

JURNAL SKRIPSI

**KAJIAN TERHADAP PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN
USAHA (KPPU) MENGENAI PERSEKONGKOLAN DALAM TENDER
TAHUN 2011-2013 DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR
5 TAHUN 1999 DAN PERATURAN KPPU NOMOR 2 TAHUN 2010**



Diajukan oleh :

RIKELA MELIA LAROSA

NPM : 110510584

Program Studi : Ilmu Hukum

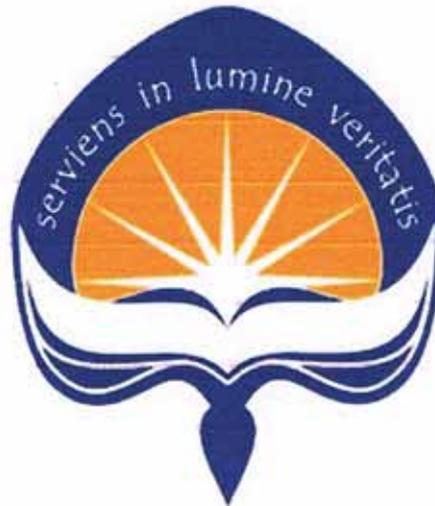
Program Kekhususan : Hukum Bisnis dan Ekonomi

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

FAKULTAS HUKUM

2014

**HALAMAN PERSETUJUAN
JURNAL SKRIPSI
KAJIAN TERHADAP PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN
USAHA (KPPU) MENGENAI PERSEKONGKOLAN DALAM TENDER
TAHUN 2011-2013 DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR
5 TAHUN 1999 DAN PERATURAN KPPU NOMOR 2 TAHUN 2010**



Diajukan oleh:

**NPM : 110510584
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Bisnis dan Ekonomi**

**Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing
pada tanggal 27 Januari 2015**

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Sari Murti Widiyastuti".

Dr. Y. Sari Murti Widiyastuti, S.H., M.Hum.

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta

FAKULTAS HUKUM

Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.

The text is centered and includes the name of the Dean of the Faculty of Law at Universitas Atma Jaya Yogyakarta. To the left of the signature is the university's logo, and below the signature is the name of the Dean, Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.

- I. **Judul tugas akhir** :Kajian Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Mengenai Persekongkolan Dalam Tender Tahun 2011-2013 Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010
- II. **Nama Mahasiswa** :RIKELA MELIA LAROSA, Nama Dosen Pembimbing: Y. Sari Murti Widiyastuti
- III. **Program Studi** :Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta

IV. **Abstract** :

Collusive agreement on tender is one of prohibited activities in Act No. 5 Year 1999. It is classified into 3 categories: collusive agreement of horizontal, vertical and mix horizontal-vertical. However in fact, there are many cases of collusive agreement on tender. From verdict data of KPPU, there are 20 cases of collusive agreement on tender which is handled by KPPU start from 2011 to 2013. Therefore, the author has interest to conduct research entitled "Reviewing KPPU Verdict Concern Collusive Agreement on Tender During 2011 – 2013 Related to Act No. 5 Year 1999 And KPPU Regulation No.2 Year 2010". And the problem formulation are: a) what kind of collusive agreement on tender often be decided on KPPU verdict during 2011 – 2013?; b) Are Act No.5 Year 1999 and KPPU Regulation No. 2 Year 2010 effective to prevent collusive agreement on tender during 2011 – 2013?. The research method used is normative law research. It is one law research that requires secondary data as primary data. And the research result indicates interesting finding which there are 20 cases of collusive agreement on tender; most of them (18 cases) is mix horizontal – vertical cases and the rest is vertical cases. It is because there are involvements of government official on tender. Thus, Act No 5 Year 1999 and KPPU Regulation No 2 Year 2010 are not effective yet to prevent collusive agreement on tender cases.

Keyword: *collusive agreement on tender, KPPU verdict, Act No 5 Year 1999, KPPU Regulation No 2 Year 2010, business competition*

V. **PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjadi langkah baru bagi Indonesia dalam hal menyelesaikan permasalahan di bidang ekonomi khususnya dalam persaingan usaha. Undang-Undang ini, membantu

mewujudkan ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas dikatakan bahwa, perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi. Ini berarti bahwa, segala hal yang terkait dengan perekonomian, seperti sistem ekonomi, tujuan yang dicapai, pembangunan ekonomi, kebijakan maupun program, semuanya harus berdasarkan demokrasi ekonomi.¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan mencegah timbulnya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, dan diharapkan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Salah satu kegiatan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat adalah persekongkolan, yang merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Persekongkolan atau konspirasi merupakan bentuk kerjasama dalam perdagangan dengan tujuan untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang terlibat dalam konspirasi atau persekongkolan.² Persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.³

¹ Hermansyah, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm 64.

² Galuh Puspaningrum, 2013, *Hukum Persaingan Usaha, Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, hlm. 114.

³ Andi Fahmi Lubis, dkk., 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: ROV Creative Media, hlm. 150.

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu persekongkolan horisontal, persekongkolan vertikal, dan persekongkolan gabungan horisontal dan vertikal. Persekongkolan horisontal merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan vertikal merupakan 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. Persekongkolan gabungan horisontal dan vertikal merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.

Dalam kenyataannya, banyak terdapat tindakan persekongkolan dalam tender yang berakibat persaingan usaha tidak sehat. Dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 terdapat jumlah putusan yang diputus oleh KPPU sebanyak 33 (tiga puluh tiga) putusan. Dari 33 (tiga puluh tiga) putusan tersebut, terdapat 20 (dua puluh) putusan mengenai perkara persekongkolan dalam tender.⁴

Data putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa perkara persekongkolan dalam tender melibatkan pemerintah atau BUMN atau perusahaan swasta. Dengan ini penulis tertarik mengenai, jenis persekongkolan tender apa

⁴ www.kppu.go.id/id/putusan/Tahun-2011,2012,2013/

yang sering dipergunakan oleh pelaku usaha dalam melakukan kerjasamadengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, yang dapat dilihat melalui perkara persekongkolan dalam tender yang sudah diputus oleh KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 dan apakah peraturan yang ada, sudah efektif atau tidak untuk mencengah tindakan persekongkolan dalam tender.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dirumuskan masalah:

1. Apa jenis persekongkolan dalam tender yang sering diputus dalam Putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013?
2. Apakah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 sudah efektif untuk mencengah persekongkolan dalam tender dari Tahun 2011 sampai Tahun 2013?

VI. ISI MAKALAH

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Persaingan Usaha

1. Pengertian Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan persaingan usaha. Menurut Arie Siswanto yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan

tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.⁵ Sedangkan dalam Kamus Lengkap Ekonomi yang ditulis oleh Christopher Pass dan Bryan Lowes, yang dimaksud dengan *competition law* (hukum persaingan) adalah bagian dari perundang-undangan yang mengatur tentang monopoli, penggabungan dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktek anti persaingan.

2. Sejarah Hukum Persaingan Usaha

Sejarah hukum persaingan usaha di Indonesia sendiri, bermula pada saat Indonesia mengalami krisis ekonomi atau krisis moneter pertengahan Tahun 1997 dan mencapai puncaknya pada Tahun 1998. Krisis yang di alami oleh Indonesia menyebabkan tergoncangnya perekonomian dan pemerintah, terjadinya inflasi, infrastruktur ekonomi, defisit neraca pembayaran, dan kebutuhan pangan yang belum tercukupi serta struktur pasar monopoli. Karena tekanan berlanjut terus, maka pemerintah Indonesia pada awal Oktober 1997 meminta bantuan keuangan dari Dana Moneter Internasional (IMF) untuk membantu Indonesia dalam menanggulangi krisis ekonomi. Permintaan pemerintah Indonesia dipenuhi oleh IMF, IMF memberikan bantuan keuangan kepada pemerintah Indonesia sebesar US\$ 43 miliar dan disediakan atas dasar janji tertulis

⁵ Arie Siswanto, 2004, *Hukum Persaingan Usaha*, Bogor Selatan, Ghalia Indonesia, hlm. 25.

pemerintah Indonesia kepada IMF yang disebut *Letter of Intent* (LoI). Akan tetapi terdapat persyaratan yaitu Indonesia dapat melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu.

3. Hukum Persaingan Usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tidak didefinisikan secara tegas mengenai persaingan usaha, melainkan memberikan pengertian mengenai persaingan usaha tidak sehat yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (6) yaitu:

“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.”

Asas yang utama pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah demokrasi ekonomi. Asas tersebut terdapat dalam Pasal 2 yaitu:

“pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.”

B. Tinjauan Umum Tentang Persekongkolan Dalam Tender

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Persekongkolan dalam Tender

Persekongkolan dalam tender adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian dan/atau membandingkan

dokumen tender sebelum penyerahan dan atau memfasilitasi dan atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengethau bahwa tindakan tersebut untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu⁶

Persekongkolan dalam tender dilarang dalam salah satu pasal pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, persekongkolan dalam tender sering dikaitkan dengan pengadaan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh Pemerintah (*Government Procurement*).

2. Jenis-Jenis Persekongkolan dalam Tender

KPPU melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaing Usaha Nomor 2 Tahun 2010 membedakan tiga jenis persekongkolan dalam tender, yaitu:

1) Persekongkolan Horizontal

Persekongkolan horizontal merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya.

2) Persekongkolan Vertikal

⁶ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 279.

Persekongkolan vertikal merupakan 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.

3) Persekongkolan Horizontal dan Vertikal

Persekongkolan horizontal dan vertikal merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.

3. Mekanisme dan Indikasi Persekongkolan dalam Tender

Mekanisme beroperasinya persekongkolan dalam penawaran tender, yaitu:

1) Tekanan Terhadap Penawaran (*bid suppression*)

Tekanan terhadap penawaran (*bid suppression*), artinya bahwa satu atau lebih penawar setuju untuk tidak mengikuti pelelangan, atau menarik penawaran yang telah diajukan sebelumnya, dan member kesempatan agar penawar yang lain dapat memenangkan pelelang tersebut.

2) Penawaran yang Saling Melengkapi (*complementary bidding*)

Penawaran yang saling melengkapi (*complementary bidding*), yaitu kesepakatan di antara para penawar, dimana dua atau lebih penawar setuju terhadap siapa yang akan memenangkan penawaran.

3) Perputaran Penawaran atau Arisan Tender (*bid rotation*)

Perputaran penawaran atau arisan tender (*bid rotation*), adalah pola penawaran tender di mana satu dari penawar setuju untuk kembali sebagai penawar yang paling rendah.

4) Pembagian Pasar (*market division*)

Pembagian pasar (*market division*), adalah pola penawaran tender yang terdiri atas beberapa cara untuk memenangkan melalui pembagian pasar.

C. Jenis Persekongkolan dalam Tender yang Sering Digunakan oleh Pelaku Usaha Melalui Perkara yang Diputus oleh KPPU Tahun 2011-2013

Diperoleh temuan yang menarik dari kajian yang telah dilakukan terhadap putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 yaitu sebagian besar terdapat 18 (delapan belas) kasus persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal yang ditangani oleh KPPU dikarenakan adanya keterlibatan pejabat pemerintah melalui panitia tender sebagai bawahannya. Terjadinya persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal disebabkan kurangnya niat baik (*good will*)

secara menyeluruh dari pejabat pemerintah sebagai regulator yang secara serius menerapkan peraturan yang ada dengan benar.

D. Efektivitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 dalam Pencegahan Persekongkolan dalam Tender

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih terdapat kekurangan untuk mencegah terjadinya persekongkolan dalam tender. Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menerapkan metode pendekatan *rule of reason*, artinya bahwa harus ada evaluasi dari KPPU mengenai apakah kegiatan tersebut menghambat atau mendukung persaingan usaha, maka KPPU mengalami banyak kesulitan dalam melakukan pembuktian. Selain itu larangan persekongkolan dalam tender diatur lebih lanjut dalam Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 juga masih kurang dalam melakukan pencegahan kasus persekongkolan dalam tender, seharusnya pihak KPPU perlu memberikan batas-batas kewenangan jenis pada setiap tahapan tender untuk dapat menentukan lembaga mana yang berwenang memeriksa dan menangani kasus persekongkolan dalam tender.

VI. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan terhadap putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Diperoleh temuan yang menarik yaitu terdapat 20 (dua puluh) kasus persekongkolan dalam tender. Sebagian besar yaitu 18 (delapan belas) kasus persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal dan sisanya persekongkolan horizontal. Hal ini tidak dapat dipungkiri banyaknya kasus persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal dikarenakan keterlibatan pejabat pemerintah melalui panitia tender sebagai bawahannya. Salah satu penyebab terjadi kasus persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal adalah kurangnya niat baik (*good will*) secara menyeluruh dari pejabat pemerintah sebagai regulator yang secara serius menerapkan peraturan yang ada dengan benar. Sehingga para pelaku usaha menggunakan kesempatan tersebut untuk memenangkan tender dengan cara tidak jujur dan melawan hukum.
2. Hal lainnya yang menyebabkan banyaknya terjadi persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal adalah peraturan yang ada, masih terdapat kekurangan untuk melakukan pencengahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih kurang dalam melakukan pencengahan terhadap persekongkolan dalam tender, seperti Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menerapkan pendekatan *rule of reason*, dimana pendekatan tersebut dibutuhkan evaluasi terlebih dahulu oleh KPPU. Apabila KPPU menerapkan pendekatan *rule of reason* atas kasus persekongkolan dalam tender kemungkinan KPPU akan mengalami kesulitan dalam melakukan pembuktian. Peraturan

KPPU Nomor 2 Tahun 2010 juga masih kurang untuk melakukan pencegahan terhadap persekongolan dalam tender. Hal ini terlihat belum adanya batasan-batasan kewenangan pada setiap tahapan-tahapan tender, dimana kewenangan pemeriksaan dilakukan oleh KPPU atau Pengadilan Negeri maupun KPK.

VIII. DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Hermansyah, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta.

Lubis, Andi Fahmi, dkk, 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, ROV Creative Media, Jakarta.

Nugroho, Susanti Adi, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta.

Puspaningrum, Galuh, 2013, *Hukum Persaingan Usaha, Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta.

Siswanto, Arie, 2004, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan.

Sutedi, Andrian, 2012, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta Timur.

Website:

www.kppu.go.id/id/putusan/Tahun_-2011,2012,2013/

Jurnal:

Yakub Adi Krisanto, 2006, Analisis Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU Tentang Persekongkolan Tender, Jurnal Hukum Bisnis, Volume-No.2.

Peraturan Perundang-undangan:

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

Peraturan KPPU tentang Pedoman Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 Larangan Persekongkolan Dalam Tender Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah.