

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah hukum empiris dengan kajian praktik persaingan usaha tidak sehat dan peraturan perundang-undangan dibidang persaingan usaha khususnya mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (persekongkolan tender) yang dilengkapi wawancara dengan narasumber yang kompeten dalam tender pengadaan buku Dana Alokasi Khusus Pemerintah.

Penelitian ini dilakukan tidak hanya terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga terhadap bahan hukum sekunder dan wawancara dengan nara sumber untuk menganalisis implementasi persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk persekongkolan tender pengadaan buku Dana Alokasi Khusus Pemerintah.

#### B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perbandingan hukum dengan kajian hukum/peraturan-peraturan persaingan usaha. Pendekatan perbandingan hukum untuk membandingkan dan menganalisis hukum/undang-undang persaingan usaha Indonesia dengan hukum persaingan usaha negara lain khususnya Negara Jepang dan Singapura. Penelitian ini

juga mengkaji bagaimana pengaturan larangan persaingan usaha tidak sehat khususnya persekongkolan tender dalam peraturan perundang-undang yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) dan perkembangan/perubahan kehidupan masyarakat (persaingan usaha) yang akan digunakan untuk menentukan peraturan/undang-undang tentang persaingan usaha yang berlaku dimasa yang akan datang (*ius constituendum*).

### **C. Bahan Hukum**

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang diamandemen, Pasal 33 ayat (4).
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan antara keuangan pusat dan keuangan Daerah.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.
- f. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan ke empat atas peraturan presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah.
- h. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- i. Peraturan menteri pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 2008 tentang Buku.
- j. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 61 Tahun 2012 perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 56 tahun 2011 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2011 Untuk Sekolah Dasar/Sekolah Dasar Luar Biasa (SD/SDLB).
- k. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2011 Untuk Sekolah Menengah Pertama/SMP Luar Biasa (SMP/SMPLB).
- l. Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 81 Tahun 2015 tentang Petunjuk teknis Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan sekolah dasar/sekolah dasar luar biasa.
- m. Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 7 Tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan Nomor 81 Tahun 2015 tentang petunjuk teknis Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan sekolah dasar/sekolah dasar luar biasa.

- n. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengenai larangan persekongkolan dalam tender.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendapat para sarjana hukum dalam buku-buku literature (teks), jurnal-jurnal, hasil penelitian, karya ilmiah, makalah, surat kabar, dan internet.

## 3. Narasumber

Dalam penelitian ini, Penulis meminta pendapat hukum melalui wawancara pada tanggal 4, 8, 15, 19, 22 dan 28 Maret 2016 dengan beberapa narasumber yang memiliki kemampuan, wawasan, dan pemahaman yang baik mengenai permasalahan penelitian khususnya yang terkait dengan tender pengadaan buku Dana Alokasi Khusus Pemerintah oleh perusahaan penerbitan dan percetakan.

Narasumber dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini.

- a. Asisten Direktur Operasional PT. "X" (Perusahaan Penerbitan).
- b. Direktur Operasional CV. "Y" (Perusahaan Penerbitan).
- c. Direktur Utama PT. "Z" (Perusahaan Percetakan).
- d. Kabid Pendidikan (Pejabat Pembuat Komitmen) Kabupaten "A".

## D. Analisis Bahan Hukum

### 1. Bahan hukum primer

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Presiden RI Nomor 4 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan usaha (KPPU), Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 7 tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan menteri Pendidikan dan kebudayaan Nomor 81 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Pendidikan untuk Sekolah Dasar/Sekolah Dasar Luar Biasa (SD/SDLB) dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha Nomor 2 tahun 2010 tentang pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengenai larangan persekongkolan dalam tender dideskripsikan. Setelah norma-norma hukum dideskripsikan, disistematisasikan dan dilihat kesesuaiannya dilakukan analisis permasalahan dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum. Perbandingan hukum mayor dipergunakan untuk membandingkan hukum/undang-undang persaingan usaha Indonesia dengan hukum persaingan usaha atau anti monopoli yang berlaku di negara lain (Jepang dan Singapura) dan dilakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan/undang-undang persaingan usaha sebagai peraturan pelaksana

(*ius constitutum*) dan mempertimbangkan perkembangan/perubahan kehidupan masyarakat (dunia usaha) untuk menentukan peraturan/undang-undangan persaingan usaha dan peraturan yang dimungkinkan/seharusnya dapat diterapkan dimasa yang akan datang (*ius constituendum*).

Teori-teori yang akan dipergunakan untuk kajian permasalahan dalam tesis ini adalah teori negara kesejahteraan, teori keadilan, dan teori pembatasan tambahan (*ancillary restraint*) dengan pendekatan *Per Se Illegal* dan teori *Rule of Reason*. Teori-teori dan pendekatan ini dipergunakan untuk memahami bagaimana seharusnya pengadaan barang (buku) Dana Alokasi Khusus Pemerintah dapat dijalankan dan upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalkan terjadinya persekongkolan tender.

Pada tahap akhir dilakukan penilaian apakah pengaturan hukum larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat khususnya yang mengatur tentang persekongkolan tender pengadaan buku Dana Alokasi Khusus Pemerintah dapat mewujudkan tujuan hukum secara umum yaitu keadilan dan kepastian hukum dan tujuan hukum pembangunan ekonomi kerakyatan secara khusus yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang melindungi kepentingan rakyat melalui pendekatan kesejahteraan dengan kebebasan mekanisme pasar berdasarkan demokrasi yang bersifat kerakyatan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 2. Bahan hukum sekunder

Peneliti akan melacak dan menentukan asas-asas dan teori (doktrin) hukum ekonomi, persaingan usaha dan persaingan usaha tidak sehat, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) khususnya Nomor 39/KPPU-L/2008. Berbagai pendapat hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, hasil penelitian berupa disertasi, karya ilmiah, surat kabar, internet dan Putusan KPPU akan dideskripsikan, dirumuskan dan dianalisis. Hasil penelusuran yang mendukung analisis permasalahan tesis akan dipilih dengan mengemukakan dasar argumentasinya dan dijabarkan secara logis dan rasional.

## 3. Narasumber

Perolehan data dari narasumber akan dilakukan melalui wawancara dengan pola terstruktur/ wawancara terencana dengan maksud untuk memperoleh data penelitian yang lebih mendalam. Hasil wawancara akan disistematisasikan berdasarkan persamaan dan perbedaannya sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil wawancara yang mendukung analisis permasalahan tesis akan dipilih dengan mengemukakan dasar argumentasi secara logis dan rasional.

Setelah menganalisis masing-masing bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta hasil wawancara narasumber, penulis selanjutnya akan membandingkan hasil analisis ketiga bahan hukum tersebut dan mengkritisi keberlakuan undang-undang persaingan usaha berdasarkan pendapat hukum yang diperoleh dari bahan hukum sekunder dan pendapat narasumber. Pada

tahapterakhir akan ditarik kesimpulan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke permasalahan yang bersifat khusus.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari lima bab, sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, batasan konsep, keaslian penelitian, manfaat penelitian dan tujuan penelitian.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tinjauan tentang hukum persaingan usaha di Indonesia yang mencakup : pengertian dan arti penting hukum persaingan usaha, asas dan tujuan, substansi dan kerangka dasar hukum persaingan usaha, bentuk-bentuk perjanjian dan kegiatan usaha yang dilarang menurut Undang-Undang persaingan usaha, persekongkolan dan persekongkolan tender, Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tinjauan tentang pembelanjaan Keuangan Negara, tinjauan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dan tinjauan tentang etika bisnis dan landasan teori yang meliputi : Teori Negara

Kesejahteraan, teori keadilan, dan Teori Pembatasan Tambahan dengan pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*.

### BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, pendekatan, bahan hukum, analisis bahan hukum dan sistematika penulisan.

### Bab IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan pembahasan dari permasalahan penelitian yaitu persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah, pengaturan larangan persaingan usaha tidak sehat khususnya persekongkolan tender dalam Undang-Undang Persaingan Usaha, perkembangan/perubahan masyarakat (dunia usaha) dalam pelaksanaan persaingan usaha dan upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalkan terjadinya persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah oleh perusahaan penerbitan dan percetakan serta peraturan/hukum persaingan usaha (*ius constituendum*) yang berlaku dimasa yang akan datang.

### Bab V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari permasalahan yang telah dibahas dalam tesis ini dan saran yang diajukan sebagai tindak lanjut dari temuan penelitian.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Praktik Persekongkolan Tender Pengadaan Buku Dana Alokasi Khusus Pemerintah oleh Perusahaan Penerbitan dan Percetakan

##### 1. Praktik persekongkolan tender pengadaan buku Dana Alokasi Khusus (DAK) Pemerintah perspektif praktik (hasil wawancara)

Menurut narasumber kegiatan/proses tender (lelang) pengadaan buku yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagian besar sudah dilakukan secara elektronik dan secara umum dengan tahapan : pengumuman pascakualifikasi; dokumen pengadaan; dokumen penawaran dan evaluasi penawaran; evaluasi dokumen dan pembuktian kualifikasi; pengumuman (penetapan) pemenang tender; masa sanggah hasil lelang; penunjukan pemenang (penyedia barang : buku) dan sebagai tahap terakhir tender adalah penandatanganan kontrak (SPMK : Surat Perintah Mulai Kerja).

Persekongkolan tender pengadaan buku DAK Pemerintah oleh Perusahaan Penerbitan dan Percetakan dapat dilakukan dalam semua tahapan baik dalam tahapan sebelum maupun saat proses tender. Persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK ini dapat dilakukan antara peserta tender (persekongkolan horizontal), peserta tender dengan panitia tender atau penyedia dana (persekongkolan vertikal) maupun antara

peserta tender dengan peserta tender lainnya dan panitia tender/penyedia dana (persekongkolan campuran).

Praktik persekongkolan yang dapat terjadi dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah adalah berikut ini.

a. Persekongkolan sebelum proses tender

Persekongkolan yang terjadi sebelum proses tender dapat berupa persekongkolan antara pelaku usaha atau kelompok usaha tertentu dengan penyedia dana baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

1) Persekongkolan antara pelaku usaha atau kelompok usaha tertentu dengan Pemerintah Pusat

Persekongkolan ini biasanya dilakukan sebelum dan saat penyusunan anggaran dana pendidikan dan petunjuk teknis penggunaan DAK bidang pendidikan untuk tahun anggaran yang bersangkutan (oleh Departemen/Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan DPR Pusat), terutama dalam hal pendistribusian dan penentuan daerah-daerah tertentu yang mendapat dana DAK. Adanya persekongkolan ini menjadikan beberapa daerah tertentu yang seharusnya tidak dapat karena tidak memenuhi kriteria/syarat penerima dana DAK, bisa mendapat alokasi dana DAK tersebut.

2) Persekongkolan antara pelaku usaha atau kelompok usaha tertentu dengan Pemerintah Daerah

Persekongkolan ini dilakukan antara pelaku usaha tertentu dengan Pemerintah Daerah (Gubernur/Bupati dan atau DPRD) untuk jenis POKJA ULP (Kelompok Kerja Unit Pelayanan Pengadaan) dan Kepala Dinas Pendidikan bila masih dalam bentuk panitia pengadaan. Persekongkolan dilakukan terutama dalam hal penentuan jenis bidang kajian, judul, jumlah buku/paket buku, dan patokan harga masing-masing jenis/paket buku.

Pengaturan dan penentuan tersebut diberlakukan pada tender yang akan diadakan yang merupakan syarat materi (pemenuhan dokumen teknis) selain dokumen administrasi dan dokumen kualifikasi yang merupakan syarat utama yang harus dipenuhi untuk dapat mengikuti dan memenangkan tender. Penentuan jenis, bidang kajian, judul, jumlah buku/paket buku, dan patokan harga masing-masing jenis/paket buku yang diatur sedemikian rupa menjadikan banyak pelaku usaha (peserta tender) gagal atau tidak dapat memenuhi ketentuan/persyaratan dan hanya pelaku usaha tertentu yang dapat memenuhinya dan secara otomatis menjadi pemenang tender.

b. Persekongkolan saat proses tender

Persekongkolan yang terjadi saat proses tender dapat berupa persekongkolan antara pelaku usaha tertentu dengan pelaku usaha lain dan atau panitia tender (POKJA ULP/Panitia Pengadaan).

1) Persekongkolan antara pelaku usaha

Persekongkolan dalam tender antara pelaku usaha yang tidak melibatkan panitia tender dapat dilakukan dalam bentuk peminjaman bendera (nama perusahaan : PT/CV) oleh pelaku usaha tertentu dengan pertimbangan untuk mengatasi larangan perusahaan yang sama (pemiliknya) mengikuti tender yang sama, efisiensi/penghematan biaya, menghindari gangguan dari pihak-pihak tertentu yang bersifat sabotase/pemalakan pesaing atau memperbesar potensi untuk dapat memenangkan tender.

Persekongkolan ini dapat dikategorikan persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender. Persekongkolan dengan persaingan semu juga dapat dilakukan dengan cara bersepakat (kolusif) untuk dapat memenangkan peserta tender tertentu, dimana peserta tender (pesaing potensial) lainnya tidak mengajukan penawaran atau merekayasa menggagalkan (tidak memenuhi persyaratan/ketentuan tender) dengan perjanjian atau kesepakatan mendapatkan sejumlah uang sebagai ganti rugi atau mendapatkan kesempatan memenangkan tender yang akan datang atau tender lainnya.

2) Persekongkolan antara pelaku usaha tertentu dengan pelaku usaha lain dan panitia tender

Persekongkolan antara pelaku usaha tertentu dengan pelaku usaha lain dan panitia tender dapat dilakukan

dengan bekerjasama untuk dapat meloloskan pelaku usaha tertentu dalam semua tahapan dan seleksi tender baik dalam pemenuhan syarat (dokumen) administrasi, teknis dan kualifikasi dan mendapatkan informasi kunci terutama mengenai pesaing (pelaku usaha) yang berpotensi besar dapat memenangkan tender tersebut. Dengan informasi kunci calon pemenang potensial, pelaku usaha tertentu menghubungi atau mengajak kerjasama pelaku usaha calon pemenang tender dengan menawarkan suatu perjanjian atau kesepakatan mengatur rotasi (penggantian) pemenang pada tender berikutnya atau pemberian sejumlah uang tertentu (*fee*) sebagai ganti rugi yang diberikan kepada peserta tender yang kalah, yang biasanya diambilkan dengan persentase tertentu dari rabat yang sudah dijatahkan atau dialokasikan untuk proyek tersebut.

2. Praktik persekongkolan tender pengadaan buku DAK Pemerintah perspektif Putusan Komite Pengawas Persaingan Usaha (Nomor 39/KPPU-L/2008).

Putusan Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 39/KPPU-L/2008 adalah merupakan putusan KPPU mengenai pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Obyek tender dalam perkara ini adalah tender pengadaan buku pengayaan dan referensi yang dibiayai dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Pemerintah Kota Madiun tahun

anggaran 2007 sebesar Rp 3.300.000.000,00 (tiga milyar tiga ratus juta rupiah).

Pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha ini dilakukan oleh PT. Damata Sentra Niaga (Terlapor I); CV. Fajar jaya (Terlapor II); CV. Eka Jaya (Terlapor III) dan Panitia Pengadaan Barang/jasa Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Madiun (Terlapor IV).

Berdasarkan evaluasi terhadap dokumen penawaran (dokumen administrasi, dokumen teknis dan dokumen kualifikasi) dan analisis yang telah dilakukan tim pemeriksa KPPU dibuktikan dan dinyatakan telah terjadi praktik persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah Kota Madiun tersebut dalam bentuk persekongkolan campuran (persekongkolan horizontal dan vertikal) antara peserta tender tertentu (PT. Damata Sentra Niaga) dengan peserta tender lainnya (CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya) dan Panitia Tender (Panitia Pengadaan Barang/jasa Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Madiun) yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Persekongkolan horizontal

Persekongkolan horizontal yang terjadi dalam perkara ini, yaitu :

- 1) Adanya kesepakatan kerjasama dalam mengikuti tender pengadaan buku DAK dalam penyusunan dokumen penawaran.

Tim Pemeriksa KPPU menemukan kesamaan dan kemiripan dokumen penawaran dari beberapa peserta tender (PT. Damata

Sentra Niaga, CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya) yang diperkuat dengan fakta adanya hubungan keluarga dan jabatan rangkap diantara pemilik dan Direksi ketiga perusahaan (pelaku usaha) tersebut sehingga menimbulkan persaingan semu diantara PT. Damata Sentra Niaga, CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya.

2) Adanya fakta terjadinya komunikasi dan kesepakatan-kesepakatan tertentu antar peserta tender.

PT. Damata Sentra Niaga, CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya dalam rangka mengatur dan menentukan pemenang tender yaitu PT. Damata Sentra Niaga. Kesepakatan yang terjadi antara lain berupa pengaturan harga penawaran dan rekayasa pembatalan kesepakatan tertentu seperti kewajiban PT. Damata Sentra Niaga sebagai pemenang tender (hasil rekayasa) memberikan kompensasi sejumlah uang tertentu kepada perusahaan yang mengalah (CV. Eka Jaya dan CV. Fajar Jaya), padahal realita perusahaan yang diatur untuk menang adalah PT. Damata Sentra Niaga.

b. Persekongkolan vertikal

Persekongkolan vertikal yang terjadi antara pelaku usaha tertentu (PT. Damata Sentra Niaga) dengan Panitia Tender (Panitia Pengadaan Barang/jasa Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Madiun) yaitu persekongkolan yang terjadi dalam proses tender khususnya dalam evaluasi dokumen kualifikasi (evaluasi administrasi) dimana dalam tahap ini PT. Damata Sentra Niaga yang seharusnya

sudah tidak memenuhi syarat tetapi tetap diloloskan dan Panitia Tender memberikan perlakuan khusus dan memfasilitasi PT. Damata Sentra Niaga sehingga menjadi pemenang tender

Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008, memutuskan :

- a. PT. Damata Sentra Niaga, CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha.
- b. Melarang PT. Damata Sentra Niaga, CV. Fajar jaya dan CV. Eka Jaya untuk mengikuti tender di seluruh instansi Pemerintah Kota Madiun selama 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut.

Majelis Komisi merekomendasikan kepada Komisi untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dan pihak terkait, sebagai berikut :

- a. Berkaitan dengan kesalahan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Barang dalam pelaksanaan tender pengadaan buku pengayaan/referensi di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Madiun, meminta kepada atasan langsung dan atau pejabat yang berwenang agar menjatuhkan sanksi administratif kepada Panitia Tender sesuai dengan peraturan dan atau ketentuan yang berlaku.
- b. Meminta kepada Menteri Pendidikan Nasional untuk mengawasi proses pengadaan yang menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah.

### 3. Analisis praktik persekongkolan tender pengadaan buku DAK Pemerintah oleh Perusahaan Penerbitan dan Percetakan

Pada praktik tender pengadaan buku yang dibiayai dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Pemerintah ditemukan beberapa persekongkolan tender yang dilakukan oleh Perusahaan-Perusahaan Penerbitan dan Percetakan. Persekongkolan dalam tender pengadaan buku ini terjadi dalam berbagai macam dan bentuk persekongkolan baik bersifat persekongkolan horizontal (antara peserta tender dengan peserta lainnya) atau persekongkolan vertikal (antara peserta tender tertentu dengan panitia tender) maupun persekongkolan campuran (antara peserta tender dengan peserta lainnya dan panitia tender).

Persekongkolan dalam tender pengadaan buku dilakukan dengan berbagai bentuk perjanjian dan kesepakatan. Perjanjian atau kesepakatan antara peserta tender tertentu dengan peserta lainnya dapat dilakukan dengan berbagai rekayasa atau pembentukan persaingan semu, seperti :

#### a. Pemakaian nama perusahaan oleh perusahaan lainnya

Pemakaian nama perusahaan oleh perusahaan lainnya dilakukan untuk tujuan agar perusahaan tertentu mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk dapat memenangkan tender, karena dengan cara demikian pelaku usaha tertentu dapat mengikutkan beberapa perusahaan sekaligus (termasuk perusahaan boneka) padahal dalam pengadaan tender ada ketentuan larangan perusahaan yang sama (pemiliknya) mengikuti tender yang sama. Selain untuk menciptakan

perusahaan boneka, pemakaian nama perusahaan juga dapat digunakan untuk efisiensi biaya dan menghindari gangguan dari perusahaan pesaing atau pihak-pihak tertentu.

Persekongkolan ini sesuai dengan pendapat dari narasumber dan praktik persekongkolan yang telah dibuktikan oleh Tim KPPU dalam Putusan Nomor 39/KPPU-L/2008. Ada dua bentuk pemakaian nama perusahaan yang biasanya disebut dengan pemakaian bendera yaitu pemakaian nama perusahaan dari perusahaan yang benar-benar tidak ada hubungan/kaitan sama sekali dengan perusahaan yang memakai dan pemakaian nama perusahaan dimana pemilik (komisaris) dan direkturnya berasal dari perusahaan yang sama yaitu sebagai komisaris perusahaan tertentu tetapi juga sekaligus sebagai direktur perusahaan lainnya (jabatan rangkap) atau ada hubungan persaudaraan atau kekerabatan antara satu perusahaan dan perusahaan lainya. Pemakaian nama perusahaan biasanya dilakukan dengan perjanjian/kesepakatan pemberian sejumlah uang tertentu (*fee bendera*) kepada perusahaan yang dipakai namanya.

- b. Penyiapan dokumen administrasi, teknis dan kualifikasi secara bersama-sama atau dikoordinir oleh salah satu perusahaan.

Penyiapan dokumen penawaran oleh salah satu perusahaan dilakukan untuk memudahkan lolos kualifikasi dan evaluasi karena disiapkan dan dilakukan oleh seseorang yang benar-benar sudah

berpengalaman dan berkompeten dalam tender pengadaan buku disamping untuk efisiensi biaya.

Berdasarkan Keputusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008, hal ini juga dilakukan oleh ketiga peserta tender (dimana salah satunya menjadi pemenang tender) yaitu adanya kesamaan dokumen penawaran dari ketiga peserta tender tersebut.

c. Peserta tender mengalah dan peserta tender tertentu menang

Rekayasa atau persaingan semu antara peserta tender untuk menjadikan peserta tender tertentu menang dapat dilakukan dengan cara peserta tender (pesaing potensial) mengalah dengan tidak mengajukan penawaran atau menggagalkan sendiri dalam proses tender karena tidak memenuhi persyaratan/ketentuan tender atau hal lainnya.

Persaingan semu ini dilakukan berdasarkan perjanjian/kesepakatan dari para peserta tender yang bersekongkol, dimana peserta tender yang menang/yang dijadikan pemenang memberikan sejumlah uang tertentu kepada peserta tender lainnya (peserta tender yang mengalah) atau dengan perjanjian/kesepakatan sebagai pengganti peserta tender yang mengalah akan mendapatkan kesempatan memenangkan tender yang berikutnya atau tender lainnya.

Praktik persekongkolan tender dengan rekayasa/persaingan semu juga terjadi dalam kasus Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008 dimana dua peserta tender yang lain mengalah untuk memenangkan peserta tender tertentu dan peserta tender yang menang memberikan

sejumlah uang sebagai pengganti untuk kedua peserta tender lainnya yang mengalah.

Persekongkolan dalam tender pengadaan buku antara peserta tender dengan panitia tender atau penyedia dana didasarkan atas kesepakatan saling menguntungkan. Peserta tender yang akan diloloskan/dimenangkan memberikan sejumlah uang tertentu kepada panitia tender atau penyedia dana dan sebaliknya panitia tender atau penyedia dana akan memfasilitasi dalam banyak hal seperti dalam penentuan alokasi/pendistribusian dana pemerintah dan daerah penerima DAK dan berbagai perlakuan khusus yang menjadikan peserta tender (pelaku usaha) tertentu dapat lolos dalam semua proses/seleksi tender dan menjadi pemenang tender.

Hal ini sesuai dengan pendapat narasumber bahwa persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah oleh Perusahaan Penerbitan dan Percetakan dapat terjadi dalam semua tahapan baik sebelum maupun saat proses tender baik dengan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan persekongkolan menjadikan beberapa daerah tertentu yang tidak memenuhi kriteria bisa mendapat alokasi dana dan dengan pengaturan/penentuan jenis bidang kajian judul, harga dan jumlah buku/paket buku diberlakukan pada tender dan menjadi syarat materi (dokumen teknis) yang harus dipenuhi menjadikan banyak peserta tender gagal dan hanya peserta tender

tertentu saja (pelaku usaha yang bersekongkol) yang dapat memenuhi sehingga menjadi pemenang tender.

Dalam Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-I/2008 juga dibuktikan oleh Tim Pemeriksa KPPU bahwa panitia tender telah memberikan perlakuan khusus kepada peserta tender tertentu dalam evaluasi dokumen kualifikasi yang seharusnya tidak memenuhi syarat tetapi tetap diloloskan dan memfasilitasi peserta tender tersebut sehingga menjadi pemenang tender.

Praktik persekongkolan tender pengadaan buku DAK Pemerintah banyak yang merupakan persekongkolan yang bersifat campuran yaitu persekongkolan yang terjadi antara peserta tender dengan peserta tender lainnya dan panitia tender/penyedia dana. Hal ini juga sesuai dengan pendapat narasumber dan praktik persekongkolan dalam perkara pada Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008 dimana dibuktikan bahwa telah terjadi persekongkolan tender antara peserta tender tertentu dengan peserta tender lainnya dan panitia tender untuk meloloskan peserta tender tersebut menjadi pemenang tender.

Persekongkolan dalam tender pengadaan buku merupakan kegiatan/tindakan yang dilarang oleh Undang-Undang Persaingan Usaha, perbuatan curang dan tindakan yang merugikan peserta tender yang lain dan masyarakat. Dalam tender pengadaan buku seharusnya pemenang tender tidak dapat diatur-atur, melainkan siapa yang paling

memenuhi syarat/sesuai dan yang mampu memberikan penawaran terbaik yang menjadi pemenang tender.

Berdasarkan pendapat dari narasumber, dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah oleh Perusahaan Penerbitan dan Percetakan selama beberapa tahun ini dapat dikatakan bahwa terdapat sejumlah persekongkolan tender yang dilakukan antara peserta tender dengan peserta tender lainnya dan panitia tender/penyedia dana.

Besarnya jumlah anggaran dana pendidikan yang ditujukan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat menunjukkan begitu strategis dan pentingnya bidang pendidikan bagi negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VII/2008 mengharuskan pemerintah menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. DAK bidang pendidikan untuk kegiatan pembangunan ruang perpustakaan beserta perabotnya dan atau pengadaan sarana peningkatan mutu untuk tingkat SD dan SMP sangat menjanjikan bagi semua pihak yang terlibat dalam proyek atau tender DAK ini.

Tender pengadaan buku DAK Pemerintah yang sebagian sarat dengan persekongkolan tender merugikan negara dan masyarakat. Dalam realitanya negara yang memiliki misi sosial dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan memberikan pendidikan bermutu tidak sesuai harapan. Dana yang seharusnya digunakan untuk

penyelenggaraan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan yang ditujukan untuk rakyat banyak yang hilang atau berkurang karena diambil oleh pihak-pihak tertentu yang tidak berhak. Ironisnya selama delapan tahun terakhir ini (tahun 2008-2015) hanya ada satu tuntutan/laporan yang diputuskan oleh KPPU mengenai persekongkolan dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah dan pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha dari 183 Putusan Perkara, yaitu Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008.

Kaeputusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008 memutuskan bahwa pelaku usaha (Peserta Tender/Terlapor I, II, III) dan Panitia tender (Terlapor IV) terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha dan melarang pelaku usaha (Peserta Tender/Terlapor I, II, III) untuk mengikuti tender di seluruh Instansi Pemerintah Daerah Kota Madiun selama dua tahun sejak putusan tersebut.

Menurut penulis, hal ini menunjukkan masih tidak *fair dan belum* kondusifnya persaingan usaha di Indonesia khususnya dalam tender pengadaan buku DAK Pemerintah dan masih lemah atau tidak efektifnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) selaku lembaga penegak hukum (Tata Usaha Negara) dalam penanganan, pengaturan dan pengawasan persaingan usaha di Indonesia. Putusan-putusan KPPU yang ada, khususnya Putusan KPPU Nomor 39/KPPU-L/2008 masih sangat lemah, tidak tegas, dan tidak efektif karena sanksi hanya berupa

larangan tidak boleh mengikuti tender selama dua tahun di daerah tertentu. Banyak celah dalam putusan ini dan tidak memberi efek jera baik kepada pelaku usaha maupun panitia tender yang melanggar atau melakukan persekongkolan tender, antara lain berikut ini.

- a. Tidak ada hukuman/sanksi untuk membayar denda (dalam jumlah besar) pihak-pihak yang terbukti melanggar atau melakukan persekongkolan tender.
- b. Larangan mengikuti tender di daerah tersebut selama 2 tahun untuk peserta tender (pelaku usaha) yang melakukan persekongkolan. Larangan ini sangat ringan dikarenakan sifatnya jangka pendek (hanya 2 tahun) dan berlaku hanyadi daerah yang bersangkutan, padahal sebuah perusahaan dapat dengan mudah menggunakan nama perusahaan lain, mendirikan perusahaan-perusahaan (PT/CV) baru, dan perusahaan yang sama masih dapat beroperasi atau mengikuti tender didaerah lain sehingga keputusan ini tidak efektif dan tidak memberi efek jera.
- c. Tidak ada hukuman atau sanksi apapun kepada panitia tender yang terbukti telah melakukan pelanggaran/persekongkolan tetapi hanya bersifat rekomendasi, sehingga putusan KPPU ini tidak efektif dan tidak memberi efek jera bagi panitia tender.

## **B. Analisis Persekongkolan Tender Pengadaan Buku DAK Pemerintah**

### 1. Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam Hukum Persaingan Usaha (*Ius Constitutum*)

#### a. Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan usaha Indonesia

Pengaturan larangan persekongkolan tender di Indonesia secara khusus diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 tahun 2010 tentang pedoman Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha. Pengaturan larangan persekongkolan tender di kedua peraturan ini selaras dengan landasan konstitusi negara Undang-Undang Dasar tahun 1945 khususnya Pasal 33 ayat 4 yang pada prinsipnya menyatakan perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi yang bersifat kerakyatan yaitu adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

1) Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam Undang-Undang Persaingan Usaha. Undang-Undang Persaingan Usaha disamping melarang berbagai bentuk perjanjian dan kegiatan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, juga melarang bentuk-bentuk persekongkolan yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Larangan persekongkolan khususnya persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha yang memuat ketentuan sebagai berikut :

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

Dalam Pasal 22 tersebut dicantumkan adanya pihak lain selain pelaku usaha dalam persekongkolan, sehingga dalam persekongkolan tender selalu terkandung beberapa unsur, yakni pelaku usaha, bersekongkol, adanya pihak lain, mengatur dan menentukan pemenang tender, dan persaingan usaha tidak sehat.

Unsur persekongkolan ini dapat dilihat dalam setiap pemeriksaan, pengujian dan pembuktian oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha yaitu adanya praktik persekongkolan tender berpedoman pada unsur-unsur pelaku usaha, bersekongkol untuk mengatur dan menentukan pemenang tender, pihak lain, dan persaingan usaha tidak sehat.

Unsur bersekongkol untuk mengatur dan menentukan pemenang tender sering dilakukan dalam bentuk kerjasama antara dua pihak atau lebih dengan diam-diam dan secara lisan. Untuk membuktikan adanya praktik persekongkolan tender dibutuhkan penguasaan, keahlian, dan pengalaman dari tim Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Perbuatan para pihak dalam persekongkolan tender bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Unsur terjadinya persaingan usaha tidak sehat menunjukkan bahwa persekongkolan tender menggunakan pendekatan *rule of reason* yang dapat dilihat dari kalimat "...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat".

Larangan persekongkolan tender menurut Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha adalah larangan terhadap persekongkolan antara pelaku usaha dengan pihak lain dalam penentuan pemenang tender yang sering menimbulkan hambatan masuk atau kondisibARRIER TO ENTRY yang merugikan pelaku usaha lain yang sama-sama mengikuti tender (peserta tender) yang berakibat pada pengurangan bahkan peniadaan persaingan itu sendiri.

Dari pengertian diatas dapat disampaikan bahwa persekongkolan dalam tender selain dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat juga dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli. Menurut penulis dalam Pasal 22 tersebut dapat ditambahkan kalimat "Praktik monopoli dan atau", sehingga Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha menjadi berbunyi :

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

Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha menurut pendapat penulis masih kurang jelas, mengambang, dan tidak tegas, khususnya dalam kata “pihak lain” dapat diganti dengan kata “pelaku usaha (peserta tender) lain dan atau panitia tender” sehingga tidak akan menimbulkan salah tafsir atau pengertian yang keliru. Penjelasan Pasal 22 masih tidak sesuai atau kurang tepat karena dalam penjelasan Pasal 22 bukannya memberi penjelasan yang lebih spesifik mengenai apa yang dimaksud dengan persekongkolan tender, unsur persekongkolan tender, dan bentuk/akibat terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, melainkan hanya memberi penjelasan mengenai tender, yaitu : tender adalah tawaran mengajukan harga untuk mendorong suatu pekerjaan untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.

Pengaturan tender pengadaan barang/jasa Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah. Kedua peraturan ini mengatur tentang pengadaan barang/jasa yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD. Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 selaras dengan landasan ideologis Undang-Undang Dasar

tahun 1945 Pasal 33 ayat (4) dan Undang-Undang Persaingan Usaha khususnya Pasal 22 tentang larangan persekongkolan dalam tender.

Secara yuridis terdapat sinkronisasi antara Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar tahun 1945 karena dalam konsideran menimbang kedua peraturan ini dinyatakan pengadaan barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan meningkatkan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan asas ekonomi kerakyatan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Peraturan pengadaan barang/jasa Pemerintah juga sesuai dengan Undang-Undang Persaingan Usaha khususnya Pasal 22 tentang larangan persekongkolan dalam tender yaitu PERPRES 54 tahun 2010 Pasal 118 ayat (1b) yang menentukan :

Perbuatan atau tindakan penyedia barang/jasa yang dapat dikenakan sanksi adalah melakukan persekongkolan dengan penyedia barang/jasa lain untuk mengatur harga penawaran diluar prosedur pelaksanaan pengadaan barang/jasa sehingga mengurangi/menghambat/memperkecil dan atau meniadakan persaingan yang sehat dan atau merugikan orang lain.

Dalam Pasal 118 ayat (1b) disebutkan perbuatan atau tindakan penyedia barang/jasa yang melanggar dikenakan sanksi berupa sanksi administrasi, sanksi pencantuman dalam daftar hitam, gugatan secara perdata dan atau pelaporan secara pidana kepada pihak berwenang.

Pengaturan tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 sudah cukup lengkap karena sudah mengatur berbagai ketentuan seperti : ruang lingkup pengadaan, tata nilai pengadaan (prinsip-prinsip dan etika pengadaan), tugas politik dan kewenangan pejabat pengadaan, jenis, metode dan proses pengadaan, dan sanksi. Namun ketentuan mengenai sanksi masih mengambang, kurang sesuai dan tidak tegas karena disebutkan tindakan yang dapat dikenakan sanksi terkait persekongkolan tender hanya pada persekongkolan antara penyedia barang dalam harga penawaran padahal persekongkolan di dalam tender dapat dilakukan tidak hanya antar penyedia barang atau peserta tender melainkan dapat juga dilakukan dengan panitia tender (panitia pengadaan). Persekongkolan dalam tender dilakukan tidak hanya dalam pengaturan harga penawaran saja melainkan dapat dilakukan pula dalam berbagai bentuk persekongkolan. Ancaman sanksi juga masih bersifat formalitas.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 7 tahun 2016 dan Nomor 81 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan tahun anggaran 2016 untuk Sekolah Dasar (SD/SDLB) merupakan peraturan pelaksana pengelolaan/penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan. Pada konsideran menimbang kedua peraturan Menteri Pendidikan

dan Kebudayaan ini disebutkan bahwa peningkatan akses dan mutu pendidikan merupakan salah satu prioritas pembangunan nasional dan Pemerintah (kabupaten/kota) perlu melakukan tindakan nyata dalam mewujudkan peningkatan akses bagi masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 7 tahun 2016 dan Nomor 81 tahun 2015 menyatakan asas umum, target, dan tujuan penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun anggaran 2016, yaitu sebagai berikut ini.

a) Asas umum

Asas umum dalam pelaksanaan DAK bidang pendidikan meliputi : efisien, efektif, transparan, akuntabel, kepatuhan, dan manfaat.

b) Target kegiatan

Target yang akan dicapai dalam kegiatan DAK bidang pendidikan adalah tersedianya ruang belajar dalam kondisi layak sebagai tempat terselenggaranya proses belajar mengajar dan tersedianya sarana pendidikan penunjang peningkatan mutu pendidikan.

c) Target penggunaan

DAK bidang pendidikan disamping digunakan untuk kegiatan rehabilitasi ruang kelas rusak sedang dan berat atau pembangunan ruang kelas baru dengan proporsi 60%, digunakan untuk pembangunan ruang perpustakaan beserta perabotnya dan atau

pengadaan sarana peningkatan mutu dengan proporsi sebesar 40%.

Dilihat dari asas umum, target dan tujuan penggunaan DAK tahun anggaran 2016 dapat dikatakan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 7 tahun 2016 dan Nomor 81 tahun 2015 ini sudah cukup representatif. Kedua peraturan tersebut mengatur asas umum, target, dan tujuan penggunaan yang diharapkan dapat menjadi pedoman dalam pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan sehingga sasaran yang dituju dalam pelaksanaan DAK dapat tercapai. Namun ada hal-hal tertentu yang masih kurang tegas, kurang terperinci, dan perlu diperbaiki. Ketentuan tersebut masih mengandung celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu yang beritikad tidak baik. Misalnya dalam ketentuan tujuan penggunaan, khususnya untuk pembangunan ruang perpustakaan beserta perabotnya dan atau pengadaan sarana peningkatan mutu dengan proporsi 40% tidak diatur secara tegas dan rinci berapa besar proporsi masing-masing kegiatan. Ketidaktegasan ketentuan ini menyebabkan beberapa penyelewengan dalam pelaksanaannya, seperti pengadaan sarana peningkatan mutu hampir semuanya digunakan untuk pengadaan buku (proporsi mendekati 40%) dan jenis/judul buku yang kurang sesuai juga dimasukkan untuk pemenuhannya.

2) Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Pengaturan larangan persekongkolan tender selain diatur dalam Undang-Undang Persaingan Usaha juga diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai Peraturan Pelaksana yaitu Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender. Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 diharapkan menjadi pedoman yang mampu memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Persaingan Usaha untuk mengatasi beragamnya praktik persekongkolan yang terjadi dalam tender yang dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini sesuai dengan konsideran menimbang Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan persekongkolan dalam tender perlu menetapkan peraturan KPPU tentang pedoman penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 terhadap persekongkolan dalam tender. Menurut Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 pedoman Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha merupakan pedoman pelaksanaan dan penjabaran prinsip dasar, batasan dan contoh

pelaksanaan ketentuan Pasal 22 mengenai persekongkolan dalam tender. Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 merupakan pedoman bagi pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami ketentuan Pasal 22 dan juga sebagai pedoman bagi KPPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya terkait penerapan Undang-Undang Persaingan Usaha terhadap persekongkolan dalam tender.

Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 tentang pedoman Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha mengenai larangan persekongkolan dalam tender dapat dikatakan sebagai peraturan pelaksana yang cukup baik, jelas, dan komprehensif karena telah menguraikan dan memberikan penjelasan yang lengkap mengenai pengertian, bentuk, dan ragam praktik persekongkolan dalam tender, tujuan, dan cakupan pedoman aturan sanksi serta contoh kasus persekongkolan dalam tender. Dalam pedoman Pasal 22 tentang larangan persekongkolan dalam tender disebutkan praktik persekongkolan dalam tender dilarang karena dapat menimbulkan persaingan tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan dilaksanakannya tender yaitu untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha dalam pelaksanaan tender sehingga didapatkan harga yang termurah dengan kualitas terbaik. Adapun tujuan pedoman ini adalah sebagai berikut ini.

- a) Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha.
- b) Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 22 sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam pedoman ini.
- c) Sebagai landasan dalam berperilaku bagi pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan dapat menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat dan tumbuh secara wajar.

Pedoman larangan persekongkolan dalam tender mencakup filosofi, semangat, dan arah dari ketentuan Undang-Undang Persaingan Usaha. Pedoman ini juga menguraikan tentang akibat dari tidak adanya sistem yang mendukung ditegakkannya prinsip persaingan sehat, khususnya tentang akibat dari praktik persaingan usaha yang tidak sehat dalam tender.

Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian, menciptakan persaingan semu, menyetujui dan atau memfasilitasi atau pemberian kesempatan eksklusif untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Unsur-unsur dalam Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha yang menjadi pertimbangan dan dasar untuk membuktikan terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran

Pasal 22 yaitu adanya persekongkolan dalam tender yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (oleh Majelis KPPU) adalah : pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan atau menentukan pemenang tender, dan persaingan usaha tidak sehat. Tim Pemeriksa atau Majelis KPPU untuk mengetahui telah terjadi atau tidaknya suatu persekongkolan dalam tender selain mendasarkan pada pengujian terhadap unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha juga perlu melakukan pemeriksaan dan pembuktian terhadap berbagai indikasi persekongkolan, seperti berikut ini.

- a) Indikasi persekongkolan saat perencanaan dan pembentukan panitia tender.
- b) Indikasi persekongkolan saat prakualifikasi perusahaan dan penyusunan dokumen tender.
- c) Indikasi persekongkolan saat pengumuman tender.
- d) Indikasi persekongkolan saat penentuan harga dasar tender dan penyerahan/pembukaan dokumen tender.
- e) Indikasi persekongkolan saat evaluasi, penetapan pemenang, dan pengumuman calon pemenang tender.
- f) Indikasi persekongkolan saat penunjukan pemenang tender, penandatanganan kontrak, pelaksanaan, dan evaluasi pelaksanaan.

Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 menyebutkan adanya sanksi terhadap pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha (larangan persekongkolan dalam tender) pada BAB V mengenai aturan sanksi yang sekaligus merupakan penegasan kembali Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Persaingan Usaha, yaitu :

KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 22 sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, berupa :

- a) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat (Pasal 47 ayat (2) butir c); dan/atau
- b) Penetapan pembayaran ganti rugi (Pasal 47 ayat (2) butir f); dan/atau
- c) 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) (Pasal 47 ayat (2) butir g).

Terhadap pelanggaran Pasal 22 juga dapat dikenakan hukuman pidana pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 berupa :

- a) Pidana denda serendah-rendahnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua

puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan (Pasal 48 ayat (2)).

- b) Pidana denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 (tiga) bulan (Pasal 48 ayat (3)), dalam hal pelaku usaha dan/atau menolak menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan atau menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2).

Terhadap pidana pokok tersebut, juga dapat dijatuhkan pidana tambahan terhadap pelanggaran Pasal 22 sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 berupa :

- a) Pencabutan izin usaha, atau
- b) Larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun, atau
- c) Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

Persekongkolan tender yang melibatkan Pegawai atau Pejabat Pemerintah (PNS atau yang diperbantukan pada BUMN, BUMD, atau Swasta), KPPU akan menyampaikan informasi tentang persekongkolan tersebut kepada atasan Pegawai atau Pejabat bersangkutan atau Kejaksaan, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), untuk mengambil tindakan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dilakukan guna menengakkan hukum persaingan.

Aturan/ketentuan sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Persaingan Usaha yang dipertegas dalam Peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 terhadap pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha (larangan persekongkolan dalam tender) sudah cukup jelas dan tegas. Permasalahan yang terjadi lebih cenderung pada faktor pelaksanaan atau penegakan hukumnya.

b. Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam Undang-Undang Persaingan Usaha di beberapa negara

1) Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan usaha Jepang

Peraturan perundang-undangan yang utama dalam hukum persaingan jepang adalah *law concerning the prohibition of private monopoly and preservation of fair trade* yaitu Undang-Undang Nomor 54 tahun 1947. Undang-Undang Nomor 54 tahun 1947 telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan

terakhir adalah Undang-Undang Nomor 4 tahun 1991. Undang-Undang tersebut disebut juga sebagai Undang-Undang Antimonopoli Jepang (*The Antimonopoly Law/Dokusen Kinshiho*).

Hukum persaingan usaha Jepang diperkenalkan pada masa pendudukan Amerika Serikat. Dalam perkembangannya hukum persaingan usaha banyak mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan masyarakat yang merefleksikan budaya dan aspirasi masyarakat Jepang.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Antimonopoli Jepang, tujuan dari Undang-Undang Antimonopoli Jepang adalah sebagai berikut ini.

- a) Meningkatkan kebebasan dan keadilan untuk bersaing.
- b) Mendorong tumbuhnya prakarsa para pengusaha.
- c) Mendorong kegiatan usaha para pelaku usaha.
- d) Meningkatkan tingkat kesempatan kerja dan pendapatan nasional.
- e) Meningkatkan pembangunan ekonomi nasional yang demokratis dan sehat.

Undang-Undang Antimonopoli Jepang selain mengatur tentang larangan monopoli yang dilakukan oleh pihak swasta (Pasal 2 ayat 5) dan praktik dagang curang (Pasal 2 ayat 9), juga mengatur tentang hambatan yang tidak wajar dalam

perdagangan atau perilaku yang menghambat persaingan yaitu Pasal 2 ayat (6).

Penegakan hukum antimonopoli Jepang dilakukan oleh lembaga *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) dan lembaga peradilan. JFTC mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan memutus pelanggaran dalam perkara persaingan usaha. JFTC terdiri atas ketua dan empat komisioner yang secara administratif berada dibawah kewenangan Perdana Menteri. Berdasarkan Undang-Undang Organisasi Pemerintah Nasional, JFTC merupakan Badan Ekstra Kementerian yang tergabung dalam kantor Perdana Menteri. JFTC ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan persetujuan majelis rendah dan majelis tinggi yang mempunyai keahlian di bidang hukum dan ekonomi, yang pengangkatan maupun pemberhentian (Ketua JFTC) dikukuhkan oleh Kaisar Jepang. JFTC dalam menjalankan tugasnya mempunyai kebebasan yang dijamin oleh Undang-Undang.

Persekongkolan tender di Jepang dikenal dengan istilah *Dango* yang diatur dalam *Anti Monopoly Act (Shiteki Dokusen No Kinshi Oyobi Kosei Torihiki Ni Kansuru Horitsu)* yang disebut dengan AMA. Menurut AMA, Persekongkolan Tender (*Dango*) adalah praktik yang dilakukan antar peserta tender selama proses tender untuk kontrak pekerjaan umum dan proyek

lain yang ditawarkan oleh pemerintah. Peserta tender berkolusi dan memutuskan perusahaan mana yang harus mendapatkan order pekerjaan umum dan hanya kontrak yang diperoleh sehingga pemenang tender telah ditentukan sebelumnya.

*The Antymonopoly Act (AMA) Article 2(6)* yang mengatur tentang perilaku yang menghambat persaingan usaha khususnya persekongkolan tender menentukan sebagai berikut :

*“Unreasonable restraint of trade as used in this Act shall mean such business activities, by which any entrepreneur, by contract, agreement or any other concerted actions, irrespective of its names, with other entrepreneurs, mutually restrict or conduct their business activities in such a manner as to fix, maintain, or increase prices, or to limit production, technology, product, facilities, or customers or suppliers, thereby causing, contrary to the public interest, a substantial restraint of competition in any particular field of trade”.*

Berdasar ketentuan *Article 2 (6)* tersebut dapat dinyatakan bahwa perilaku yang menghambat perdagangan yang tidak wajar seperti persekongkolan dalam tender yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain dapat menyebabkan terjadinya kekangan substansial dalam persaingan usaha dan dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. *Article 2 (6) AMA* mengandung unsur-unsur pelaku usaha, *Concerted Action*, hambatan persaingan secara substansial, kepentingan umum yang dapat dijelaskan sebagai berikut ini (Shingo Seryo, 2005 : 5-19).

a) Pelaku usaha

Pelaku usaha dalam *Article 2 (1)* AMA didefinisikan : orang yang melakukan semua kegiatan usaha baik usaha perdagangan, industri, keuangan, maupun jenis kegiatan usaha lainnya.

b) *Concerted Action*

*Concerted Action* diartikan sebagai perjanjian terselubung atau komunikasi yang saling menguntungkan diantara pihak.

c) Hambatan persaingan secara substansial

Hambatan persaingan secara substansial diartikan keadaan mengontrol, menciptakan, memelihara, dan menguatkan atau dapat dikatakan sebagai pembatasan efektivitas persaingan.

d) Kepentingan umum

Ada tiga makna kepentingan umum, yaitu : kepentingan ekonomi nasional secara keseluruhan, mempertahankan persaingan, dan menjaga persaingan bebas dan adil sehingga melestarikan kepentingan konsumen dan pertumbuhan ekonomi nasional yang sehat.

Undang-Undang AMA telah menetapkan *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) sebagai lembaga/instansi pengawas atas penerapan Undang-Undang Antimonopoli Jepang (*Article 27* ayat 1). JFTC terdiri atas ketua dan empat komisioner yang secara administratif berada dibawah kewenangan dan

bertanggung jawab kepada Perdana Menteri. JFTC ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan persetujuan Majelis Rendah dan Majelis Tinggi yang mempunyai keahlian dibidang hukum dan ekonomi yang pengangkatan dan pemberhentian (Ketua JFTC) dikukuhkan oleh Kaisar Jepang. JFTC dalam menjalankan tugasnya mempunyai kebebasan yang dijamin oleh undang-undang.

*Japan Fair Trade Commission* (JFTC) mempunyai tiga kewenangan, yaitu :

a) Wewenang administratif

Kewenangan administratif terkait dengan pemberian persetujuan kepada beberapa perjanjian dan konsultasi dengan badan lainnya, seperti :

- 1) Meminta perusahaan (pelaku usaha) membuat *fair competition code* yang wajib diserahkan kepada JFTC untuk mendapat persetujuan sehingga dapat dikecualikan dari undang-undang.
- 2) Memerintahkan badan lain untuk membuat izin usaha perusahaan tertentu yang telah melakukan pelanggaran terkait dengan perjanjian atau kegiatan yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3) Mengeluarkan pengumuman, *guide lines* dan memo sebagai *preventive administration* yang menjelaskan mengenai kebijakan penegakan hukum.

b) Wewenang kuasi legislatif

Kuasi legislatif merupakan kewenangan untuk membuat dan mengeluarkan peraturan termasuk mengeluarkan peraturan yang berhubungan dengan prosedur penegakan hukum.

c) Wewenang kuasi yudisial

Kuasi yudisial merupakan kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan dan wewenang untuk menjatuhkan sanksi. Kewenangan kuasi yudisial dapat memaksa pihak yang melanggar untuk patuh dan menjalankan putusan.

JFTC melakukan pengawasan dan beberapa tindakan untuk mencegah atau meminimalkan terjadinya persekongkolan tender antara lain berikut ini (Mustafa K. Rokan, 2010 : 257) :

a) Mengeliminasi atau menghapus kesempatan melakukan tindakan pelanggaran dengan cara meminta untuk membatalkan perjanjian atau kegiatan persekongkolan yang dilakukan oleh perusahaan (pelaku usaha), memerintahkan untuk menghentikan kegiatan dan mempublikasikan persekongkolan yang terjadi di surat kabar dan media lainnya.

b) Menetapkan denda administratif, dengan cara mengenakan pajak tambahan atas produk dari penawar yang dimenangkan. Besarnya biaya ini adalah 6% dari harga penawaran yang dimenangkan untuk perusahaan besar, dan 3% untuk perusahaan menengah dan kecil.

c) Menetapkan denda pidana terhadap kegiatan yang melanggar Undang-Undang Antimonopoli, pengaturan ini diperkuat dengan memberlakukan *Act on Elimination and Prevention of Involvement in Bid Rigging, etc. And Punishments for Acts by Employees that Harm Fairness of Bidding, etc. (Act No. 101 of 2002)* bulan Januari 2003. Undang-undang ini bertujuan untuk menghilangkan dan mencegah terjadinya persekongkolan tender.

Eksistensi JFTC pada dasarnya adalah sebuah lembaga administratif yang independen, namun masih terbuka celah yang memungkinkan intervensi/campur tangan pihak luar yang dapat mempengaruhi independensi JFTC. Intervensi pihak lain disebabkan karena aktivitas JFTC diawasi oleh parlemen dan penunjukan ketua komisi harus dilakukan dengan persetujuan parlemen.

2) Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan usaha Singapura

Pengaturan larangan persekongkolan tender di Singapura secara implisit diatur dalam Undang-Undang Persaingan Usaha (*Competition Act*) 2004 Bab 27 tentang Hukum Persaingan Usaha khususnya bagian-bagian mengenai ketentuan larangan Pasal 34.

*Competition Act* 2004 diundangkan oleh Parlemen pada tanggal 19 Oktober 2004 yang bertujuan untuk mendorong berfungsinya Pasar Singapura secara efisien dan iklim persaingan usaha (ekonomi). *Competition Act* 2004 banyak mencontoh *Competition Act* 1998 dari Inggris. Larangan persekongkolan tender diatur pada bagian III *Competition Act* yaitu : perjanjian, keputusan, dan praktik anti persaingan usaha yang termasuk dalam bentuk kegiatan utama yang dilarang. Ketentuan larangan Pasal 34 mencakup perjanjian antara pelaku usaha, keputusan dari perkumpulan pelaku usaha atau praktik yang direncanakan, membatasi atau mengganggu persaingan usaha baik yang diadakan atau berada di Singapura maupun di luar Singapura (Ketentuan 27.2.10).

Negara Singapura mempunyai Komisi Persaingan Usaha yang disebut dengan *Competition Commission of*

*Singapore (CCS)* yang secara yuridis dibentuk berdasarkan Undang-Undang (*Competition Act* Bagian II). CCS merupakan badan yang dibentuk menurut Undang-Undang yang mengatur dan memberlakukan hukum persaingan usaha. Undang-Undang Persaingan Usaha Singapura memberikan kekuasaan penyelidikan dan peradilan kepada CCS disamping juga menentukan tentang Badan Banding Persaingan Usaha/*Competition Appeal Board (CAB)* pada bagian IV yang menangani permohonan banding terhadap keputusan CCS.

Menurut ketentuan 27.2.11 CCS mengenai larangan Pasal 34 menyatakan bahwa suatu perjanjian pada umumnya tidak memiliki dampak buruk yang nyata pada persaingan usaha apabila :

- a) Perjanjian dibuat antara para pelaku usaha yang merupakan para pesaing yang sesungguhnya atau yang berpotensi dan keseluruhan tidak melebihi 20% pada pasar yang bersangkutan yang terkena dampak perjanjian;
- b) Perjanjian dibuat antara para pelaku usaha yang bukan merupakan para pesaing yang sesungguhnya ataupun yang berpotensi dan keseluruhan pangsa pasar tidak melebihi 20% pasar yang bersangkutan yang terkena dampak perjanjian; atau
- c) Perjanjian dibuat antara para pelaku usaha yang merupakan usaha kecil atau menengah (memiliki investasi aset yang bernilai kurang dari \$ 15 juta atau memiliki kurang dari 200 karyawan).

Perjanjian/kegiatan pengaturan atau persekongkolan tender dianggap sebagai dampak buruk yang mengakibatkan

terjadinya persaingan usaha tidak sehat meskipun pangsa pasar dari para pihak kurang dari ambang batas yang dimaksud ketentuan 27.2.11. Apabila terdapat pelanggaran yang disengaja atau lalai terhadap ketentuan larangan Pasal 34 dikenakan denda uang yang besarnya tidak melebihi 10% dari omzet untuk setiap tahun pelanggaran sampai selamanya tiga tahun. Pihak (pelaku usaha) yang menderita kehilangan atau kerugian secara langsung akibat pelanggaran ketentuan larangan Pasal 34 berhak mengajukan gugatan secara perdata, tetapi hak tersebut hanya dapat digunakan setelah CCS memutuskan adanya pelanggaran dan proses banding telah selesai dijalankan.

CCS menerapkan sanksi berupa pengenaan denda uang dengan tujuan untuk mencerminkan keseriusan pelanggaran dan mencegah para pelaku usaha melakukan praktik anti persaingan usaha atau persaingan usaha tidak sehat. Penentuan besarnya denda uang tergantung pada bukti atau fakta-fakta dari setiap kasus dengan pertimbangan : beratnya pelanggaran; omzet usaha dari pelaku usaha untuk produk/barang yang terkait; lamanya pelanggaran dan faktor-faktor yang memberatkan atau meringankan lainnya.

*Competition Commission of Singapore (CCS)* memiliki kekuasaan penyelidikan dan melakukan investigasi dengan

tujuan mencegah, membatasi atau menangani terjadinya persaingan usaha tidak sehat termasuk persekongkolan tender dalam pengadaan barang atau jasa. Kekuasaan penyelidikan CCS meliputi : meminta dokumen atau informasi tertentu (Pasal 63), memasuki tempat tanpa surat perintah (Pasal 65). Kekuasaan penyelidikan didukung oleh ancaman hukuman pidana bagi para pelaku usaha yang tidak patuh atau tidak mau bekerjasama. Ketentuan kejahatan pidana tersebut dalam Pasal 65 dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang, yaitu :

- a) Tidak mematuhi ketentuan Pasal 63 sampai dengan Pasal 65.
- b) Secara sengaja atau ceroboh memusnahkan, membuang, memalsukan atau menyembunyikan dokumen atau menyebabkan atau membiarkan hal tersebut terjadi.
- c) Secara sengaja atau ceroboh memberikan informasi yang salah atau menyesatkan mengenai hal yang bersifat materiil kepada CCS.
- d) Menghalangi CCS dalam melaksanakan tugasnya menurut Undang-Undang.

Pihak yang bersalah melakukan kejahatan akan dikenakan hukuman denda sebanyak-banyaknya \$ 10,000 atau penjara selama-lamanya 12 bulan atau keduanya.

Pengajuan banding atas keputusan CCS berada di *Competition Appeal Board* (CAB) dengan dilakukan persidangan kembali. CAB terdiri dari para anggota yang diangkat oleh Menteri berdasarkan kemampuan dan pengalaman di bidang industri, perdagangan, administrasi atau kualifikasi profesional di bidang yang sesuai. *Competition Appeal Board* memiliki kekuasaan yang luas atas proses upaya banding. Upaya banding selanjutnya terhadap keputusan CAB dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi (*High Court*) untuk masalah yang terkait dengan hukum atau jumlah denda uang. Pengadilan Tinggi dapat menegaskan, memodifikasi atau menolak keputusan CAB. Keputusan Pengadilan Tinggi merupakan keputusan yang dibuat dalam yuridiksi perdata awal dimana hak banding selanjutnya dapat diajukan ke Pengadilan Banding (*Court of Appeal*).

2. Perkembangan/perubahan yang terjadi dalam masyarakat berkaitan dengan persekongkolan tender pengadaan buku di Indonesia
  - a. Perkembangan/perubahan yang terjadi dalam masyarakat (umum) berkaitan dengan persekongkolan tender pengadaan buku Pemerintah

Kehidupan masyarakat saat ini, semakin banyak pandangan bahwa pendidikan adalah faktor yang sangat penting untuk

meningkatkan kesejahteraan hidup pribadi dan keluarga. Tingkat pendidikan yang lebih baik (lebih tinggi) akan memberikan harapan hidup yang lebih sejahtera. Selaras dengan modernisasi kehidupan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat, maka wirausahawan dan dunia usaha dituntut untuk lebih kompeten dan mandiri, hal ini dapat tercipta dari pribadi dan pekerja yang berpendidikan memadai, kompeten, dan profesional.

Masyarakat masih banyak yang beranggapan bahwa dunia pendidikan merupakan faktor krusial dalam meningkatkan kesejahteraan hidup, mengentaskan kemiskinan, dan membentuk generasi muda yang lebih baik dan berkompoten bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), termasuk dalam tender-tender pengadaan buku pemerintah. Sayangnya, anggapan masyarakat ini masih jadi slogan, karena dalam realita masih terjadi KKN dalam beberapa tender pemerintah khususnya tender pengadaan buku. Sejalan dengan makin cerdasnya masyarakat, dunia pendidikan diharapkan benar-benar dapat bebas dari KKN termasuk dalam praktek pengadaan buku pemerintah.

- b. Perkembangan/perubahan yang terjadi dalam masyarakat (dunia usaha) berkaitan dengan persekongkolan tender pengadaan buku pemerintah.

Selaras dengan perkembangan teknologi yang semakin pesat, modernisasi kehidupan dan persaingan dalam dunia usaha yang

semakin ketat maka pelaku usaha (perusahaan) yang akan tetap *exist* dan menjadi pemenang dalam persaingan usaha adalah usaha yang memiliki *competitive advantage*. Perusahaan yang memiliki *competitive advantage* adalah perusahaan yang memiliki keunggulan-keunggulan bersaing, termasuk keunggulan dalam pengelolaan dan pengembangan sumber daya, pembaharuan, dan inovatif.

Perusahaan agar dapat *exist* selain dituntut memiliki *competitive advantage* sering dihadapkan pada kondisi yang susah dihindari, dimana perusahaan harus dapat bersinergi dengan perusahaan sejenis lainnya untuk dapat menangani proyek yang besar dan ada kalanya dituntut untuk melakukan KKN. Proyek yang besar jumlah dan nilainya hanya mampu ditangani oleh beberapa perusahaan yang bekerjasama dalam bentuk konsorsium. Disamping itu sampai saat ini suatu perusahaan termasuk perusahaan penerbitan dan percetakan sering dihadapkan dengan kondisi yang sulit untuk dihindari khususnya dalam tender pengadaan buku, dimana apabila tidak bersedia melakukan kolusi (memberikan sejumlah rabat tertentu) berisiko kalah dalam persaingan usaha atau kalah dalam tender.

Pada dasarnya cukup banyak perusahaan di Indonesia khususnya perusahaan penerbitan dan percetakan yang mempunyai visi, misi, dan itikat baik dalam melakukan operasional perusahaan yang bertujuan menjadi perusahaan yang *good corporate governance* yaitu memiliki *competitive advantage*, jujur, dan bersih. Hal ini sesuai dengan tujuan

yang dicanangkan pemerintah yaitu menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Pelaku usaha khususnya perusahaan penerbitan dan percetakan baik secara mandiri maupun bersama perusahaan penerbit lainnya yang terhimpun dalam Ikatan Asosiasi Penerbit Indonesia (IKAPI) yang berkantor pusat di Cikini Jakarta yang sudah memiliki lebih dari 1400 anggota, berkomitmen meningkatkan kerjasama yang saling menguntungkan dan menghormati serta menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat termasuk dalam persaingan tender pengadaan buku pemerintah. Harapan ini, yang juga merupakan harapan masyarakat dan khususnya dunia Pendidikan, akan dapat terwujud apabila ada dukungan dan peran nyata dari pemerintah yang berupa kemudahan birokrasi, penyediaan fasilitas, ketentuan dan peraturan hukum, dan penegakan hukum yang lebih baik, transparan, dan konsisten.

3. Upaya meminimalkan terjadinya persekongkolan tender pengadaan buku DAK pemerintah dan hukum yang berlaku di masa mendatang (*Ius Constituendum*).

a. Upaya meminimalkan terjadinya persekongkolan tender pengadaan buku DAK pemerintah.

Pemerintah selaku penyedia, pengatur, dan pengawas regulasi (aturan hukum/perundang-undangan) bersama dengan pelaku usaha (perusahaan penerbitan dan percetakan) mempunyai tanggung jawab

meminimalkan terjadinya persekongkolan tender khususnya dalam tender pengadaan buku DAK.

- 1) Upaya pelaku usaha (perusahaan) meminimalkan terjadinya persekongkolan tender.

Selaras dengan pertumbuhan ekonomi negara dan semakin ketatnya persaingan dalam dunia usaha untuk mencapai *Good Corporate Governance*, selain perusahaan harus memiliki *competitive advantage* dan inovasi, juga harus mampu beroperasi secara baik dan jujur. Menurut penulis, beberapa upaya yang dapat dilakukan perusahaan untuk meminimalkan terjadinya persekongkolan tender (dalam pengadaan buku DAK) adalah berikut ini.

- a) Perusahaan menerapkan etika bisnis dalam operasional usahanya.

Dalam operasional usaha, perusahaan menjalankan bisnis secara adil dan beretika, yakni bisnis dengan kinerja unggul dan berkesinambungan yang dijalankan dengan mentaati kaidah-kaidah etika sejalan dengan hukum dan peraturan yang berlaku. Etika bisnis menekankan pentingnya kerangka legal politis bagi praktek bisnis yang baik, yaitu pentingnya hukum dan aturan bisnis serta peran pemerintah yang efektif dalam menjamin keberlakuan aturan bisnis secara konsekuen tanpa pandang bulu (A.Sonny Keraf, 2001: 69-71). Seiring dengan aturan dan pengawasan yang baik, terkoordinasi, ketat, dan terintegrasi

antardepartemen pemerintah yang terkait, khususnya Departemen Keuangan, Perbankan, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Dirjen Pajak, serta dorongan untuk melaksanakan etika bisnis yang lebih baik dan efektif, menuntut perusahaan menjalankan operasional perusahaannya sistem administrasi dan pelaporan untuk *Stake Holder* yang lebih baik dan benar. Hal ini secara otomatis akan meminimalkan terjadinya persekongkolan tender dari sisi pelaku bisnis (perusahaan).

- b) Perusahaan harus mampu mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki secara efektif dan beroperasi dengan efisien

Sumber daya yang dimiliki baik berupa modal kerja, sumber daya manusia, dan teknologi yang dapat dikelola dengan efisien dan efektif menjadikan perusahaan mampu beroperasi dan bersaing dalam bisnis dengan baik, jujur, dan sehat. Sumber daya yang efisien dan efektif merupakan fundamental bagi perusahaan untuk dapat melakukan persaingan usaha yang sehat tanpa melakukan persekongkolan, khususnya persekongkolan dalam tender pengadaan buku pemerintah.

- c) Meningkatkan kerjasama antar Perusahaan Penerbitan Indonesia

Kerjasama antar perusahaan – perusahaan penerbitan dalam bentuk organisasi Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI). Perusahaan-perusahaan penerbitan di Indonesia dapat menggalang kerjasama yang lebih baik melalui IKAPI dalam berbagai bidang. Kerjasama

ini mencakup kerjasama dalam bidang produksi, pemasaran, pendanaan, dan distribusi. Kerjasama yang sudah ada dapat ditingkatkan juga dalam bentuk pengaturan strategi dalam proses perencanaan sampai realisasi dana pemerintah yang dialokasikan dalam bentuk anggaran pendidikan nasional khususnya dalam tender pengadaan buku DAK. Strategi ini dapat berwujud pengadaan, pemasaran, dan distribusi bersama dalam bentuk konsorsium untuk memenuhi tender pengadaan buku DAK sehingga akan diperoleh tender yang efisien dan ekonomis. Dengan organisasi bersama dalam bentuk IKAPI yang lebih baik dan solid akan menjadikan nilai tambah yang lebih bagi perusahaan-perusahaan yang bersangkutan untuk memberi masukan kepada pemerintah terkait dengan anggaran dan realisasi dana pendidikan agar menerapkan kebijakan, aturan, dan pengawasan yang lebih efektif. Tujuannya adalah agar persekongkolan tender khususnya dalam pengadaan buku DAK dapat diminimalkan atau diiadakan.

2) Upaya Pemerintah meminimalkan terjadinya persekongkolan tender

a) Pemerintah Selaku Penyedia (Provider) dan Pengatur (Regulator)

Dalam konsepsi Negara kesejahteraan berdasarkan konstitusi NKRI sebagai model ideal pembangunan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan melalui peran pemerintah yang lebih besar dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Pelayanan

sosial dapat diakses oleh setiap lapisan masyarakat termasuk dunia pendidikan dan pelaku usaha secara merata, serta dapat diberikan pada semua bidang. Pemerintah juga melakukan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat dan dunia usaha. Dengan kebijakan, peraturan, dan pengawasan mengurangi dan mengendalikan dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat dan dunia usaha, termasuk meniadakan persaingan usaha tidak sehat yang dapat berupa persekongkolan tender pengadaan buku pemerintah.

Pemerintah menciptakan dan mendorong terjadinya persaingan usaha dalam perekonomian Indonesia karena dengan persaingan usaha akan tercipta efisiensi ekonomi dan *common values* di kalangan pelaku usaha melalui produk berkualitas dan harga murah. Persaingan usaha sehat memberikan keadilan dan kesejahteraan bukan untuk golongan atau pelaku usaha tertentu, tapi untuk semua pelaku usaha dan masyarakat yang pada akhirnya akan meniadakan atau meminimalkan distorsi perekonomian termasuk persekongkolan tender.

b) Pemerintah Selaku Pengawas (Umpire)

Pemerintah selaku pengawas dalam konteks Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) oleh Friedmann disebutkan mempunyai peran yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah

untuk meminimalkan terjadinya persekongkolan tender pengadaan buku DAK melalui produk aturan hukum dan penegakan hukum;

i) Produk Aturan Hukum

Pemerintah melalui regulasi yang berupa undang-undang dan peraturan perundangan memberikan aturan dan ketentuan yang boleh dan tidak boleh terjadi dalam persaingan usaha di Indonesia khususnya tender pengadaan buku DAK pemerintah lebih jelas, tegas, dan transparan yang diikuti dengan pengawasan, pencegahan dan kepastian penegakan hukum. Pemerintah secara yuridis telah mengatur larangan persekongkolan tender dalam pasal 22 undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan peraturan KPPU Nomor 2 tahun 2010 tentang pedoman pasal 22 undang-undang persaingan usaha. Secara khusus pengadaan barang/jasa pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 54 tahun 2010 dan Peraturan Presiden RI Nomor 4 tahun 2015 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 81 tahun 2015 dan Nomor 7 tahun 2016 tentang petunjuk teknis penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan untuk Sekolah Dasar (SD/SDLB). Undang – undang dan peraturan

perundangan ini beserta nilai – nilai persaingan usaha yang sehat lebih di internalisasi atau disosialisasikan secara efektif dan sinergis kepada pelaku usaha dan masyarakat. Landasan hukum yang telah ada baik berupa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya sangat beralasan untuk dievaluasi dan ditinjau ulang serta diperjuangkan dalam program penguatan kelembagaan baik melalui amandemen undang-undang maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya, hal ini dinyatakan dalam Rencana Strategis (RENSTRA) KPPU Tahun 2015-2019.

#### ii) Penegakan Hukum

Adanya penegakan hukum yang lebih adil, transparan, konsisten, dan efektif dalam persaingan usaha khususnya tender pengadaan buku DAK pemerintah. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memegang peranan yang sangat sentral dalam penegak hukum persaingan usaha di Indonesia. Dalam pasal 30 undang – undang Persaingan Usaha No.5 Tahun 1999 ditentukan bahwa komisi dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dan merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pihak lain. Seiring dengan tuntutan penegakan hukum yang lebih baik dan efektif dalam persaingan usaha, selain lembaga peradilan pemerintah lebih memberdayakan dan meningkatkan kinerja dan kredibilitas KPPU, dimana KPPU telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari

*legal framework* Indonesia, sehingga bisa menjadi sandaran kepastian hukum bagi para pencari keadilan dalam kasus persaingan usaha.

b. Hukum Persaingan usaha yang berlaku di masa mendatang (*Ius Constituendum*) di Indonesia

Berdasarkan hasil analisis terhadap data di dalam penelitian ini, dapat dikatakan bahwa undang-undang persaingan usaha dan peraturan pelaksanaannya yang sudah ada (*Ius Constitutum*) sudah cukup baik, namun perlu diperbaiki atau disempurnakan agar menjadi landasan hukum yang lebih baik, transparan, dan berkeadilan yang didukung oleh penegakan hukum yang memadai dan efektif.

1) Pengaturan *Ius Constitutum* Hukum Persaingan Usaha khususnya tentang Persekongkolan Tender DAK Pemerintah

Pengaturan larangan persekongkolan tender dalam pasal 22 Undang-Undang persaingan usaha menurut penulis perlu dipertegas dan diperbaiki dengan mengganti kata “pihak lain” menjadi “pelaku usaha (peserta tender) lain dan atau panitia tender” sehingga tidak akan menimbulkan salah tafsir dan dalam penjelasan pasal 22 perlu dinyatakan lebih spesifik mengenai apa yang dimaksud dengan persekongkolan tender, unsur persekongkolan tender, dan bentuk atau akibat terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengaturan tender pengadaan barang/jasa pemerintah yang diatur dalam peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan presiden Nomor 54 tahun 2010 perlu diperbaiki/disempurnakan terutama mengenai sistem prosedur/proses tender (lelang) yang keseluruhannya dilakukan secara elektronik (*E-procurement*) dengan sistem informasi yang lebih cepat, canggih, dan tingkat pengendalian yang terpadu dan akurat. Disamping perbaikan/penyempurnaan sistem proses tender perlu dilakukan perbaikan dalam isi (pasal) peraturan presiden ini, antara lain mempertegas ketentuan mengenai tindakan yang dapat dikenakan sanksi terkait persekongkolan tender yaitu persekongkolan dalam tender dapat dilakukan tidak hanya antar penyedia barang atau peserta tender melainkan dapat dilakukan juga dengan panitia tender (panitia pengadaan) dan tidak hanya dalam pengaturan harga penawaran saja melainkan dapat dilakukan dalam berbagai bentuk persekongkolan.

Peraturan menteri Pendidikan dan kebudayaan Nomor 7 tahun 2016 dan Nomor 81 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan sebagai peraturan pelaksana juga masih perlu diperbaiki/disempurnakan, terutama mengenai penentuan target umum, target kegiatan dan target penggunaan dimana harus lebih sesuai dengan kebutuhan dan efektif.

Perbaikan/penyempurnaan undang – undang persaingan usaha Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tetap merujuk pada sinkronisasi/harmonisasikan dengan hukum yuridis di atasnya yaitu undang–undang dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang diamandemen pasal 33 ayat 4. Terdapat sinkronisasi/harmonisasi juga dengan keputusan Presiden RI nomor 75 tahun 1999 tentang pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan peraturan komisi pengawas persaingan usaha Nomor 2 tahun 2010 tentang pedoman pasal 22 undang–undang persaingan usaha mengenai larangan persekongkolan dalam tender serta peraturan pelaksana : Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 dan peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dan peraturan menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 7 tahun 2016 dan nomor 81 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

Dari Analisis perbandingan hukum, pengaturan hukum persaingan usaha khususnya larangan persekongkolan tender (*Ius Constitutum*) di Indonesia dapat dikatakan sudah cukup baik jika dibandingkan dengan pengaturan hukum larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan usaha Jepang dan Singapura. Letak

permasalahanyang perlu diperbaiki/disempurnakan hanya pada pengaturan dan lembaga penegak hukumnya saja,dimana pengaturan hukum persaingan usaha khususnya tentang larangan persekongkolan tender di kedua negara tersebut tidak perlu diadopsi dan dapat kita pakai sebagai pembanding.

Beberapa tantangan *konseptual ius constituendum hukum* persaingan usaha di Indonesia menurut DR.Syamsul Maarif,SH,LL.M meliputi antara lain tercapainya berbagai tujuan hukum persaingan usaha, terwujudnya pembaharuan hukum bisnis, dan tersedianya tindakan administratif bagi pejabat pemerintah yang melanggar.

a)Tercapainya berbagai tujuan

Rumusan pasal 3 undang-undang persaingan usaha secara harfiah sulit dipahami karena mencampur adukan antara tujuan dan pendekatan, dan tidak memisahkan antara tujuan jangka panjang dan jangka pendek. Tujuan hukum persaingan usaha dapat ditegaskan untuk mencapai efisiensi kegiatan usaha dan menjaga kepentingan umum.

b)Terwujudya Pembaharuan Hukum Bisnis

Undang-undang persaingan usaha mengatur banyak hal yang bersifat baru, mencakup ketentuan materil, formil bahkan kelembagaan. Terdapat banyak peraturan yang berisi larangan terhadap kegiatan usaha atau perjanjian yang dapat menimbulkan

praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang secara substantive dinyatakan berlaku baik yang bersifat *rule of reason* maupun *per se illegal*, yang secara materil telah mengisi kekosongan hukum guna mengatur perilaku pelaku usaha di Indonesia. Terdapat pula peraturan mengenai ketentuan yang berkaitan dengan hukum formal atau acara pemeriksaan di KPPU, diantaranya berkaitan dengan peranan penyidik dalam penegakan hukum persaingan usaha, meskipun bukan pengadilan KPPU ditentukan sebagai satu badan pemutus untuk perkara persaingan usaha. KPPU adalah penegak hukum untuk penyelesaian persoalan bisnis yang *multifunctions* yang beroperasi dengan penegak hukum lainnya seperti kejaksaan dan pengadilan demi efektifnya hukum persaingan usaha. Pembangunan mekanisme untuk meminimalisir terjadinya praktek kolusi antara oknum KPPU dan pelaku usaha yang diperiksa juga diperlukan.

c) Sanksi hukum bagi pejabat pemerintah

Dukungan pemerintah dalam penerapan sanksi hukum kepada pejabat yang terlibat pelanggaran undang-undang persaingan usaha khususnya persekongkolan dalam tender pemerintah sangat diperlukan. Undang-undang persaingan usaha yang ada membatasi wewenang KPPU untuk menjatuhkan sanksi hukum bukan pelaku usaha termasuk didalamnya pemimpin proyek atau panitia lelang proyek pemerintah.

- 2) Pengaturan *Ius Constituendum* terkait dengan aturan hukum dan lembaga penegak hukum persaingan usaha.

Pengaturan hukum yang baik perlu diikuti adanya aturan dan lembaga penegak hukum yang baik, kredibel, dan efektif dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Dari hasil analisis terlihat dibutuhkannya perbaikan dalam dasar hukum dan kinerja Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha dalam penanganan persekongkolan tender pengadaan buku DAK. Legitimasi KPPU sebagai penegak hukum persaingan usaha terutama didasarkan pada pasal 18 (KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat); pasal 30 ayat 1,2 & 3 (untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk KPPU, komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain, dan komisi bertanggung jawab kepada Presiden) dan pasal 35 & 36 mengenai tugas dan wewenang KPPU yang antara lain dinyatakan mempunyai wewenang melakukan penelitian, penyelidikan, dan atau pemeriksaan, meminta keterangan dari instansi pemerintah, memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat serta menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang persaingan usaha.

Menurut penulis, perbaikan ketentuan hukum terkait penegakan hukum persaingan usaha antara lain : penjelasan/penegasan apakah KPPU juga sebuah lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman sebagaimana yang ditentukan pasal 36 undang-undang persaingan usaha atau bahkan sebagai *independent self regulatory body* yang memiliki kewenangan penuh dalam penegakan hukum persaingan usaha dan hubungan hukum dengan lembaga penegak hukum lainnya. Penegasan pemberian wewenang penuh KPPU untuk menjatuhkan sanksi hukum kepada bukan pelaku usaha yang terlibat dalam persekongkolan tender termasuk pemimpin proyek atau panitia lelang proyek pemerintah. Ketentuan/penegasan mengenai pengendalian dan pengawasan sebagai dasar hukum tindakan yang dapat dilakukan oleh lembaga penegak hukum khususnya KPPU terhadap pelaku usaha maupun bukan pelaku usaha yang telah diberi sanksi hukum karena telah terbukti melakukan pelanggaran adanya persaingan usaha tidak sehat khususnya persekongkolan tender, baik dengan pendekatan *rule of reason* atau *per se* atau kedua-duanya, akan tetapi tidak dijalankan baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

Selain perbaikan aturan hukum, dituntut juga perbaikan dalam penegakan hukumnya, dimana perlu diterapkan penegakan hukum yang adil tanpa pandang bulu, konsisten, terpadu, dan efektif dalam penanganan kasus persaingan usaha tidak sehat. Peran dan dukungan penuh pemerintah sangat diperlukan dalam penegakan

hukumpersaingan usaha, khususnya oleh KPPU dan lembaga peradilan agar persaingan usaha tidak sehat khususnya persekongkolan tender dapat diminimalkan atau ditiadakan sehingga tercipta persaingan usaha yang sehat, jujur, dan adil serta memberi kesejahteraan bagi masyarakat umum. Sehubungan dengan penegakan hukum perlu dilakukan perbaikan juga pada lembaganya khususnya KPPU yaitu struktur organisasi, program kerja, mental/karakter pengampu dan kinerja KPPU lebih ditingkatkan agar KPPU akan dapat bekerja dengan lebih efektif dan optimal.

