

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### A. Pelaksanaan Putusan KPPU dan Upaya Hukum Terhadap Perkara Persekongkolan Tender Proyek Pemerintah

KPPU selama menjalankan tugasnya telah banyak mengeluarkan beberapa putusan yang mengharuskan pelaku usaha yang terbukti secara sah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Antimonopoli untuk membayar denda sesuai dengan putusan tersebut. Sebagaimana dalam penjelasan sebelumnya bahwa perkara yang paling banyak ditangani oleh KPPU ialah perkara persekongkolan tender. Dalam hal ini KPPU mengeluarkan putusan yang bersifat *deklaratoir* dan *condemnatoir* terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Antimonopoli. Sifat *deklaratoir* dan *condemnatoir* dalam putusan KPPU dari kedua Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU yaitu Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005 dan Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2013 terhadap perkara persekongkolan tender.

##### 1. Kasus Posisi Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005

###### a. Para Pihak

Pada putusan KPPU tersebut komisi memeriksa dugaan adanya persekongkolan tender berkaitan dengan tender pengadaan alat kedokteran untuk Badan Rumah Sakit Daerah Cibinong Kab. Bogor (selanjutnya disebut dengan BRSD Cibinong) Tahun Anggaran 2005, yang dilakukan oleh :

- 1) dr. Radianti M.A.R.S selaku Ketua Panitia Pengadaan Alat Kedokteran BRSD Cibinong mrnggunakan APBD tahun 2005, beralamat kantor di Jalan KSR Dadi Kusmayadi Nomor 27, Cibinong Kab. Bogor selanjutnya sebagai pihak Terlapor I
- 2) PT. Bhakti Wira Husada beralamat kantor di Jalan Tebet Utara I Nomor 20 RT/RW 001/002, Tebet Timur, Jakarta Selatan selanjutnya sebagai pihak Terlapor II
- 3) PT. Wibisono Graha beralamat kantor di Gedung Wang Lantai 4, Jalan Pemuda Nomor 101, Rawamangun, Jakarta Timur selanjutnya sebagai pihak Terlapor III
- 4) PT. Nauli Makmur Graha beralamat kantor di Jalan Duren Tiga Buntu Nomor 27, RT/RW 005/003, Pancoran, Jakarta Selatan Terlapor IV
- 5) PT. Bhineka Usada Raya beralamat kantor di Gedung Wang Lantai 2, Jalan Pemuda Nomor 101, Rawamangun, Jakarta Timur selanjutnya sebagai pihak Terlapor V
- 6) dr. Julianti Juliah M.A.R.S selaku Direktur BRSD Cibinong beralamat kantor di Jalan KSR Dadi Kusmayadi Nomor 27, Cibinong Kab. Bogor selanjutnya sebagai pihak Terlapor VI

**b. Kasus Posisi**

Untuk memenuhi kebutuhan alat kedokteran pada BRSD Cibinong, bidang pelayanan BRSD Cibinong melakukan perencanaan pengadaan alat kedokteran dengan mendata tiap-tiap instansi mengenai alat kedokteran yang dibutuhkan. Bidang pelayanan BRSD menyusun kebutuhan alat kedokteran berpegang pada prinsip prioritas yang disesuaikan dengan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Pada saat penyusunan RASK Terlapor I melakukan pertemuan untuk berkonsultasi dengan 2 distributor yaitu PT. Bersaudara dan Terlapor V membahas terkait dengan alat kedokteran khususnya alat *Vascular Screening* dan meminta brosur serta spesifikasi alat dari kedua distributor tersebut.

RASK yang telah disusun, diajukan dan dibahas oleh Panitia Anggaran Eksekutif dan Panitia Anggaran Legislatif Pemerintah Daerah Kab. Bogor yang selanjutnya disahkan menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). Dalam DASK ini menggunakan APBD tahun 2005 sebesar Rp. 5.498. 525.000 (lima miliar empat ratus sembilan puluh delapan juta lima ratus dua puluh lima ribu rupiah).

Untuk menyelenggarakan pengadaan alat kedokteran tersebut, dibentuklah panitia pengadaan alat kedokteran yang diketuai oleh Terlapor I. Selanjutnya, Terlapor I berkoordinasi dengan bidang pelayanan untuk menyusun rencana kerja dan syarat (RKS) dan harga perkiraan sendiri (HPS). Dalam penyusunan RSK memuat beberapa spesifikasi alat kedokteran, dimana pada spesifikasi tersebut terdapat kesamaan dengan spesifikasi alat kedokteran yang dimiliki oleh Terlapor V seperti *Mobile X-Ray*, *Suction Pump (baby)*, *Vascular Screening* dan lain-lain.

Adapun besaran harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan barang sebesar Rp. 6.484.850.000 (enam miliar empat ratus delapan puluh empat juta delapan ratus lima puluh ribu rupiah) dan menetapkan RKS diantaranya memuat ketentuan, yaitu:

- 1) Setiap peserta tender wajib menyampaikan fotocopy sertifikat *sole agent* dari pabrik.

- 2) Alat kedokteran yang ditawarkan wajib terdaftar di Departemen Kesehatan untuk barang yang dimaksud adalah barang-barang untuk ICU, OK, dan Perina.
- 3) Dokumen penawaran wajib dilengkapi dengan surat penawaran harga yang telah ditetapkan dengan Kop Perusahaan dan dibubuhi oleh materai Rp 6.000 (enam ribu rupiah), bertanggal dan ditandatangani oleh penanggung jawab perusahaan, lampiran surat penawaran dan perinciannya bermaterai Rp.6.000 (enam ribu rupiah).
- 4) Dokumen penawaran tersebut dibuat dalam 3 rangkap dengan ukuran folio, dimasukkan ke dalam satu sampul polos tertutup dan tidak tembus pandang serta pada sudut kiri atas sampul hanya dicantumkan: dokumen penawaran pengadaan barang/jasa, jenis pekerjaan, hari, tanggal, pemasukan, jam pemasukan, dan dialamatkan kepada alamat kantor panitia pengadaan barang alat kedokteran.
- 5) Dokumen penawaran akan dinyatakan tidak sah apabila tidak memenuhi persyaratan bermaterai cukup, tidak bertanggal, tidak ditandatangani, serta tidak terdapat stempel dari perusahaan.
- 6) Dokumen penawaran dinyatakan tidak sah, atau dengan kata lain berarti gugur dan tidak dapat diikuti sertakan dalam evaluasi selanjutnya yangtelah diteliti ternyata masih ada syarat yang

kurang (tidak lengkap) sesuai dengan syarat-syarat pada poin sebelumnya.

- 7) Spesifikasi yang ditawarkan oleh peserta tender harus sesuai dengan spesifikasi yang telah ditetapkan oleh panitia pengadaan barang alat kedokteran.

Pengumuman adanya rencana pengadaan alat kedokteran tersebut diumumkan pada tanggal 26 April hingga 4 Mei 2005. Untuk pendaftaran dan pengambilan dokumen RKS dilakukan pada tanggal 27 April hingga 16 Mei 2005. Untuk jangka waktu pemasukan dokumen penawaran berakhir pada tanggal 17 Mei 2015. Jumlah peserta tender yang menghadiri acara pembukaan dokumen penawaran sebanyak 16 perusahaan dan untuk peserta tender yang memasukan dokumen penawaran sebanyak 15 perusahaan.

Pada saat pembukaan dokumen penawaran Terlapor I hanya melakukan pembukaan penawaran terhadap 10 dokumen penawaran perusahaan saja, yakni: Koperasi Kulak Mitra Pakuan, PT. Dasa, CV. Pesona Scientific, PT. Multi Mega Service, PT. Wibisono Elmed, PT. Nauli Makmur Graha, CV. Darmakusumah, PT. Bhakti Wira Husada, CV. Maju Mundur dan PT. Damka Semesta. Akan tetapi, untuk 5 dokumen penawaran dari peserta tender lainnya tidak dibuka oleh Terlapor I.

Dari hasil pemeriksaan terhadap kelengkapan dokumen peserta tender khususnya dokumen penawaran para pihak terlapor, ialah:

- 1) Terlapor III tidak mencantumkan tanggal pemasukan pada amplop, dan surat dukungan bank tidak ditujukan kepada Direktur tetapi ditujukan kepada komisaris
- 2) Domisili Terlapor IV tidak sesuai dengan akta perusahaan
- 3) Form isian kualifikasi dokumen asli Terlapor II tidak sama dengan yang terdapat pada dokumen copu dan lampiran penawaran Terlapor II tidak bermaterai
- 4) Adapun harga penawaran yang diajukan oleh Terlapor II sebesar Rp.5.799.999.000 (lima milyar tujuh ratus sembilan puluh sembilan juta sembilan ratus sembilan puluh sembilan ribu rupiah), Terlapor III sebesar Rp.5.895.451.000 (lima milyar delapan ratus sembilan puluh lima juta empat ratus lima puluh satu ribu rupiah), Terlapor IV 6.100.000.000 (enam milyar seratus juta rupiah).

Sebelum pengajuan dokumen penawaran Terlapor II, Terlapor III dan Terlapor IV telah melakukan koordinasi untuk menentukan harga penawaran yang akan diajukan oleh para pihak Terlapor dalam dokumen penawaran. Sehingga, selisih harga yang diajukan oleh para pihak tidak jauh berbeda.

Untuk status alat kedokteran yang ditawarkan oleh Terlapor II dalam dokumen penawaran tidak terdaftar di Departemen Kesehatan. Pada praktiknya Terlapor I tidak mempersyaratkan status terdaftar untuk 21 alat kedokteran yang ditawarkan oleh peserta tender

meskipun menurut persyaratan yang ada harus terdaftar di Departemen Kesehatan. Begitu juga dengan Terlapor VI yang tidak melakukan pengecekan terhadap sudah terdaftarnya pada 33 item alat kedokteran pada saat serah terima barang.

Pada tanggal 31 Mei 2005 Terlapor I mengusulkan calon usulan pemenang tender pengadaan alat kedokteran berdasarkan hasil evaluasi administrasi, teknis, harga dan kualifikasi kepada Terlapor VI, yaitu Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV. Terhadap usulan calon yang diajukan oleh Terlapor I kepada Terlapor VI tidak jarang mendapat sanggahan dari peserta tender lainnya karena berdasarkan hasil pemeriksaan dokumen, dokumen yang diajukan para terlapor tidak memenuhi persyaratan yang diajukan oleh Terlapor I.

Pada tanggal 17 Juni 2005 terlapor VI menetapkan Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV sebagai pemenang dengan harga penawaran tender sesuai dengan dokumen penawaran yang diajukan oleh para pihak Terlapor. Setelah adanya penetapan dari Terlapor VI dan diumumkan oleh Terlapor I, Terlapor II sebagai pengguna anggaran kegiatan pengadaan alat kedokteran APBD Tahun 2005 menandatangani kontrak kerja dengan pihak Terlapor I pada tanggal 4 juli 2005. Sehingga dengan adanya kontrak kerja pelaksanaan pengadaan barang alat kedokteran mulai dilaksanakan oleh para pihak Terlapor sebagi pihak pemenang tender.

### c. Dasar Pertimbangan

Adapun dasar pertimbangan Majelis Komisi dalam putusan ini singkatnya, sebagai berikut:

- 1) Bahwa Terlapor I, II, III, IV, V dan VI telah terbukti melakukan persekongkolan tender pada pengadaan barang alat kedokteran di RSUD Cibinong yang bertujuan untuk menyingkirkan CV. Pesona Scientific dan PT. Multi Megah Service serta peserta tender lainnya;
- 2) Bahwa kerjasama yang dilakukan oleh Terlapor I, II, III, IV, V dan VI adalah untuk memenangkan Terlapor II yaitu dalam bentuk persesuaian harga penawaran, tindakan diskriminatif pihak Terlapor V dan tindakan diskriminatif Terlapor I dan Terlapor VI;
- 3) Bahwa seluruh alat kedokteran yang ditawarkan oleh peserta tender harus telah terdaftar di Departemen Kesehatan dan apabila tidak terdaftar dapat dikategorikan sebagai barang yang ilegal.
- 4) Bahwa berdasarkan pasal 35 Undang-Undang Antimonopoli, Majelis Komisi merekomendasi kepada komisi untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah sebagai berikut
  - a) Merekomendasikan kepada Departemen Kesehatan untuk melakukan pengawasan terhadap ketentuan pengadaan alat-alat kedokteran yang terdaftar di Departemen Kesehatan, khususnya pengadaan barang di BRSD Cibinong;
  - b) Merekomendasikan kepada atasan Terlapor I dan Terlapor VI untuk memberikan sanksi administrasi kepada Terlapor I dan Terlapor VI atas keterlibatan dalam persekongkolan alat kedokteran BRSD Cibinong Tahun 2005, sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 5) Bahwa Majelis Komisi juga mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:
  - a) Bahwa selama dalam proses pemeriksaan, para Terlapor menunjukkan sikap dan tindakan kooperatif;
  - b) Bahwa Terlapor I dan Terlapor VI adalah dokter yang sesuai dengan profesinya tidak berpengalaman di dalam penyelenggaraan tender pengadaan alat kedokteran.

#### **d. Amar Putusan KPPU**

Pada Putusan KPPU tersebut Majelis Komisioner menjatuhkan putusan sebagai berikut:

#### **MEMUTUSKAN**

- 1) Menyatakan bahwa Terlapor V terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Antimonopoli;
- 2) Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV, Terlapor V, dan Terlapor VI terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;
- 3) Menghukum Terlapor V untuk membayar denda sebesar Rp 3.600.000.000,- (tiga miliar enam ratus juta rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) yang beralamat di Jalan Ir. H. Juanda No.19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode 1212 selambat-lambatnya 30 hari sejak dibacakan putusan ini;
- 4) Menghukum Terlapor III untuk membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) yang beralamat di Jalan Ir. H. Juanda No.19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode 1212 selambat-lambatnya 30 hari sejak dibacakan putusan ini;
- 5) Melarang Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV untuk mengikuti kegiatan tender dan atau terlibat dalam kegiatan pengadaan alat-alat kedokteran di Rumah Sakit Pemerintah di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun sejak putusan ini dibacakan.

## **2. Kasus Posisi Putusan KPPU Nomor 01/KPPU-L/2013**

### **a. Para Pihak**

Pada putusan KPPU tersebut komisi memeriksa dugaan adanya persekongkolan tender berkaitan dengan tender Pengadaan Cetak

dan Alat Peraga Dinas Pendidikan Daerah Kab. Tapanuli Selatan Tahun Anggaran 2011 (paket I dan paket 13) yang dilakukan oleh :

- 1) Terlapor I, Panitia Pengadaan Barang/Jasa Dinas Pendidikan Daerah Kab.Tapanuli Selatan Tahun Anggaran 2011 yang berkedudukan di Jalan Sutan Soripada Nomor 17 Padang Sidepuan, Tapanuli Selatan, Sumatera Utara;
- 2) Terlapor II, CV.Budi Utomo, berkedudukan di Jalan Palang Merah Nomor 52 Medan, Sumatera Utara;
- 3) Terlapor III, PT.Madju Medan Cipta, berkedudukan di Jalan Amalium Nomor 37 Medan, Sumatera Utara;
- 4) Terlapor IV, CV.Padang Mas, berkedudukan di Jalan Letjen Jamin Ginting Nomor 583 Medan, Sumatera Utara.

**b. Kasus Posisi**

Pada proses pengadaan barang Cetakan dan Alat Peraga Dinas Pendidikan Daerah Kab. Tapanuli Selatan ini terdapat indikasi terjadi persekongkolan yang terjadi secara horizontal dan vertikal. Persekongkolan tender secara horizontal dapat dilihat dimana Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III (selanjutnya disebut peserta tender dalam kasus ini) menggunakan fasilitator yang sama yaitu Sdr. Nuh Bahtila untuk mendapatkan seluruh barang persekongkolan (buku pengayaan, buku referensi dan buku panduan pendidik) yang akan digunakan dalam pengadaan tender. Dalam hal ini fasilitator mempersiapkan kelengkapan dokumen dan memberikan *softcopy* file dokumen tersebut kepada peserta tender untuk mempermudah dalam pengaturan harga.

Para peserta tender melakukan kerjasama dalam menyiapkan dokumen penawaran tender yang meliputi fakta integritas, formulir isian kualifikasi, akta pendirian perusahaan, NPWP perusahaan dan

pajak fiskal. Dalam dokumen penawaran yang diajukan oleh para terlapor terdapat kesamaan kesalahan baik itu pada pengetikan, kesamaan pengaturan format spasi, kesamaan pada metode pelaksanaan, dan kesamaan urutan buku dalam daftar kuantitas dan harga buku.

Selain itu, para terlapor juga melakukan kerjasama menyusun harga penawaran yang diajukan atau setidaknya telah terjadi tukar-menukar informasi harga penawaran antar para terlapor. Penawaran harga yang diajukan oleh para terlapor dapat dilihat dari tabel sebagai berikut:

Tabel 3

## Daftar Harga Penawaran Tender Paket 1 dan 13

<b>Paket I</b>			<b>Paket 13</b>
No	Para Pihak	Harga Penawaran (RP)	Harga Penawaran (RP)
1	Terlapor II	4.108.190.720,-	3.573.773.973,-
2	Terlapor III	4.110.208.000,-	3.583.798.665,-
3	Terlapor IV	4.131.072.000,-	3.591.823.337,-

Sumber Data: Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2013

Dari hasil tabel diatas dapat dilihat bahwa selisih harga penawaran yang diajukan oleh para peserta tender tidak jauh berbeda antara satu dengan yang lain. Selisih harga penawaran yang diajukan oleh peserta tender pun tidak jauh dengan HPS yang diajukan oleh Terlapor I, untuk paket 1 sebesar Rp 4.132.180.000,- (empat milyar

seratus tiga puluh dua juta seratus delapan puluh ribu rupiah) dan untuk paket 13 sebesar 3.600.864.000,- (tiga miliar enam ratus juta delapan ratus enam puluh empat ribu rupiah).

Sedangkan, untuk indikasi adanya persekongkolan tender secara vertikal dapat dilihat dari pada saat proses tender berlangsung Terlapor I melakukan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender. Dalam hal ini Terlapor I melakukan upaya membatasi peserta tender yang akan mengikuti pengadaan barang/jasa tersebut, dengan cara mewajibkan para peserta tender untuk memberikan contoh buku pada saat pemasukan dokumen penawaran. Selain itu, pada saat proses pendaftaran untuk paket 1 dan paket 14 hanya ada 5 perusahaan yang mendaftar, sedangkan yang memasukan dokumen penawaran hanya ada 3 perusahaan dimana ketiga perusahaan tersebut ialah para pihak Terlapor.

Pada tanggal 10 November 2011 Terlapor I melakukan evaluasi teknis dan evaluasi kualifikasi. Evaluasi teknis yang meliputi spesifikasi teknis, kelengkapan dan kesesuaian contoh buku yang ditawarkan, serta surat dukungan penerbit dan jadwal waktu pelaksanaan. Untuk paket 1, masing-masing Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor hanya melampirkan 36 surat dukungan penerbit, 13 surat dukungan penerbit, dan 10 surat dukungan penerbit. Untuk paket 13 sendiri, masing-masing Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV

hanya melampirkan 49 surat dukungan penerbit, 29 surat dukungan penerbit, dan 29 surat dukungan penerbit. Seharusnya untuk paket 1 ini sebanyak 95 surat dukungan penerbit dan untuk paket 13 sebanyak 106 surat dukungan penerbit yang harus dilampirkan dalam dokumen penawaran, berdasarkan jumlah penerbit yang ada dalam daftar kuantitas dan harga.

Sedangkan, untuk evaluasi kualifikasi dokumen penawaran harus meliputi fakta integritas, formulir isian kualifikasi, sertifikat badan usaha, izin usaha industri, tanda daftar perusahaan, surat izin tempat usaha, akta pendirian perusahaan, NPWP perusahaan, pajak/fiskal, serta surat-surat pernyataan lain. Pada dokumen penawaran yang diajukan oleh peserta tender, Terlapor III tidak melampirkan dokumen fakta integritas untuk kedua paket yang diikutinya.

Pada praktiknya Terlapor I tidak melakukan evaluasi teknis dan evaluasi kualifikas sesuai dengan aturan, sehingga Terlapor I secara jelas meluluskan seluruh peserta tender pada saat evaluasi teknis dan evaluasi kualifikasi pada dokumen penawaran yang telah dimasukan oleh para pihak terlapor, serta menjadikan Terlapor III sebagai pemenang tender dalam pengadaan barang Cetak dan Alat Peraga Dinas Pendidikan Daerah Kab. Tapanuli Selatan.

### c. Dasar Pertimbangan

Adapun dasar pertimbangan Majelis Komisi pada putusan ini singkatnya, sebagai berikut:

- 1) Bahwa terbukti terjadi Persekongkolan Horinzontal yang dilakukan oleh Terlapor II, III dan IV dibuktikan dengan kesamaan dokumen pada daftar kuantitas dan harga, adanya kerja sama menyiapkan dokumen kualifikasi, kesamaan pola dalam penyusunan harga penawaran, dan kesesuaian dokumen penawaran;
- 2) Bahwa telah terbukti terjadi persekongkolan vertikal yang dilakukan oleh Terlapor I, II, III dan IV dengan cara mewajibkan peserta tender untuk memberikan buku contoh pada saat memasukan dokumen penawaran dan melakukan evaluasi tidak sesuai aturan;
- 3) Bahwa telah terbukti terjadinya persekongkolan vertikal yang dilakukan oleh Terlapor I, II, III, dan IV dengan menentukan adanya pemenuhan persyaratan surat dukungan dari penerbit yang dalam faktanya terlapor I tidak mempersoalkan perbedaan jumlah surat dukungan diantara Terlapor II, III, dan IV
- 4) Bahwa sebelum memutuskan Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan bagi para Terlapor, sebagai berikut:
  - a) Bahwa Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan bagi pihak Terlapor I, II dan IV tidak kooperatif dalam proses persidangan
  - b) Bahwa Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal yang meringkan bagi terlapor III yang telah bersikap baik dan kooperatif selama proses persidangan.
- 5) Bahwa berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Antimonopoli Majelis Komosi perlu memberikan saran kepada:
  - a) Saran kepada Kepala Dinas Penddikan Kab. Tapanuli Selatan untuk melaksanakan dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat;
  - b) Bahwa Majelis Komisi merekomendasikan kepada atasan Terlapor I untuk memberikan sanksi administratif kepada Terlapor I sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku

**d. Amar Putusan KPPU**

Pada Putusan KPPU tersebut Majelis Komisioner menjatuhkan putusan sebagai berikut

**MEMUTUSKAN**

- 1) Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;
- 2) Melarang Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV untuk mengikuti proses pelelangan di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun
- 3) Menghukum Terlapor II untuk membayar denda sebesar Rp. 450.000.000 (empat ratus lima puluh juta rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja KPPU melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755;
- 4) Menghukum Terlapor III untuk membayar denda sebesar Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja KPPU melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755;
- 5) Menghukum Terlapor IV untuk membayar denda sebesar Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja KPPU melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 42375.

Kedua putusan yang telah dikeluarkan oleh KPPU tersebut merupakan salah satu sumber penting dalam penegakan Hukum Persaingan Usaha karena bukan hanya sebagai salah satu bentuk implementasi dari Undang-Undang Antimonopoli, namun sebagai bentuk pengawasan dan perlindungan hukum terhadap persaingan usaha. Dalam kedua putusan tersebut Majelis Komisi tidak memberikan rincian perhitungan denda yang diberikan terhadap pelaku usaha dan majelis komisi juga tidak memberikan alasan apapun terhadap adanya sanksi tambahan terhadap pihak terlapor.

Sanksi yang ada dalam putusan KPPU banyak yang tidak dilaksanakan oleh para pihak terlapor, bahkan untuk sanksi pada putusan KPPU lainnya tidak sedikit yang dibatalkan pada tingkat pengadilan negeri hingga kasasi di MA. Dalam hal ini Undang-Undang Antimonopoli tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) terhadap harta pelaku usaha. Dengan demikian untuk menjamin adanya pelaksanaan putusan tersebut, KPPU harus memintakan kepada pengadilan negeri untuk dilakukannya sita eksekusi terhadap harta pelaku usaha yang kemudian akan dilakukannya penjualan lelang.

KPPU sebagai lembaga *quasi* peradilan diberikan kuasa penuh untuk melakukan pengawasan terhadap segala bentuk kegiatan para pelaku usaha dan memjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Antimonopoli. Dalam hal ini KPPU seolah-olah sebagai lembaga yang “*super body*” dalam menyelesaikan perkara persaingan usaha. Padahal jika diperhatikan kembali Undang-Undang Antimonopoli memberikan kewenangan kepada KPPU hanya memutus dan memberikan sanksi saja, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menegakkan putusan KPPU itu sendiri. Hal seperti ini terkesan bahwa KPPU hanya sebagai lembaga “macan ompong” karena tidak memiliki kekuatan hukum untuk melaksanakan putusannya sendiri.

Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU telah memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi pihak terlapor, selama pihak tidak ada keberatan yang diajukan kepada pengadilan negeri. Untuk memberikan kekuatan hukum

mengikat pada putusan KPPU dapat dilakukan dengan cara melakukan eksekusi. Putusan KPPU yang telah memiliki kekuatan hukumlah yang dapat dieksekusi dan harus dilaksanakan oleh para pelaku usaha yang terlibat. Dapat dilakukan dua cara eksekusi terhadap putusan KPPU tersebut, yakni:

1) Eksekusi yang dilakukan secara sukarela

Pelaksanaan putusan KPPU dilakukan secara sukarela artinya bahwa pelaku usaha dengan sukarela atau kesadaran dirinya sendiri memenuhi dengan sempurna segal kewajibannya sesuai dengan amar putusan yang telah dijatuhkan pada putusan KPPU

2) Eksekusi secara paksa

Apabila pelaku usaha yang diberikan sanksi oleh KPPU tidak memenuhi isi putusan tersebut, maka pelaksanaan putusan KPPU dilakukan dengan dua cara eksekusi secara paksa, yakni

- a) KPPU dapat meminta penetapan eksekusi terhadap putusan yang dikeluarkannya kepada pengadilan negeri (Pasal 44 ayat 2 Undang-Undang Antimonopoli).
- b) KPPU dapat menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukannya penyidikan (Pasal 44 ayat 4 Undang-Undang Antimonopoli)

Dengan adanya permnintaan eksekusi putusan kepada penegadilan negeri sebagai salah cara yang memaksa para Terlapor persekongkolan tender untuk melaksanakan sanksi administrasi yang telah dijatuhkan oleh KPPU. Sedangkan, penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, merupakan

upaya untuk dilakukannya penerapan sanksi pidana terhadap pelaku usaha yang diduga telah melanggar tindak pidana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Antimonopoli. Hal ini dilakukan karena kewenangan untuk menjatuhkan sanksi pidana merupakan kewenangan absolut peradilan umum.

Terhadap putusan KPPU, terbuka kesempatan untuk diajukannya upaya keberatan melalui pengadilan negeri sebagaimana yang diatur dalam pasal 44 ayat 2 Undang-Undang Antimonopoli, yaitu pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan pelaku usaha atau pihak Terlapor dalam jangka waktu 14 hari sejak diterimanya putusan KPPU. Apabila upaya keberatan tersebut dilakukan lebih dari satu pihak Terlapor untuk putusan yang sama tetapi berbeda kedudukan hukumnya, KPPU dapat mengajukan permohonan tertulis kepada MA untuk menunjuk pengadilan negeri yang mana yang akan berwenang memeriksa keberatan tersebut, sehingga KPPU harus menghentikan pemeriksaan terhadap kasus tersebut sampai ada penunjukan dari MA. Jangka waktu MA untuk menentukan satu pengadilan negeri mana yang berwenang memeriksa perkara tersebut ialah 14 hari.

Berdasarkan Perma No. 01 Tahun 2003 pemeriksaan keberatan yang dilakukan oleh pengadilan negeri yang memeriksa permohonan ini hanya sebatas pada putusan KPPU dan berkas perkara. Dapat disimpulkan bahwa pengadilan negeri tidak memiliki kewajiban untuk menghadirkan bukti-bukti baru diluar yang sudah termuat dalam berkas yang diserahkan oleh

KPPU. Pembatasan tersebut dilakukan karena tenggang waktu yang diberikan oleh undang-undang dapat dilaksanakan. Namun, jika diperlukan, Majelis Hakim Pengadilan Negeri dapat mengeluarkan putusan sela untuk melakukan pemeriksaan tambahan pembuktian.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri yang memeriksa keberatan terhadap putusan KPPU, dapat menjatuhkan putusan berupa menguatkan, membatalkan, dan membuat putusan sendiri terhadap putusan KPPU tersebut.

Pada Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005 yang berwenang memeriksa upaya keberatan para pihak Terlapor ialah Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berdasarkan surat penunjukan dari MA. Sedangkan, pada Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2013 yang berwenang memeriksa ialah Pengadilan Negeri Medan.

Adapun kedua dasar pertimbangan Majelis Hakim sebelum menjatuhkan putusan terhadap kedua Putusan KPPU tersebut singkatnya, antara lain:

Tabel 4

Dasar pertimbangan Putusan PN.Jak.Sel dan PN.Mdn

Dasar Pertimbangan Putusan	Dasar Pertimbangan Putusan
Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan No.02/KPPU/ 2006/PN. Jak.sel	Pengadilan Negeri Medan dengan No.509 K/Pdt.G/ 2013/PN.Mdn

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bahwa para Pemohon telah mengajukan keberatan terhadap Putusan <i>a quo</i> dengan alasan-alasan yang pada pokoknya:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bahwa para Pemohon tidak melanggar ketentuan pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;</li> <li>b. Pembatalan Putusan yang dikeluarkan oleh Termohon</li> </ol> </li> <li>2. Bahwa perlu dipertimbangkan apakah Pemohon I, II, III, IV (Terlapor I, III, IV, V, VI) benar telah terbukti melanggar Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;</li> <li>3. Bahwa setelah melakukan analisis terhadap fakta-fakta yang ada dalam hal ini Majelis tidak melihat adanya bukti-bukti akan keterlibatan Terlapor V bukan sebagai peserta tender dan pengelola dari tender, dimana Terlapor V hanyalah sekedar distributor dari pihak Terlapor III dan Terlapor IV dan juga tidak terbukti telah berupaya untuk memenangkan tender;</li> <li>4. Bahwa dengan pertimbangan yang demikian pada pokoknya Majelis sependapat dengan pembuktian oleh pihak Termohon dalam putusan <i>a quo</i> kecuali terhadap Terlapor V, sehingga Majelis berpendapat bahwa Terlapor V tidak terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;</li> <li>5. Bahwa karena didalam permohonan ini hanyalah Terlapor V yang tidak terbukti</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bahwa para Pemohon telah mengajukan keberatan terhadap Putusan <i>a quo</i> dengan alasan-alasan yang pada pokoknya:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bahwa para Pemohon tidak melanggar ketentuan pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli</li> <li>b. Pembatalan Putusan yang dikeluarkan oleh Termohon</li> </ol> </li> <li>2. Bahwa mengenai keberatan mengenai adanya persekongkolan horizontal dan vertikal, menurut pendapat majelis tidak dapat diterima dan harus ditolak, karena Termohon telah melakukan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan memberikan kesempatan kepada semua Terlapor untuk menjawab, memberikan keterangan serta menanggapi adanya laporan dugaan pelanggaran dalam pelaksanaan Pengadaan Barang Dinas Pendidikan Daerah Kab. Tapanuli Selatan Paket 1 dan Paket 13, serta mendengar keterangan para saksi dan ahli yang diajukan dan diperiksa baik investigator maupun oleh Majelis Komisi sendiri;</li> <li>3. Bahwa sehubungan dengan sanksi berupa besaran denda yang dijatuhkan kepada Para pemohon, Majelis Hakim tidak sependapat dengan Putusan <i>a qua</i> tersebut, selain tidak adil juga putusan tersebut telah melanggar ketentuan batas minimum sebagaimana ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli, sehingga sepatutnya dibatalkan; bahwa majelis berpendapat adanya</li> </ol>
---	---

<p>melakukan pelanggaran pada Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli, maka hanyalah permohonan Terlapor V inilah yang harus dikabulkan dengan segala akibat hukumnya;</p> <p>6. Bahwa karena Terlapor I, III, IV dan VI dinyatakan terbukti bersalah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli maka permohonan mereka harus ditolak dengan segala akibat hukumnya dan dibebani biaya perkara yang timbul.</p>	<p>ketidak yakinan Majelis Komis untuk memberikan tambahan hukuman kepada Terlapor II, III, IV berupa denda tersebut, hal ini tersirat dari jumlah denda yang dijatuhkan kepada para Terlapor, yang melanggar ketentuan batas minimum pengenaan denda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli; Tidak terdapat alasan yang dipertimbangkan kenapa Majelis Komisi sampai menerobos batas minimum pengenaan denda tersebut; Sehingga menurut Majelis Hakim pengenaan denda haruslah dinyatakan batal demi hukum; Selain itu juga sangat tidak adil bila Terlapor II, III, dan IV diberikan hukuman secara kumulatif, karena sebelumnya mereka telah dilarang untuk mengikuti proses pelelangan di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun.</p> <p>4. Bahwa dengan ini pengadilan berpendapat terdapat cukup alasan untuk membatalkan Putusan <i>a quo</i> sepanjang mengenai hukuman denda terhadap Terlapor I, II, dan III.</p>
---	--

Sumber data: Putusan No.02/KPPU/2006/PN.Jak.Sel dan Putusan

No.509 K/Pdt.G/2013/PN.Mdn

Adapun isi dari kedua amar putusan pengadilan negeri yang memeriksa upaya keberatan kedua Putusan KPPU tersebut, yakni:

Tabel 5

## Amar Putusan PN.Jak.Sel dan PN. Mdn

Amar Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan No.02/KPPU/2006/PN.Jak.sel	Amar Putusan Pengadilan Negeri Medan dengan No.509 K/Pdt.G/2013/PN.Mdn
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyatakan Para Pemohon adalah para pemohon yang benar;</li> <li>2. Menerima Pemohon IV tidak melanggar Pasal 19 huruf (d) dan Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;</li> <li>3. Menyatakan Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005 tidak mengikat dan tidak mempunyai akibat hukum sekedar terhadap pemohon IV;</li> <li>4. Menolak Permohonan para pemohon untuk selebihnya;</li> <li>5. Menghukum Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III dan Pemohon V untuk membayar biaya yang timbul dalam permohonan ini sebesar Rp699.000,- (enam ratus sembilan puluhsembilan ribu rupiah).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengabulkan Permohonan dari Pemohon keberatan untuk sebagian;</li> <li>2. Membatalkan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia No.01/KPPU-L/2013, tertanggal 31 Juli 2013 sepanjang mengenai hukuman denda;</li> <li>3. Menyatakan bahwa Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV, terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melanggar ketentuan pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;</li> <li>4. Melarang Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV untuk mengikuti proses pelelangan di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun;</li> <li>5. Menghukum Pemohon I dan Pemohon II masing-masingnya membayar biaya perkara yang sampai hari ini ditetapkan sejumlah Rp.306.000,00 (tiga ratus enam ribu rupiah), serta Pemohon III sejumlah Rp. 316.000,00 (tiga ratus enam belas ribu rupiah)</li> </ol>

Sumber data: Putusan No.02/KPPU/2006/PN.Jak.Sel dan Putusan

No.509 K/Pdt.G/2013/PN.Mdn

Berdasarkan kedua isi amar putusan pengadilan negeri tersebut Majelis Hakim Pengadilan Negeri sama-sama “membatalkan sebagian” kedua putusan KPPU perkara persekongkolan tender proyek pemerintah. Pada amar Putusan PN. Jakarta Selatan Majelis Hakim hanya membatalkan sebagian dari amar Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005 terkait dengan pihak Terlapor V, dimana putusan KPPU tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap Terlapor V. Pada amar Putusan PN. Medan Majelis hakim membatalkan seluruh amar Putusan KPPU N0.01/KPPU-L/2013 terkait dengan pengenaan sanksi denda yang ada pada Putusan KPPU tersebut.

Kedua putusan pengadilan negeri tersebut merupakan sebagian kecil dari putusan pengadilan negeri lainnya yang membatalkan Putusan KPPU. Berdasarkan data yang diperoleh dalam kurun waktu pada tahun 2002 hingga 2017 berjalan terdapat 60 putusan yang membatalkan putusan KPPU atau 42% dikalahkan pada tingkat pengadilan negeri dan 84 putusan yang menguatkan putusan KPPU atau 58% dimenangkan pada tingkat pengadilan negeri.<sup>1</sup>

Tingginya angka putusan KPPU yang dikalahkan pada tingkat pengadilan negeri akan menyebabkan banyaknya putusan KPPU yang tidak dapat dilaksanakan oleh para pihak Terlapor. Namun masih terdapat upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pihak yang merasa keberatan terhadap putusan yang telah dijatuhkan oleh pengadilan negeri yaitu melakukan upaya

---

<sup>1</sup>Dani Pratama Huzaini, Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam Angka, 10 Agustus 2017, [m.en.hukumonline.com/berita/baca/.../penegakan-hukum-persaingan-usaha-dalam-angka](http://m.en.hukumonline.com/berita/baca/.../penegakan-hukum-persaingan-usaha-dalam-angka), (20.00 WIB)

hukum kasasi kepada MA, dimana putusan yang telah dijatuhkan oleh MA telah berifat final dan mengikat.

### **B. Analisa Inkonsistensi Putusan Mahkamah Agung (MA) Terhadap Kewenangan KPPU dalam Menjatuhkan Sanksi Administratif kepada Pelaku Usaha Persekongkolan Tender Proyek Pemerintah**

Dari tahun ke tahun perkara yang diajukan kasasi terus meningkat tanpa ada filter yang kuat untuk membatasi perkara-perkara yang dapat maupun yang tidak dapat diajukan kasasi kepada MA. Dengan jumlah hakim yang hanya 49 orang dan rata-rata jumlah perkara yang masuk minimal 13.000 perkara per tahun.<sup>2</sup> Hal ini akan berdampak pada konsistensi putusan MA akan terancam karena MA kesulitan menjalankan fungsinya sebagai *judex juris* dalam menjaga kesatuan hukum dan konsistensi putusan.

Inkonsistensi Putusan MA dalam memutus suatu perkara kasasi maupun peninjauan kembali merupakan masalah klasik yang secara perlahan namun pasti telah membuat ketidakpastian hukum dalam sistem peradilan di Indonesia. Putusan MA No.01K/KPPU/2007 dan Putusan MA No.590K/Pid. Sus-KPPU/2016 merupakan salah satu contoh dua putusan yang memperlihatkan adanya inkonsistensi MA dalam memutus perkara persaingan usaha khususnya persekongkolan tender proyek pemerintah.

Hal ini dapat menimbulkan dua aliran putusan MA memutus perkara tersebut: pertama Putusan MA yang konsisten dengan mengacu pada

---

<sup>2</sup>Bara News, Lembaga Peradilan: Meluruskan Kembali Judex Juris MA, 02 Januari 2018, <http://baranews.co/blog/2018/01/02/lembaga-peradilan-meluruskan-kembali-judex-juris-ma/>, (20.00 WIB)

ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli, sehingga pembatalan putusan KPPU terkait penjatuhan sanksi administratif yang tidak mengacu dengan ketentuan tersebut tidak dapat dibenarkan. Kedua, putusan MA yang konsisten dengan tidak mengacu pada ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli, sehingga putusan KPPU terkait penjatuhan sanksi administratif yang tidak mengacu dengan ketentuan tersebut dapat dibenarkan.

**1. Dasar Pertimbangan Mahkamah Agung (MA) pada Putusan MA No.01K/KPPU/2007 terhadap Putusan Pengadilan Negeri dengan No.02/KPPU/2006/PN.Jak.sel dan Putusan MA No.590/KPPU-L/2016 terhadap Putusan Pengadilan Negeri Medan dengan Nomor 509/Pdt.G/2013/PN.Mdn**

Adapun dasar pertimbangan dalam putusan MARI No. 01/KPPU/2007 tertanggal 14 Mei 2008 sebagai berikut:

- a. Bahwa pemberitahuan putusan KPPU kepada Pemohon I pada tanggal 17 Mei 2006 namun Pemohon I baru mengajukan permohonan keberatan pada tanggal 16 Juni 2006;
- b. Bahwa pemberitahuan putusan KPPU kepada Pemohon V pada tanggal 18 Mei 2006, dan Pemohon V baru mengajukan permohonan keberatan pada tanggal 16 Juni 2006;
- c. Bahwa dengan demikian, permohonan keberatan yang diajukan oleh Pemohon I dan V terlambat sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima;
- d. Bahwa Majelis Hakim Mahkamah Agung pada tingkat kasasi (*Judex Juris*), berpendapat bahwa cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi oleh KPPU dan membatalkan putusan pengadilan negeri dalam hal ini Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (*Judex Factie*) No.02/KPPU/2006/PN.Jak.Sel tanggal 19 Oktober 2006

- e. Bahwa pada putusan KPPU juga harus ada yang diperbaiki karena telah melampaui batas kewenangan dengan pertimbangan sebagai berikut;
- 1) Bahwa di dalam putusan KPPU ditentukan “Melarang Terlapor II, Terlapor III dan Terlapor IV untuk mengikuti kegiatan tender dan atau terlibat dalam kegiatan pengadaan alat-alat kedokteran di Rumah Sakit Pemerintah di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun sejak dibacakannya putusan ini;
  - 2) Bahwa amar putusan yang demikian tidak diatur di dalam pemberian sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli.
- f. Bahwa oleh karena para Termohon Kasasi/ para Pemohon I, II, III, IV dan V sebagai pihak yang kalah, maka harus dihukum untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan.

Amar Putusan Mahkamah Agung No.01/KPPU/2007

### **Mengadili**

- a. Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: PT. Bakti Wira Husada tersebut;
- b. Mengabulkan permohonan kasasi dari pemohon Kasasi: KPPU tersebut;
- c. Membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 02/KPPU/2006/PN.Jak.Sel tanggal 19 Oktober 2006;
- d. Menghukum Pemohon Kasasi/Termohon Keberatan untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sebesar Rp.500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

### **Mengadili Sendiri**

- a. Menyatakan permohonan keberatan dari Pemohon I, Pemohon IV, dan Pemohon V tidak dapat diterima;
- b. Menolak permohonan keberatan dari Pemohon II dan Pemohon III
- c. Memperbaiki putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005 tanggal 16 mei 2006 sehingga berbunyi sebagai berikut:
  - 1) Menyatakan Terlapor V tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar pasal 19 huruf d Undang-Undang Antimonopoli;
  - 2) Menyatakan bahwa Terlapor I,II,III,IV,V dan VI terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang; Antimonopoli;
  - 3) Menghukum Terlapor V untuk membayar denda sebesar Rp. 2.500.000.000,- (dua miliar lima ratus juta rupiah) yang harus

- disetor ke Kas Negara sebagai setoran Penerimaan Negara bukan Pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Keuangan Anggaran Kator Pelayanan Penemdaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang beralamat di Jl.Ir.H.Juanda No.19, Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 selambat-lambatnya 30 hari sejak putusan ini dibacakan;
- 4) Menghukum Terlapor III untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran Penerimaan Negara bukan Pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Keuangan Anggaran Kator Pelayanan Penemdaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang beralamat di Jl.Ir.H.Juanda No.19, Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 selambat-lambatnya 30 hari sejak putusan ini dibacakan.
- d. Menghukum para Termohon I,II,III,IV,V dan VI untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam tingkat kasasi ditetapkan sebesar Rp.500.000 (lima ratus ribu rupiah).

Dasar pertimbangan Putusan Kasasi Mahkamah Agung No.590K/Pdt.Sus-KPPU/2016 tertanggal 31 Agustus 2016 , sebagai berikut ;

Bahwa Majelis Hakim Mahkamah Agung pada tingkat kasasi (*Judex Juris*), berpendapat bahwa pengadilan negeri dalam hal ini Pengadilan Negeri Medan (*Judex Factie*) telah benar menerapkan hukum sebagaimana dalam pertimbangan sebagai berikut :

- a. Bahwa pertimbangan hukum putusan *Judex Factie* yang membatalkan putusan KPPU dengan mengadili sendiri menyatakan Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV bersalah melanggar Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli dan melarang Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV untuk mengikuti proses pelelangan selama 2 (dua) tahun diseluruh Indonesia dan dihukum untuk membayar biaya perkara dapat dibenarkan, karena *Judex Factie* telah memberikan pertimbangan yang cukup patut dan adil, namun amar putusan Pengadilan Negeri Medan harus diperbaiki sepanjang mengenai denda sehingga terhadap pelaku usaha harus juga dijatuhi pidana denda karena terbukti melakukan persekongkolan secara horizontal, sehingga amarnya sebagai berikut;
- b. Bahwa putusan Pengadilan Negeri Medan dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, oleh karena itu

- permohonan kasasi yang diajukan oleh KPPU sebagai Pemohon Kasasi harus ditolak dengan perbaikan;
- c. Bahwa sekalipun permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi ditolak dengan perbaikan, akan tetapi ParaTermohon I, II, III dipihak yang kalah harus dihukum untuk membayar biaya perkara.

Amar Putusan MARI No.590K/Pid.Sus-KPPU/2016

### **Mengadili**

- a. Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi KPPU tersebut;
- b. Memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 509/Pdt.G/2013/PN.Mdn, tanggal 1 November 2013, sehingga amarnya sebagai berikut:
- 1) Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli;
  - 2) Melarang Terlapor II, Terlapor III, Terlapor IV untuk mengikuti proses pelelangan di seluruh Indonesia selama 2 (dua) tahun;
  - 3) Menghukum Terlapor II, membayar denda sejumlah Rp 450.000.000,- (empat ratus lima puluh juta rupiah) yang harus disetor ke kas negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran dibidang persaingan usaha satuan kerja KPPU melalui bank pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha) ;
  - 4) Menghukum Terlapor III, membayar denda sejumlah Rp 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) yang harus disetor ke kas negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran dibidang persaingan usaha satuan kerja KPPU melalui bank pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
  - 5) Menghukum Terlapor IV, membayar denda sejumlah Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) yang harus disetor ke kas negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran dibidang persaingan usaha satuan kerja KPPU melalui bank pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha).

Sebagai pelaksana dari kekuasaan kehakiman maka Mahkamah Agung (dan lembaga-lembaga peradilan lainnya) diberikan kekuasaan hanya sebatas apa yang telah diberikan oleh undang-undang. Salah

satu bentuk kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomer 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang No 3 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman kepada Mahkamah Agung ialah berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi.

Pada sistem peradilan di Indonesia menganut suatu “Sistem Kasasi” yang lazimnya dikenal dengan “Sistem Kontinental” yang berasal dari Prancis. Putusan yang telah dijatuhkan oleh Mahkamah Agung telah bersifat final dan memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkraht*).

Seorang Hakim Agung sebagai hakim kasasi memiliki kebebasan dan kemandirian dalam memutus suatu perkara. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini memiliki arti bahwa hakim dalam memeriksa perkara yang dihadapkan kepadanya harus mandiri dan bebas menjatuhkan putusan berdasarkan dasar hukum yang diketahuinya, serta bebas dari pengaruh, tekanan, atau ancaman, baik secara langsung maupun tidak langsung dari pihak manapun.

Menurut Yahya Harahab, terdapat acuan untuk implementasi kemandirian dan kebebasan hakim dalam memutus perkara, yaitu: pertama, hakim menerapkan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dalam menyelesaikan perkara, sesuai dengan asas *statute law must prevail* yang artinya bahwa ketentuan undang-undang harus diunggulkan terlebih dahulu, akan tetapi jika peraturan perundang-undangan tidak jelas, maka hakim dapat mencari dan

menemukan sendiri hukum melalui sumber-sumber hukum lainnya (Kebiasaan atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi, traktat dan doktrin).<sup>3</sup>

Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan tertinggi kehakiman melalui putusan-putusannya diharapkan mampu memberikan acuan atau pedoman bagi pengadilan dibawahnya untuk memutus permasalahan hukum yang serupa. Hakim Agung memang tidak merekonsiliasi fakta-fakta yang terjadi karena kewenangan MA sebagai *judex juris*, akan tetapi Hakim Agung hanya menilai apakah *judex factie* telah benar atau salah dalam menerapkan hukum yang ada pada putusannya.

Untuk itu MA memiliki tugas untuk menjaga konsistensi putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim Agung sehingga adanya kesatuan dalam penerapan hukum dan menjaga agar peraturan perundang-undang dapat diterapkan serta dilaksanakan secara tepat dan adil. Ketentuan ini memberikan makna bahwa MA sebagai *Judex Juris* dituntun agar putusan yang dijatuhkan tersebut berkualitas dan relevan terhadap pihak-pihak yang bersengketa. Intinya MA sebagai *judex juris* berwenang untuk menguatkan atau membatalkan putusan atau penetapan pengadilan dibawahnya, apabila putusan atau penetapan tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup>Yahya Harahab, Op.Cit..., hlm.858-859

Akan tetapi, praktiknya tidak sedikit putusan MA yang tidak konsisten atau inkonsistensi dalam memutus perkara yang serupa. Sebagai contoh putusan MA No.01K/KPPU/2007 dan putusan MA No.590K/Pdt.Sus-KPPU/2016 yang inkonsistensi memutus perkara persaingan usaha khususnya persekongkolan tender.

Jika diperhatikan lebih dalam lagi perbandingan 2 (dua) putusan MA tersebut, terdapat perbedaan dasar pertimbangan hukum Hakim Agung terhadap sanksi “pelarangan mengikuti tender di seluruh Indonesia selama dalam kurun waktu 2 (dua) tahun” serta selisih sanksi denda yang dijatuhkan pada dua putusan MA tersebut sangat jauh berbeda.

Pada pertimbangan hukum Hakim Agung putusan MA No.01K/KPPU/2007 yang membatalkan sanksi “pelarangan mengikuti tender” pada Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2005, secara implisit menyatakan bahwa KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif dimana sanksi tersebut diatur pada pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli. Atas pertimbangan hukum tersebut dalam hal ini Majelis Hakim Agung hanya menjatuhkan sanksi berupa denda dengan minimal denda Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan maksimal denda Rp. 2.500.000.000,- (dua miliar lima ratus juta rupiah) terhadap pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender.

Berbeda halnya dengan pertimbangan hukum Hakim Agung pada putusan MA No.590K/Pdt.Sus-KPPU/2016 yang menguatkan

sanksi tersebut pada Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2013, secara implisit menyatakan bahwa KPPU tidak hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif saja melainkan dapat menjatuhkan sanksi-sanksi lain yang diatur dalam Undang-Undang Antimonopoli secara kumulasi. Dengan begitu dalam hal ini Majelis Hakim Agung menjatuhkan sanksi bukan hanya berupa sanksi denda dengan batas minimal Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan maksimal Rp.450.000.000,- (empat ratus lima puluh juta rupiah).

Majelis Hakim Agung yang membatalkan Putusan KPPU berdasarkan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli bersifat limitative menggunakan aliran atau mazhab legisme. Mahzab ini berpandangan bahwa putusan yang dijatuhkan oleh seorang hakim merupakan implementasi dari undang-undang yang mengaturnya. Dalam hal ini undang-undang dipandang cukup jelas dan lengkap yang berisikan semua jawaban terhadap persoalan hukum yang ada, sehingga seorang hakim dalam memeriksa suatu perkara hanya menerapkan hukum yang ada pada isi teks undang-undang yang mengaturnya.<sup>4</sup>

Majelis Hakim Agung yang menguatkan Putusan KPPU mengacu pada alasan diluar pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli bersifat *enunciatif* menggunakan mahzab *interessenjurisprudens* dimana mahzab ini memiliki kemiripan dengan teori progresif yang dicetuskan oleh Satjipto Raharjo. Pada aliran

---

<sup>4</sup>Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum Suatu pengantar*, Cet.I Yogyakarta, Liberty, hlm.98

*interessenjurisprudens* berpandangan bahwa undang-undang tidaklah lengkap. Dimana undang-undang bukanlah satu-satunya sumber hukum sedangkan hakim dan pejabat lainnya memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk melakukan penemuan hukum dalam menjatuhkan putusannya. Dalam hal ini hakim bukan hanya sekedar menerapkan undang-undang saja, tetapi juga mencakup peraturan lainnya untuk mencapai tujuan akhir dari putusan hakim.<sup>5</sup>

Apabila ditinjau dari kualifikasi sanksinya, bahwa rumusan norma-norma yang termuat dalam Undang-Undang Antimonopoli, masih termuat adanya pembidangan sanksi yang diberikan, yaitu adanya sanksi administrasi, sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan. Dalam Undang-Undang Antimonopoli tidak dinyatakan apapun tentang sanksi tersebut bersifat alternatif maupun kumulatif. Dalam hal ini yang berlaku ialah ketentuan hukum pada umumnya, dimana sanksi yang dijatuhkan bersifat kumulatif.<sup>6</sup>

Adapun ketentuan sanksi administrasi diatur pada pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli yaitu :

#### Pasal 47

- 1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini
- 2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:

---

<sup>5</sup>Tri Saupa Angka Wijaya, “*Rechtsvinding* ditinjau dari Hukum Acara Perdata”, *Ilmu Hukum Legal Opinion*, II, (April, 2014), hlm. 27

<sup>6</sup>Jamin Ginting, 2002, Persekongkolan Tender yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak sehat, *Law Review FH Universitas Pelita Harapan*, II, hlm.39

- a) Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam pasal 4, pasal 15, dan pasal 16; dan atau
- b) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam pasal 14; dan atau
- c) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d) Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e) Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28; dan atau
- f) Penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g) 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)

Pada Undang-Undang Antimonopoli diatur mengenai sanksi pidana yang dikelompokkan menjadi dua yaitu pertama sanksi pidana pokok diatur dalam pasal 48 Undang-Undang Antimonopoli sanksi pidana pokok berisikan pidana denda atau pidana kurungan pengganti denda adapun ketentuannya berupa:

#### Pasal 48

- 1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 4, Pasal 9 sampai dengan Pasal 14, Pasal 16 sampai dengan pasal 25, Pasal 27 dan Pasal 28 diancaman pidana denda serendah-rendahnya Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp.100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) atau pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan.
- 2) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan pasal 24, dan Pasal 28 diancaman pidana denda serendah-rendahnya Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan setinggi-

tingginya Rp.25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah) atau pidana kurungan selama-lamanya 5 (lima) bulan.

- 3) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41 diancam 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 selama-lamanya 3 (tiga) bulan

Kedua, sanksi pidana tambahan diatur dalam pasal 49 Undang-

Undang antimonopoli yang berisikan beberapa sanksi berupa:

#### Pasal 49

- 1) Pencabutan ijin usaha ;atau
- 2) 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) tahu; atau
- 3) Pengehentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain

Pada rumusan sanksi pidana tambahan dalam ketentuan pasal 49 ini mengikuti jenis hukuman sanksi pidana tambahan yang diatur dalam KUHP sebagai *lex generalis* dalam hukum positif. Hanya saja, dalam rumusan pasal 49 diatur mengenai adanya penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan adanya kerugian pada pihak lain dan juga adanya pencabutan ijin usaha. Jika dikaitkan dengan penjelasan tentang sanksi administrasi sebelumnya, terlihat bahwa kedua sanksi yang ada dalam ketentuan sanksi pidana tambahan tersebut merupakan bagian dari beberapa jenis sanksi administrasi.

Keberadaan sanksi pidana tambahan dalam KUHP berfungsi untuk memberikan tambahan pada sanksi pidana pokok, artinya sanksi

pidana tambahan tidak dapat ditentukan dengan sendirinya.<sup>7</sup> Kedudukan sanksi pidana tambahan (*assesoir*) adalah mengikuti sanksi pidana pokok. Dalam hal seperti ini, sanksi pidana tambahan pada pasal 49 mengikuti sanksi pidana pokok pada pasal 48 Undang-Undang Antimonopoli. Majelis Komisi yang hendak menjatuhkan sanksi pidana tambahan berupa pelarangan mengikuti tender/pencabutan ijin usaha sebagai sanksi administrasi atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, maka sanksi tersebut menjadi satu dengan sanksi pidana pokok.

Jika dihubungkan dengan kewenangan KPPU pada pasal 36 Undang-Undang Antimonopoli salah satu kewenangan yang dimiliki KPPU sebagai lembaga publik yang bersifat administratif adalah menjatuhkan sanksi administratif. Oleh karena itu, penjatuhan sanksi pidana pokok maupun sanksi pidana tambahan yang diatur dalam Undang-Undang Antimonopoli merupakan kewenangan absolut (*incasu*) dari pengadilan negeri.

Pada pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli tidak terdapat satupun ketentuan sanksi yang mengatur tentang pelarangan untuk mengikuti tender terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan persekongkolan tender dalam kurun waktu tertentu. Rumusan ketentuan pasal 47 hanya mengatur tentang penghentian kegiatan yang

---

<sup>7</sup>Hari Sesemangka dan Lili Rosita, 2003, *Komentar Terhadap KUHP*, Bandung, Cv. Mandar Maju, hlm. 7

telah terbukti secara sah dan meyakinkan adanya praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat, sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dihentikan kegiatan yang melanggar itu saja. Termasuk dalam hal ini pelanggaran terhadap pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli.

Pada tahun 2009 KPPU melakukan tugasnya yaitu mengeluarkan Perkom No.04 tahun 2009 tentang pedoman tindakan administratif sebagai aturan teknis untuk pelaksanaan dari ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli. Apabila dihubungkan dengan Perkom ini pun tidak ada ketentuan sanksi yang menyatakan adanya “pelarangan mengikuti tender”. Kalaupun terdapat kemungkinan yang digunakan KPPU dalam pertimbangannya dengan alasan:

“Jika jumlah pengenaan sanksi denda kurang dari Rp.1.000.000.000, mempertimbangkan aspek keadilan maka dapat dikenakan atau diganti dengan sanksi lainnya.”

Meskipun sanksi denda pada putusan KPPU No.01/KPPU-L/2013 yang dikuatkan oleh putusan MA No.590K/Pdt.Sus-KPPU/2016 kurang dari Rp.1.000.000.000, KPPU tidak dapat menggunakan ketentuan tersebut. Namun, dalam hal ini mungkin saja KPPU menggunakan ketentuan tersebut untuk menjatuhkan sanksi berupa pelarangan kepada pelaku usaha mengikuti tender sebagai bentuk “sanksi lain” dari ketentuan ini. Jika KPPU ingin menjatuhkan sanksi lainnya, maka KPPU tidak menjatuhkan sanksi denda administratif pada pelaku usaha. Karena pada ketentuan tersebut terdapat kata “diganti” artinya jika KPPU ingin menjatuhkan sanksi

berupa pelarangan mengikuti tender sanksi ini merupakan sanksi pengganti dari sanksi denda administrasi.

Apabila KPPU ingin menjatuhkan sanksi tersebut, maka KPPU tidak dapat menjatuhkan sanksi denda administratif kepada pelaku usaha. Pada kenyataannya KPPU dalam putusannya menjatuhkan sanksi tersebut secara kumulasi, artinya dalam hal ini pelaku usaha mendapatkan ketidakadilan dalam pengenaan sanksi sesuai dengan perbuatan yang dilakukannya.

Selain itu, penggunaan kata “sanksi lainnya” dalam pedoman tindakan administratif sangat tidak jelas dan tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “sanksi lainnya” tersebut. Walaupun sanksi lainnya yang dimaksud adalah sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan yang diatur dalam pasal 48 dan pasal 49 Undang-Undang Antimonopoli, KPPU tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi pada pasal 48 dan pasal 49 Undang-Undang Antimonopoli seperti hal yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pada dasarnya proses pengadaan barang dan jasa yang melibatkan pemerintah terdapat pengaturan yang khusus mengaturnya, dalam hal ini terdapat lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan terkait dengan sanksi pelarangan untuk mengikuti pelelangan tender pemerintah dalam waktu tertentu atau pencantuman dalam daftar hitam

atau *blacklist*, yaitu Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).

Berdasarkan ketentuan peraturan presiden yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa, bahwa jika terdapat persekongkolan dengan penyedia barang/jasa lain dengan tujuan untuk mengatur harga penawaran diluar prosedur pengadaan barang/jasa sehingga dapat mengurangi/menghambat atau meniadakan persaingan yang sehat dalam proses pengadaan barang/jasa dapat dikenakan sanksi yang salah satunya ialah pencantuman dalam daftar hitam atau *blacklist*.

Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Penguasa Anggaran yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi tersebut atas dasar setelah mendapatkan masukan dari Pejabat Pembuat Komitmen/ Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan (KKULP) atau dalam hal ini Pejabat Pengadaan barang dan jasa, setelah itu dokumen pengenaan sanksi tersebut diserahkan kepada LKPP untuk dicantumkan dalam Daftar Hitam Nasional. Hal seperti ini apabila dibiarkan akan menimbulkan benturan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU dengan PA dalam penjatuhan sanksi pelarangan untuk mengikuti tender atau *blacklist*. Misalnya, apabila KPPU telah menjatuhkan pelarangan untuk mengikuti tender terhap suatu pelaku usaha yang terbukti kemudia PA mencabut larangan tersebut. Sehingga, putusan yang dijatuhkan oleh KPPU tersebut menjadi tidak efektif.

Sebagaimana hal ini jika dihubungkan dalam kontens hukum administrasi negara maka perbuatan yang dilakukan oleh KPPU telah melanggar asas *exes de puoboir*. Makna dari asas tersebut adalah tidak boleh adanya penyerobotan wewenang antara badan administrasi negara yang satu dengan yang lainnya. Sehingga, jika telah adanya pembagian wewenang terhadap badan-badan administrasi negara, hendaknya masing-masing melakukan tugasnya sesuai dengan batas-batas tugas yang telah diberikan oleh peraturan yang mengaturnya.<sup>8</sup>

Setelah adanya putusan MA No.01/KPPU/2007 beberapa kali MA membatalkan putusan KPPU yang memuat adanya sanksi tambahan berupa pelarangan untuk mengikuti tender. Sebagai contoh putusan MA No.04 K/ KPPU/2007 yang tidak membenarkan adanya sanksi tambahan pada putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2005, kemudian putusan MA No.109 K/Pdt.Sus/2009 membatalkan putusan KPPU No.30/KPPU-L/2007 yang memuat sanksi berupa pelarangan mengikuti tender. Pada tahun berikutnya hal ini terjadi lagi dimana MA membatalkan putusan KPPU No.34/KPPU-L/2008 yang memuat sanksi demikian melalui putusan MA No.336 K/Pdt.Sus/2010.

Mengenai hal seperti ini, Mahkamah Agung berpendapat bahwa KPPU telah melampaui batas kewenangan yang dimilikinya. Sanksi yang memuat adanya pelarangan mengikuti tender tidak dibenarkan,

---

<sup>8</sup>Tubagus Muhammad Nasarudin, “Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Novelty*, VIII, (Agustus, 2016), hlm.148

khususnya terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli.

KPPU sendiri ketika menjatuhkan sanksi berupa pelanggaran tersebut tidak memberikan alasan apapun dalam dasar pertimbangan hukum pada putusannya, padahal telah jelas tidak diatur mengenai sanksi tersebut dalam Undang-Undang Antimonopoli maupun Perkom tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli.

Menurut Tresna P. Soemardi salah satu komisioner KPPU, mengatakan alasan adanya sanksi berupa pelanggaran mengikuti tender karena telah memperhitungkan hal tersebut dan bertujuan untuk memberikan efek jera kepada pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender. Selain itu, dengan adanya sanksi ini mampu memberikan kesempatan pada perusahaan lain yang terhalang menang karena adanya persaingan yang tidak sehat untuk mengikuti tender dengan cara mematuhi prinsip-prinsip yang ada pada peraturan pengadaan barang dan/jasa.<sup>9</sup>

Dalam konteks administrasi negara dikenal dengan adanya asas diskresi atau *freiess ermessentt* yang artinya adanya kebebasan untuk bertindak atau mengambil sesuatu keputusan berdasarkan inisiatif

---

<sup>9</sup>Anonim, Mempersoalkan sanksi pidana dalam persaingan usaha, 30 April 2009, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21865/mempersoalkan-sanksi-pidana-dalam-hukum-persaingan-usaha>, (20.00 WIB)

sendiri. Dalam hal ini, dengan tujuan yang telah dijelaskan sebelumnya, KPPU menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha persekongkolan tender di luar ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli. Pada dasarnya adanya kewenangan diskresi ini karena tidak dimungkinkannya suatu peraturan perundang-undangan bersifat sempurna yang mengatur semua macam praktik kehidupan sehari-hari. Jadi, tujuan dari adanya asas diskresi ini adalah sebagai pelengkap dari asas legalitas. Selama ketentuan peraturannya masih mengatur secara jelas, maka asas diskresi ini tidak dapat digunakan. Hal seperti ini dapat menimbulkan berbagai macam dampak negatif salah satunya adanya pelampauan kewenangan yang dimiliki.<sup>10</sup>

Menurut penulis penjatuhan sanksi larangan untuk mengikuti tender atau pelarangan terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli terhadap kedua kasus persekongkolan tender proyek pemerintah, secara jelas merupakan salah satu bentuk pelampauan batas wewenang dilakukan oleh KPPU. Dimana KPPU hanya memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif saja dan tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan diluar dari ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli. Sebagai lembaga yang melakukan pengawasan dan penegakkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, seharusnya KPPU mampu melaksanakan amanat yang diberikan oleh

---

<sup>10</sup>Lutfi Anshori, "Diskresi Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Yuridis*, II, (Juni, 2015), hlm. 139

Undang-Undang Antimonopoli dengan sebaik-baiknya. Seharusnya dalam hal ini MA yang memeriksa perkara tersebut tidak menguatkan atau membatalkan sanksi pelarangan untuk mengikuti tender yang tercantum pada putusan KPPU karena sanksi tersebut bukanlah bagian dari kewenangan yang dimiliki oleh KPPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Antimonopoli.

Dengan adanya suatu *asas res judicata pro veritate habitur* apapun yang dijatuhkan pada putusan pengadilan maupun lembaga-lembaga independen lainnya haruslah dianggap benar. Sehingga kedua putusan yang dijatuhkan oleh KPPU tersebut harus dianggap benar dan kedua putusan MA tersebut telah berisifat final dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang berperkara, dimana para pihak yang berperkara harus melaksanakan isi dari putusan tersebut.