

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan diundangkannya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Antimonopoli) merupakan langkah awal bagi Indonesia untuk membawa bisnis dan perdagangan yang lebih adil (*fair*) dan berlandaskan pada prinsip persaingan pasar secara sehat.¹ Berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 75 tahun 1999 dibentuklah sebuah komisi pengawas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Antimonopoli. Pada tahun 2000 barulah dibentuk sebuah Komisi Pengawas yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut dengan KPPU) yang menjadi salah satu karakteristik Undang-Undang Antimonopoli.

Sebagai lembaga yang mengemban amanat Undang-Undang Antimonopoli, KPPU berkewajiban untuk memastikan terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat (*fair competitiv*) di Indonesia. KPPU adalah lembaga independen yang menjalankan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada presiden, dimana dalam menangani, melakukan penyelidikan dan memutuskan suatu perkara persaingan usaha KPPU terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain yang memiliki *conflict of*

¹Susanti Adi Nugroho, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 15

interest. Untuk tercapainya tujuan tersebut KPPU melakukan penekanan terhadap dua fungsi utamanya, yaitu melakukan penegakan hukum persaingan usaha dan memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah terkait dengan kebijakan yang akan berpotensi adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Antimonopoli.

Saat ini persekongkolan tender merupakan salah satu isu penting dalam Hukum Persaingan Usaha, khususnya di Indonesia. Laporan indikasi adanya persaingan usaha tidak sehat yang di terima oleh KPPU mencapai lebih dari 50% mencakup perkara persekongkolan tender yang dilakukan pihak swasta maupun pihak pemerintah. Mengingat keadaan seperti ini, KPPU memberikan perhatian khusus terhadap persekongkolan tender dengan cara membentuk Peraturan Komisi (Perkom) Nomor 02 Tahun 2010. Selain itu, pemerintah turut mendukung upaya tersebut dengan cara senantiasa memperbaharui peraturan pengadaan barang/atau jasa dengan menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa. Sehingga, pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh pihak swasta maupun pemerintah dapat dilakukan dengan cara persaingan yang sehat.

Persengkongkolan tender merupakan salah satu bentuk kegiatan dilarang yang diatur pada ketentuan pasal 22 Undang-Undang Antimonopoli. Kegiatan persekongkolan tender dilakukan lebih mengutamakan aspek perilaku berupa perjanjian secara diam-diam untuk memenangkan tender

dengan tujuan untuk menguasai pasar yang sama dan kepentingan pribadi atau kelompok yang terlibat dalam persekongkolan tersebut. Larangan persekongkolan tender dilakukan karena dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat bagi pelaku usaha tender yang lain dan bertentangan dengan asas dan etika pengadaan barang/jasa. Dimana dapat memberikan perlakuan yang sama bagi semua pelaku usaha tender dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu. Selain itu, dengan adanya persekongkolan tender dapat mengakibatkan kerugian terhadap negara. Negara sebagai badan hukum publik yang memiliki organ birokrasi senantiasa memerlukan adanya pengadaan barang dan/atau jasa dalam hal pembangunan, pengelolaan, pemerintahan dan pelayanan kepada publik.

Sejak mulai didirikan hingga pada tahun 2016 KPPU menerima sebanyak 2.537 laporan kasus praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pada periode 2000-2016, KPPU telah menangani perkara sebanyak 348 dengan komposisi 245 perkara tender, 55 perkara non-tender, dan 8 perkara keterlambatan notifikasi merger. Total nilai tender yang menjadi objek penanganan perkara di KPPU hingga bulan Mei 2017 adalah sekitar Rp22,5 triliun dan 73,9 miliar dolar AS. Berdasarkan hasil data diatas persekongkolan tender merupakan kasus praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang paling dominan ditangani oleh dengan mencapai 73 %,

kemudian perkara kartel, penetapan wilayah, penetapan harga, masih sekitar 10 % dan untuk sisanya untuk perkara praktik monopoli lainnya.²

Berdasarkan data yang ada dari KPPU perkara yang telah ditangani oleh KPPU sejak tahun 2000 hingga tahun 2016 tercatat:³

Tabel 1
Penyelesaian Perkara di KPPU pada tahun 2000 hingga 2016

TAHUN	PENETAPAN		PUTUSAN		PERKARA BERJALAN		TOTAL		Erosentase	
	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender
2000	0	0	1	1	0	0	1	1		
2001	0	1	3	1	0	0	3	2		
2002	4	0	1	3	0	0	5	3		
2003	2	0	1	6	0	0	3	6		
2004	1	1	3	4	0	0	4	5		
2005	1	3	10	8	0	0	11	11		
2006	3	3	8	4	0	0	11	7		
2007	1	3	22	5	0	0	23	8		
2008	16	4	36	12	0	0	52	16		
2009	3	0	23	9	0	0	26	9		
2010	3	2	31	6	0	0	34	8		
2011	0	0	11	2	0	0	11	2		
2012	0	0	7	2	0	0	7	2		
2013	0	0	7	5	0	0	7	5		
2014	0	0	10	9	0	0	10	9		
2015	0	0	15	3	4	0	19	3		
2016	0	0	0	0	5	2	5	2		
TOTAL	34	17	189	80	9	2	232	99	70	30

Sumber data: Data perkara di KPPU pada tahun 2000-2016

Putusan KPPU dalam menyelesaikan perkara praktik monopoli khususnya pada praktik persekongkolan tender tidak jarang menimbulkan berbagai reaksi dari kalangan bisnis maupun dari penegak hukum. Salah satu faktor yang menyebabkan reaksi itu muncul karena adanya pemahaman dan

²Anonim, KPPU:73% Laporan Masuk Soal Tender, 30 Mei 2017, <https://economy.okezone.com/read/2017/05/30/320/1703512/kppu-73-laporan-masuk-soal-tender> (02.38 WIB)

³Anonim, Perkara di KPPU, 22 September 2016, www.kppu.go.id pukul 20.00 WIB

perspektif yang berbeda dalam menafsirkan isi ketentuan pasal Undang-Undang Antimonopoli baik dari KPPU, dunia peradilan (hakim) bahkan pelaku usaha itu sendiri.

Pada putusannya, Majelis Komisi menghukum para peserta tender yang telah terbukti untuk tidak mengikuti tender selama dua tahun di seluruh Indonesia sejak putusan ini dibacakan. Padahal dalam Undang-Undang Antimonopoli tidak dinyatakan bahwa KPPU dapat menjatuhkan hukuman larangan mengikuti tender terhadap peserta tender yang telah terbukti melakukan persekongkolan tender. Kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha adalah kewenangan secara administratif yang diatur dalam ketentuan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli. Sehingga pelarangan tersebut terhadap pelaku usaha dapat dikatakan bahwa KPPU telah melampaui batas kewenangan yang dimiliki atau *ultra vires*.

Pelaku usaha yang merasa keberatan terhadap putusan yang telah di jatuhkan oleh KPPU dapat menyatakan keberatannya kepada pengadilan negeri dan mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (MA) melalui proses upaya hukum sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-undang Antimonopoli.

Pada prakteknya lebih dari 50% pelaku usaha yang dinyatakan terbukti melakukan persaingan usaha tidak sehat mengajukan keberatan terhadap putusan KPPU kepada pengadilan negeri bahkan mengajukan kasasi kepada MA. Ketika putusan KPPU diajukan kasasi kepada MA terdapat beberapa

putusan KPPU yang dibatalkan ataupun dikuatkan oleh MA. Salah satu contohnya pembatalan sanksi terhadap putusan KPPU berdasarkan pasal 47 Undang-Undang Antimonopoli oleh MA diputuskan secara Inkonsistensi. Pada satu sisi MA membatalkan sanksi putusan KPPU Nomor 13/KPPU/2005 dengan alasan hanya dapat dilakukan berdasarkan pasal 47 dan dengan mempertimbangkan asas keadilan bagi pelaku usaha yaitu putusan MA Nomor 01 K/KPPU/2007. Namun pada sisi yang lain terdapat salah satu putusan MA yang menyatakan bahwa putusan KPPU Nomor 01/KPPU-L/2013 dapat dilaksanakan berdasarkan alasan diluar pasal 47 dengan pertimbangan bahwa putusan KPPU tersebut telah sesuai dengan hukum yang ada dan telah mempertimbangkan asas keadilan bagi para pelaku usaha yaitu putusan MA Nomor 590 K/Pdt.sus-KPPU/2016.

Secara yuridis kondisi seperti ini dapat memberikan dampak negatif terhadap kepastian hukum dalam putusan KPPU, namun tidak dapat dianggap sebagai melanggar hukum, meskipun demikian seringkali orang melupakan asas keadilan yang pada dasarnya melekat pada putusan hakim yang bersifat mengikat.⁴

Atas dasar inilah penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut terhadap kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha tender berdasarkan kedua Putusan MA dengan judul **“INKONSISTENSI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP**

⁴Harkristuti Harkrisnowo, 2003, *Rekonstruksi Konsep Pidanaan Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan pidanaaan di Indonesia*, Jakarta, KHN, hlm.29

KEWENANGAN KPPU DALAM MENJATUHKAN SANKSI ADMINISTRASI KEPADA PELAKU USAHA PERSEKONGKOLAN TENDER PROYEK PEMERINTAH (STUDI KASUS: PUTUSAN MA NO.01K/KPPU/2007 DAN PUTUSAN MA NO.590K/Pdt.Sus-KPPU/2016)

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan Putusan KPPU dan upaya hukumnya terhadap perkara persekongkolan tender proyek pemerintah?
2. Bagaimana analisa pertimbangan pada Putusan MA terhadap kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha persekongkolan tender proyek pemerintah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Putusan KPPU dan upaya hukumnya terhadap perkara persekongkolan tender pada proyek pemerintah.
2. Untuk mengetahui analisa pertimbangan pada Putusan MA terhadap kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha persekongkolan tender proyek pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberikan kontribusi untuk menambah pengetahuan serta memberikan pemahaman bagi pembaca terhadap pelaksanaan Putusan KPPU dan upaya hukumnya terhadap perkara persekongkolan tender pada proyek pemerintah

2. Memberikan gambaran yang jelas mengenai Hukum Persaingan Usaha terhadap kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi administratif pada putusan KPPU untuk menangani perkara persengkongkolan tender