tahun 1999 di mana pelaku usaha dapat dijatuhi hukuman:

- 1) Pencabutan izin usaha
- 2) Pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun.
- 3) Tindakan penghentian terhadap kegiatan-kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian kepada pihak lain.

C. Penanganan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Persekongkolan Tender CT Scan (*Computerized Tomography*) Untuk RSUD Dr. Pringadi Kota Medan Pada Tahun 2012

1. Pemeriksaan Pendahuluan

Penanganan perkara atas dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh KPPU diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU. Berdasarkan

peraturan tersebut penanganan perkara dibagi menjadi tujuh tahapan yaitu Penelitian dan Klarifikasi, Pemberkasan, Gelar Laporan, Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Lanjutan, Sidang Majelis dan Keberatan dan Kasasi. Tahap-tahap tersebut harus dilakukan secara runtut.

Tahap Penelitian dan Klarifikasi laporan selambat-lambatnya 60 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Tahap ini mencakup penyampaian laporan, kegiatan penelitian dan klarifikasi, hasil penelitian dan klarifikasi. KPPU memulai tahap ini dapat didasarkan atas dua hal, yaitu laporan dan monitoring. Berdasarkan pasal 38 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dapat menyampaikan laporan atas dugaan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat kepada KPPU dibagi menjadi 2 pihak, yaitu:

1. Setiap orang atau siapa saja yang mengetahui telah terjadi atau adanya dugaan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha tertentu.
2. Pihak yang secara langsung mengalami kerugian yang diakibatkan adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pasal 12 ayat 1 Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019, laporan yang diajukan kepada KPPU harus dibuat secara tertulis, ditandatangani Pelapor, dalam bahasa Indonesia, memuat keterangan yang jelas dan lengkap mengenai pelanggaran atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan menyertakan identitas diri. Syarat-syarat ini diatur untuk menghindari adanya laporan-laporan palsu dan tidak bertanggung jawab dari pelaku usaha pesaingnya yang dapat merusak nama baik perusahaan dan pelaku usaha tersebut.

Sebagai tindak lanjut dari laporan maka KPPU akan melakukan penelitian dan klarifikasi terhadap laporan tersebut. Penelitian dan klarifikasi laporan dilakukan oleh Sekretariat KPPU dan apabila diperlukan Sekretariat KPPU dapat membentuk Tim Penelitian dan Klarifikasi. Tujuan dilakukannya penelitian dan klarifikasi untuk menemukan kejelasan dan kelengkapan tentang dugaan pelanggarannya.

Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun 2019 Hasil dari Penelitian dan Klarifikasi adalah Resume Laporan/Resume Monitoring. Resume Laporan sekurang-kurangnya memuat uraian yang menjelaskan:

- a. Identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran,
- b. Perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga dilanggar,
- c. Cara perjanjian dan/atau kegiatan usaha dilakukan atau dampak perjanjian dan/atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen dan/atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran, dan
- d. Ketentuan Undang-Undang yang diduga di langgar.

Bila keempat hal diatas terpenuhi, maka laporan tersebut dilakukan pemberkasan untuk gelar perkara, dan bila laporan yang tidak memenuhi keempat syarat diatas maka dimasukkan kedalam buku daftar penghentian pelaporan. Pada kasus persekongkolan tender CT Scan (Computerized Tomography) Untuk RSUD Dr. Pringadi Kota Medan Pada Tahun 2012, dimulainya tahap klarifikasi dan penelitian didasarkan atas laporan

tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Setelah melakukan tahap klarifikasi dan penelitian atas laporan tersebut sekretariat KPPU menilai bahwa laporan tersebut sudah lengkap dan jelas. Setelah selesainya tahap Penelitian dan Klarifikasi maka tahap berikutnya adalah tahap pemberkasan. Tahap pemberkasan dilakukan dalam jangka waktu 30 hari sebagaimana ditentukan Pasal 21 Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019. Pemberkasan Resume Laporan atau Resume Monitoring dilakukan untuk menilai layak atau tidaknya dilakukan Gelar Laporan.¹⁰¹ Untuk penilaian sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), sekretariat KPPU meneliti kembali kejelasan dan kelengkapan resume laporan atau resume monitoring.¹⁰²

Tahap pemberkasan menghasilkan Laporan Dugaan Pelanggaran yang berisi data dan informasi mengenai dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Data dan informasi tersebut sekurang-kurangnya mencakup:¹⁰³

- a. Identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. Perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga dilanggar;
- c. Cara perjanjian dan/atau kegiatan usaha yang dilakukan atau dampak perjanjian dan/atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen dan/atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran;

¹⁰¹ Pasal 18 ayat 1 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun 2019

¹⁰² Pasal 18 ayat 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun 2019

¹⁰³ Pasal 19 ayat 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun 2019

- d. Ketentuan Undang-Undang yang diduga dilanggar; dan
- e. Rekomendasi perlu tidaknya dilakukan pemeriksaan pendahuluan.

Berkas Laporan Dugaan Pelanggaran yang telah disiapkan disampaikan kepada KPPU untuk dilakukan gelar laporan. Terhadap resume laporan atau resume monitoring yang belum layak untuk dilakukan Gelar Laporan, Sekretariat KPPU melakukan perbaikan sehingga jelas dan lengkap. Jika Berkas Laporan Dugaan Pelanggaran yang telah dilakukan perbaikan namun masih tetap tidak jelas dan tidak lengkap maka sekretariat KPPU dapat merekomendasikan kepada KPPU untuk menghentikan penanganan laporan tersebut dan mencatatnya dalam buku daftar penghentian laporan. Sekretariat KPPU memberitahukan Penghentian penanganan laporan tersebut kepada pelapor.

Setelah dilakukan pemberkasan dan berkas laporan dugaan pelanggaran yang telah disiapkan oleh sekretariat KPPU dinyatakan jelas dan lengkap maka dapat dilaksanakan tahap berikutnya, yaitu tahap gelar laporan. Jangka waktu gelar laporan adalah selambat-lambatnya 14 hari sejak selesainya pemberkasan. Pada gelar laporan ini KPPU menilai layak atau tidaknya laporan dugaan pelanggaran tersebut dilakukan pemeriksaan pendahuluan. Laporan dugaan pelanggaran yang dianggap tidak layak untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan maka KPPU menetapkan untuk tidak dilakukan pemeriksaan pendahuluan dan dicatatkan dalam buku daftar penghentian penanganan laporan dan diberitahukan kepada pelapor. Laporan dugaan pelanggaran yang dinilai layak, maka pemeriksaan pendahuluan dilakukan melalui penetapan yang ditanda tangani oleh ketua komisi. Penetapan ketua KPPU itu disampaikan kepada pelapor dan

terlapor.¹⁰⁴ Selain penetapan, kepada terlapor disampaikan laporan dugaan pelanggaran yang diteruskan ke pemeriksaan pendahuluan.¹⁰⁵

Berdasarkan penetapan pemeriksaan pendahuluan, KPPU melakukan pemeriksaan pendahuluan terhadap laporan dugaan pelanggaran. Dengan adanya penetapan pemeriksaan pendahuluan maka dibentuklah tim pemeriksa pendahuluan yang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 anggota KPPU dan untuk kelancaran tugas pemeriksaan tersebut, tim pemeriksaan pendahuluan dibantu oleh sekretariat komisi.

Pemeriksaan pendahuluan dilakukan untuk mendapatkan pengakuan dari terlapor berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dituduhkan dan/atau mendapat bukti awal yang cukup mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor. Tim pemeriksa pendahuluan memanggil terlapor untuk dimintakan keterangan dan kesediaannya untuk mengakhiri perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar. Tim pemeriksa pendahuluan, untuk mendapatkan bukti awal yang cukup dapat memanggil dan memeriksa pihak-pihak yang dianggap mengetahui telah terjadinya pelanggaran. Tim pemeriksa pendahuluan juga dapat meminta surat, dokumen atau alat bukti lain kepada terlapor dan pihak-pihak yang dianggap mengetahui terjadinya pelanggaran. Pemeriksaan pendahuluan ini dilakukan dalam suatu ruang pemeriksaan KPPU atau tempat lain yang ditentukan oleh KPPU yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 1 (satu) Anggota Tim Pemeriksa Pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan dicatat dalam suatu Berita

¹⁰⁴ Hemansyah, Op.Cit. h.107

¹⁰⁵ Pasal 24 ayat 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun

2019

Acara Pemeriksaan Pendahuluan yang ditandatangani oleh pihak yang diperiksa dan Sekretariat KPPU.

Tim pemeriksa menyimpulkan pengakuan terlapor dan/atau bukti awal yang cukup terhadap dugaan pelanggaran yang dituduhkan kepada terlapor. Kesimpulan tersebut sekurang-kurangnya memuat dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor, pengakuan terlapor atas dugaan pelanggaran yang dituduhkan, dan rekomendasi perlu tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan. Laporan hasil pemeriksaan pendahuluan itu disampaikan kepada KPPU oleh tim pemeriksa pendahuluan.

Berdasarkan pasal 35 Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019, pada tahap pemeriksaan pendahuluan jika terlapor menolak untuk mengakhiri perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maka tim pemeriksa memberikan kesempatan kepada terlapor untuk mengajukan pembelaan diri. Pembelaan diri oleh terlapor dapat disampaikan pada pemeriksaan lanjutan dengan 3 cara, yaitu dengan memberikan keterangan baik lisan maupun tertulis, menyampaikan bukti pendukung, dan mengajukan saksi dan ahli. Namun apabila terlapor bersedia melakukan perubahan perilaku maka akan dilakukan monitoring perubahan perilaku. Berdasarkan ketentuan pasal 37 ayat 2 Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2006 perubahan perilaku dapat dilakukan dengan membatalkan perjanjian dan/atau menghentikan kegiatan dan/atau menghentikan penyalahgunaan posisi dominan yang diduga melanggar dan/atau membayar kerugian akibat dari pelanggaran yang dilakukan.

Pelaksanaan perubahan perilaku dilakukan paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang sesuai dengan penetapan komisi.

Hasil monitoring yang dilakukan oleh Sekretariat KPPU disusun dalam bentuk Laporan Pelaksanaan Penetapan yang sekurang-kurangnya memuat isi penetapan, pernyataan perubahan perilaku terlapor dan bukti menjelaskan telah dilaksanakannya penetapan komisi. Sekretariat KPPU memeparkan Laporan Pelaksanaan Penetapan Tersebut dalam suatu Rapat Komisi. Dalam hal KPPU menilai bahwa Terlapor telah melaksanakan Penetapan KPPU, maka KPPU menetapkan untuk menghentikan monitoring pelaksanaan penetapan dan tidak melanjutkan ke Pemeriksaan Lanjutan. Namun apabila KPPU menilai bahwa Terlapor tidak melaksanakan Penetapan KPPU, maka KPPU menetapkan untuk menghentikan monitoring pelaksanaan penetapan sekaligus menetapkan untuk melakukan Pemeriksaan Lanjutan.

Pada kasus Persekongkolan Tender CT Scan (Computerized Tomography) Untuk RSUD Dr. Pringadi Kota Medan Pada Tahun 2012 tidak terjadi monitoring perubahan perilaku terlapor V pada saat pemeriksaan pendahuluan menolak untuk mengakui dugaan pelanggaran yang dituduhkan. Untuk itu terlapor diberikan kesempatan untuk menyampaikan pembelaan diri pada Pemeriksaan Lanjutan. Setelah melakukan Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa menemukan adanya indikasi kuat pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tim Pemeriksa merekomendasikan agar pemeriksaan dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan. Atas dasar rekomendasi Tim Pemeriksa, KPPU menyetujui dan menerbitkan Penetapan Komisi 17/KPPU/Pen/VIII/2013 tanggal 21 Agustus 2013 tentang

Pemeriksaan Pendahuluan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013, kemudian menetapkan pembentukan Majelis Komisi melalui Keputusan Komisi Nomor 197/KPPU/Kep/IX/2013 tanggal 11 September 2013 tentang Penugasan Anggota Komisi sebagai Majelis Komisi pada Pemeriksaan Pendahuluan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013 serta Surat Keputusan Majelis Komisi Nomor 22/KMK/Kep/IX/2013 tentang Jangka Waktu Pemeriksaan Pendahuluan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013, yaitu dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal 19 September 2013 sampai dengan 1 November 2013.

2. Pemeriksaan Lanjutan

KPPU melakukan Pemeriksaan Lanjutan berdasarkan Penetapan Pemeriksaan Lanjutan berdasarkan Penetapan Komisi Nomor: 26/KPPU/Pen/X/2013 tanggal 23 Oktober 2013 tentang Pemeriksaan Lanjutan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013. Pemeriksaan Lanjutan dilakukan oleh Tim Pemeriksa Lanjutan yang terdiri dari sekurang-kurangnya 3 anggota KPPU dan untuk kelancaran tugas pemeriksaan, Tim Pemeriksaan Lanjutan dibantu oleh Sekretariat KPPU hal ini dilandasi dengan terbitnya Keputusan Komisi Nomor 226/KPPU/Kep/XI/2013 tanggal 4 November 2013 tentang Penugasan Anggota Komisi sebagai Majelis Komisi pada Pemeriksaan Lanjutan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013.

Pemeriksaan Lanjutan dilakukan untuk menemukan ada tidaknya bukti pelanggaran yang dituduhkan kepada terlapor. Untuk mendapatkan bukti

pelanggaran, maka Tim Pemeriksa Lanjutan melakukan serangkaian kegiatan berupa:¹⁰⁶

- a. memeriksa dan meminta keterangan Terlapor;
- b. memeriksa dan meminta keterangan dari Saksi, Ahli, dan Instansi Pemerintah;
- c. meminta, mendapatkan dan menilai surat, dokumen atau alat bukti lain;
- d. melakukan penyelidikan terhadap kegiatan Terlapor atau pihak lain terkait dengan dugaan pelanggaran.

Pemeriksaan terhadap Terlapor, Saksi dan Ahli dilakukan dalam suatu ruang pemeriksaan KPPU atau tempat lain yang ditentukan oleh KPPU dengan syarat harus dihadiri sekurang-kurangnya 1 anggota Tim Pemeriksa Lanjutan. Proses Pemeriksaan Lanjutan ini dicatat dalam Berita Acara Pemeriksaan Pendahuluan yang ditanda tangani pihak yang diperiksa dan Sekretariat Komisi.

Berdasarkan keterangan dan/atau bukti yang didapat dari kegiatan pemeriksaan lanjutan tersebut, KPPU dapat melakukan penyelidikan yang dilakukan di lokasi dimana keterangan dan/atau bukti terkait dengan dugaan pelanggaran dapat ditemukan, dan hasil penyelidikan tersebut dicatat dalam Berita Acara Penyelidikan yang ditanda tangani Sekretariat KPPU.

Permintaan Keterangan dari Instansi Pemerintah dilakukan dalam suatu ruang pertemuan atau tempat lain yang ditentukan oleh KPPU. Keterangan instansi pemerintah tersebut dicatat dalam suatu Risalah Keterangan

¹⁰⁶ Pasal 44 ayat 2 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 01 Tahun 2019

Pemerintah yang ditandatangani oleh pihak Instansi Pemerintah dan Sekretariat KPPU dan Segala surat dan/atau dokumen yang diserahkan oleh Terlapor, Saksi, Ahli dan Instansi Pemerintah dicatat oleh Sekretariat KPPU dalam Berita Acara Penerimaan Surat dan/atau Dokumen.

Setelah melakukan kegiatan Pemeriksaan Lanjutan, Tim Pemeriksa Lanjutan Menyimpulkan ada atau tidaknya bukti telah terjadinya pelanggaran. Kesimpulan tersebut disusun berdasarkan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dan disusun dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan. Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan dan surat, dokumen atau bukti lainnya disampaikan kepada KPPU untuk memutuskan telah terjadinya atau tidak terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh Terlapor. Ketua Majelis Komisi Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013 menerbitkan Surat Keputusan Majelis Komisi Nomor 27/KMK/Kep/XI/2013 tentang Jangka Waktu Pemeriksaan Lanjutan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013. Jangka waktu Pemeriksaan Lanjutan adalah paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang 30 hari sejak ditetapkannya pemeriksaan lanjutan.

3. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Setelah melalui tahap pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan dan sidang KPPU mengenai dugaan pelanggaran atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, majelis KPPU harus membuat putusan KPPU selambat-lambatnya 30 hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan. Putusan Majelis KPPU didasarkan atas penilaian Hasil Pemeriksaan Lanjutan dan seluruh surat dan/atau dokumen atau alat bukti lain yang disertakan didalamnya termasuk pendapat atau pembelaan terlapor.

Kemudian Komisi menerbitkan Penetapan Komisi Nomor 13KPPU/Pen/III/2014 tanggal 25 Maret 2014 tentang Musyawarah Majelis Komisi Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013, lalu kemudia untuk melaksanakan Musyawarah Majelis Komisi, Komisi menerbitkan Keputusan Komisi Nomor 36/KPPU/Kep/III/2014 tanggal 25 Maret 2014 tentang Penugasan Anggota Komisi sebagai Majelis Komisi pada Musyawarah Majelis Komisi Perkara Nomor 08/KPPU-L/2013. Majelis Komisi telah menyampaikan Petikan Penetapan Musyawarah Majelis kepada para Terlapor, setelah melaksanakan Musyawarah Majelis Komisi, Majelis Komisi menilai telah memiliki bukti dan penilaian yang cukup untuk mengambil putusan

Pengambilan putusan KPPU dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Apabila tidak dicapai kata mufakat maka putusan diambil melalui pemungutan suara. Jika putusan dibuat berdasarkan pemungutan suara, maka dapat dipastikan ada Anggota Majelis KPPU yang mempunyai pendapat yang berbeda dari mayoritas anggota majelis KPPU. Berdasarkan pasal 56 ayat 1 Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019 jika terdapat *dissenting opinion*¹⁰⁷ maka anggota yang yang berbeda pendapat tersebut dapat meminta agar pendapatnya dimasukkan dalam pertimbangan putusan.

Keputusan Majelis KPPU disusun dalam bentuk Putusan Komisi. Apabila terbukti terjadi pelanggaran atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun

¹⁰⁷ Dissenting opinion itu adalah pendapat berbeda dari mayoritas atau pendapat hakim yang berbeda dalam suatu putusan. Mulai dari fakta hukum, pertimbangan hukum, sampai amar putusannya berbeda. Pendapat berbeda hakim tersebut wajib dimuat dalam putusan. (<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5b0b702c25bdb/artidissenting-opinion/>)

1999, majelis KPPU dalam putusannya menyatakan terlapor telah melanggar ketentuan Undang-Undang dan menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

Putusan KPPU harus dibacakan dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dan segera petikan putusan KPPU disampaikan/ diberitahukan kepada pelaku usaha. Putusan KPPU dibacakan selambat-lambatnya 30 hari terhitung sejak berakhirnya jangka waktu pemeriksaan lanjutan.

Putusan KPPU menghukum KPA, Panitia Pengadaan, dan Pelaku Usaha yang terlibat dalam pengadaan persekongkolan tender CT Scan (*Computerized Tomography*) Untuk RSUD Dr. Pringadi Kota Medan Pada Tahun 2012 adalah sebagai berikut :

1. Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
2. Menghukum Terlapor III, membayar denda sebesar Rp 528.556.700,- (Lima Ratus Dua Puluh Delapan Juta Lima Ratus Lima Puluh Enam Ribu Tujuh Ratus Rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
3. Menghukum Terlapor IV, membayar denda sebesar Rp 264.278.350,- (Dua Ratus Enam Puluh Empat Juta Dua Ratus Tujuh Puluh Delapan Ribu Tiga

- Ratus Lima Puluh Rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
4. Menghukum Terlapor V, membayar denda sebesar Rp 158.567.010,- (Seratus Lima Puluh Delapan Juta Lima Ratus Enam Puluh Tujuh Ribu Sepuluh Rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
 5. Menghukum Terlapor VI, membayar denda sebesar Rp 52.855.670,- (Lima Puluh Dua Juta Delapan Ratus Lima Puluh Lima Ribu Enam Ratus Tujuh Puluh Rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
 6. Menghukum Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V dan Terlapor VI dilarang mengikuti tender pengadaan barang dan jasa bidang Alat Kesehatan di seluruh wilayah Republik Indonesia selama 2 (dua) tahun;
 7. Memerintahkan Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI bahwa setelah melakukan pembayaran denda, maka salinan bukti pembayaran denda tersebut dilaporkan dan diserahkan ke KPPU;

Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam adanya perkara mengenai persekongkolan tender tersebut telah melaksanakan tugas dan wewenangnya yaitu memeriksa sampai dengan mengadili pihak-pihak yang terbukti telah melakukan persekongkolan. Hal ini menyebabkan para pelaku diberikan hukuman berupa sanksi administratif yang sudah dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang Analisis Larangan Persekongkolan Dalam Peraturan Pemenang Tender Yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

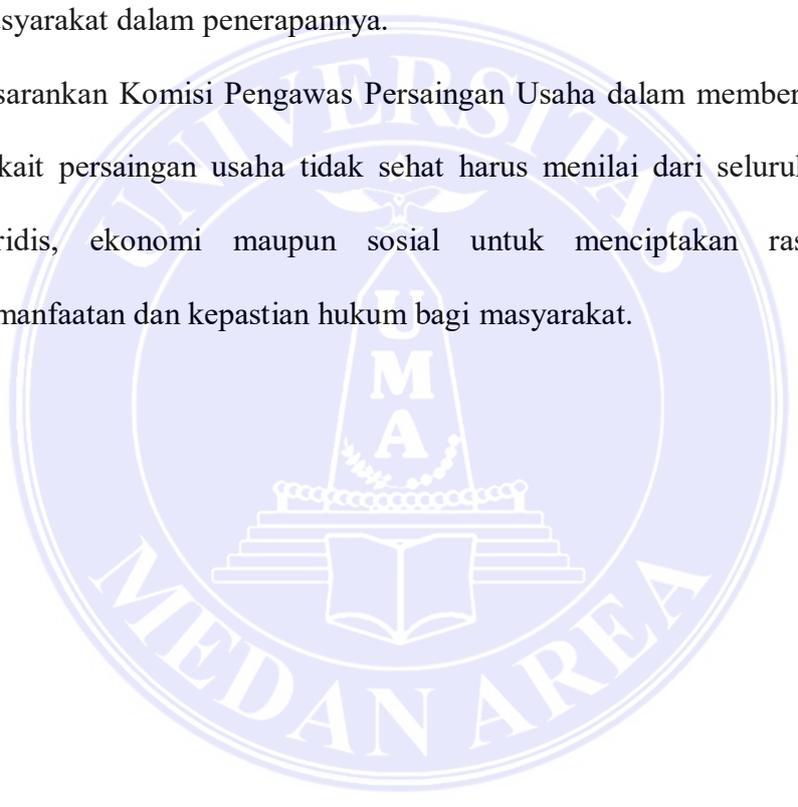
1. Unsur persekongkolan tender yaitu, adanya pelaku usaha, bersekongkol, Mengatur dan menentukan pemenang tender, serta mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dalam praktik persekongkolan tender pada pengadaan alat CT Scan di RSUD Dr Pirngadi Medan pada tahun 2012, persekongkolan dilakukan secara horizontal dan vertikal. Secara horizontal dilakukan dengan bentuk Melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya; Menciptakan persaingan semu dengan cara kerja sama memenuhi persyaratan surat dukungan serta adanya kesesuaian dokumen dan hubungan antar perusahaan peserta pengadaan. Selain itu secara vertikal dilakukan dengan bentuk mengarahkan spesifikasi teknis pada produk siemens, Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu dengan cara Terlapor I dan Terlapor II tidak melakukan tindakan sesuai dengan kewenangannya dan Terlapor II sengaja membuat sistem penilaian (*scoring*).

2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Perwakilan Daerah Medan dalam memberikan putusan nomor 08/KPPU-L/ 2013 mengenai persekongkolan tender pada pengadaan alat CT Scan di RSUD Dr Pirngadi Medan pada tahun 2012 tersebut telah melaksanakan tugas dan wewenangnya yaitu memeriksa sampai dengan mengadili pihak-pihak yang terbukti telah melakukan persekongkolan. Sebagaimana kewenangan KPPU yang diatur dalam Pasal 35 dan 36 UU No. 5 Tahun 1999
3. Putusan komisi dalam Pemberian sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha telah sesuai dengan ketentuan pasal 47 ayat 1 UU No 5. Tahun 1999. Namun penetapan pembayaran denda yang dibebankan kepada pelaku usaha kurang dari 1.000.000.000,00 (Satu Miliar Rupiah) tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Merujuk pada pasal 47 ayat (2) huruf g UU No.5 Tahun 1999, pada bagian pertama mengenai tindakan administratif mengatakan bahwa: *“pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000,00 (Satu Miliar Rupiah) dan setinggi-tingginya Rp. 25.000.000.000,00 (Dua Puluh Lima Miliar Rupiah)”*. Hal ini tidak tepat dalam menciptakan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

B. Saran

Berdasarkan penelitian tentang Analisis Larangan Persekongkolan Dalam Peraturan Pemenang Tender Yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut :

1. Diharapkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha agar lebih aktif dan berinisiatif tanpa harus menunggu laporan masyarakat untuk menyelidiki persekongkolan tender yang begitu marak di Indonesia.
2. Disarankan perlunya revisi UU No 5 Tahun 1999 mengenai kewenangan lembaga dalam penerapan sanksi pidana secara tegas agar menciptakan kepastian hukum yang tidak membingungkan penegak hukum dan masyarakat dalam penerapannya.
3. Disarankan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam memberikan putusan terkait persaingan usaha tidak sehat harus menilai dari seluruh aspek baik yuridis, ekonomi maupun sosial untuk menciptakan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002
- Achmad Sanusi, *Filsafat Ilmu, Teori Keilmuan, dan Metode Penelitian: Memungut dan Mutiara-Mutiara yang tercecceer*, Makalah Bandung PS-IKIP, Bandung, 1998
- Andi Fahmi Lubis, Dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Deutsche Gesseschaft Fur Technishe Zusammenarbeit (GTZ), 2009,
- Aristoteles dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab," *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000,
- Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengatur di Indonesia*, Jakarta: Proyek Elips 2000,
- Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengatur di Indonesia*, Proyek Elips, Jakarta 2000
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Harvarindo, 2013
- C.S.T Kansil, Engelian R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009
- Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang: Setara Prees, 2013
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010,
- H.B. Sutopo, *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., Amerika Serikat:, 1987
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana. 2008

- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010,
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, KPPU , Jakarta 2005
- L. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung: 2002,
- M.A. Siregar, *Hukum Anti Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: Sinar Grafika,
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Sosial*. LP3ES, Jakarta:1998
- Munir Fuady. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong era Persaingan Sehat*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Murni Fuadi, *Hukum Anti Monopoli Menyongsongkan Era Persaingan Sehat*, Bandung.:PT Citra Aditnya Bakti,2003.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Prakteknya di Indonesia)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2015
- Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2002
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta : Kencana, 2016
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008
- Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Ad-ministrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya:, 1994
- Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* , Jakarta: PT. Sinar Gafika, 2013

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Cetakan ke-2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013

Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2016

Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2007

W. Friedmen, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1990

B. Karya Ilmiah

Ellyana Santi, Hendro Saptono dan Siti Mahmudah, 2016, *Jurnal Catatan Pengaturan Lelang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Sebagai Perwujudan Persaingan Usaha Sehat*, Semarang: Diponegoro Law Review

Kara L. Haberbush, "Limiting the Government's Exposure to Bid Rigging Schemes, a Critical Look at the Sealed Bidding Regime", *Public Contract Law Journal*, 2000

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Jurnal Persaingan Usaha* 2009

Sutarjo, *Pelelang Dalam Rangka Eksekusi Oleh Pengadilan Negeri Dan PUPN, Serta Aspek-Aspek Hukum Yang Timbul Dalam Praktek*, Makalah Penyuluhan Lelang, Medan, 1995

Yahud Adi Krisanto, *Analisi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender (dalam jurnal Hukum Bisnis, Vol. 24 Tahun 2005*

Yakub Adi Krisanto, "Terobosan Hukum Putusan KPPU dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender (Analisis Putusan KPPU terhadap Pasal 22 UU No. 5/1999 Pasca Tahun 2006). *Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 27 No. III, 2008*

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah

Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang atau Jasa Pemerintah

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

D. Internet

<http://acceleneun.blogspot.com/2013/03/pembedaan-hukum.html>

<http://pustakakaryaifa.blogspot.com>.

http://www.econport.org.econport/request?page=man_auctions_briefhistory

<http://www.KPPU.go.id/blog/2014/04/pengadaan-ct-scan-rsud-Dr.Pringadi-kota-medan.html>

<http://www.lpse.pemkomedan.go.id/eproc4/lelang>

[https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5b0b702c25bdb/artidissenting-opinion/\)](https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5b0b702c25bdb/artidissenting-opinion/)

<https://www.lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metodepenelitianhukumnormatif.html?m=1>