



**PERSEKONGKOLAN TENDER TERKAIT PAKET  
PEMBANGUNAN JALAN BALIGE BY PASS PADA  
SATKER PELAKSANAAN JALAN NASIONAL  
WILAYAH I PROVINSI SUMATERA UTARA  
(STUDI PUTUSAN KPPU NO.13/KPPU-L/2018)**

**SKRIPSI**

**HARNIS OKTAVIANI**

**NIM : 170710101064**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2021**

**SKRIPSI**

**PERSEKONGKOLAN TENDER TERKAIT PAKET  
PEMBANGUNAN JALAN BALIGE BY PASS PADA  
SATKER PELAKSANAAN JALAN NASIONAL  
WILAYAH I PROVINSI SUMATERA UTARA  
(STUDI PUTUSAN KPPU NO.13/KPPU-L/2018)**

*TENDER CONSPIRACY RELATED TO THE BALIGE BY PASS  
ROAD CONSTRUCTION PACKAGE AT THE NATIONAL ROAD  
IMPLEMENTATION WORK UNIT I IN THE PROVINCE  
OF NORTH SUMATERA (STUDY DECISION  
OF KPPU NUMBER 13/KPPU-L/2018)*

**HARNIS OKTAVIANI**

**NIM : 170710101064**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2021**

**MOTTO**

“Bersainglah dengan cara yang legal dan elegan. Waspada persainan yang tidak jelas ujung dan pangkalnya. Abaikan dan anggap itu sebagai angin lalu”

“Persainan paling sehat terjadi ketika orang rata-rata menang dengan usaha diatas rata-rata”<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> <https://sepositif.com/2017/10/kata-kata-persainan-untuk-bisa-jadi-pemenang> diakses pada 03 Februari 2021

## PERSEMBAHAN

Dengan mengucap rasa syukur kepada Allah SWT, Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tua tercinta, Bapak saya Harno dan Ibu saya Istiani serta Adik saya Rinad Hafiza Putri yang saya banggakan atas kasih sayang dan kesabaran dari mereka, membuat saya selalu senantiasa berusaha untuk menjadi anak yang taat kepada agama, hormat dan berbakti kepada sesama;
2. Bapak Ibu Guru RA Perwanida Doho, MIN 4 Madiun, MtsN Dolopo Madiun, SMAN 1 Geger dan Bapak Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya sayangi, dengan ketulusan hatinya telah memberikan harta paling berharga berupa ilmu pengetahuan serta pengalamannya sehingga penulis bisa mencapai pendidikan gelar sarjana;
3. Almamater tercinta Universitas Jember yang saya banggakan sebagai tempat menuntut ilmu, yang dapat bermanfaat bagi saya fiddunya wal akhirah;

**PRASYARAT GELAR**

**PERSEKONGKOLAN TENDER TERKAIT PAKET PEMBANGUNAN  
JALAN BALIGE BY PASS PADA SATKER PELAKSANAAN JALAN  
NASIONAL WILAYAH I PROVINSI SUMATERA UTARA  
(STUDI PUTUSAN KPPU NO.13/KPPU-L/2018)**

*TENDER CONSPIRACY RELATED TO THE BALIGE BY PASS  
ROAD CONSTRUCTION PACKAGE AT THE NATIONAL ROAD  
IMPLEMENTATION WORK UNIT I IN THE PROVINCE  
OF NORTH SUMATERA (STUDY DECISION  
OF KPPU NUMBER 13/KPPU-L/2018)*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh :

**HARNIS OKTAVIANI  
170710101064**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2021**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL 23 Maret 2021**

Oleh :  
Dosen Pembimbing Utama



**Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H.**  
**NIP. 197306271997022001**

Dosen Pembimbing Anggota



**Emi Zulaika, S.H., M.H.**  
**NIP 197703022000122001**

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “**Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara (Studi Putusan Kppu No.13/Kppu-L/2018)**”

Karya Harnis Oktaviani telah diuji dan disahkan pada:

Hari, tanggal : Selasa, 30 Maret 2021

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji:**

Ketua,



**Dr. Moh. Ali. S.H. M.H.**  
NIP: 197210142005011002

Sekretaris,



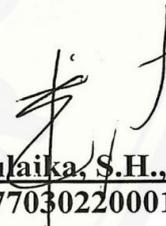
**Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H.**  
NIP 198406172008122003

Anggota Penguji I,



**Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H.**  
NIP. 197306271997022001

Anggota Pnguji II



**Emi Zulaika, S.H., M.H.**  
NIP 197703022000122001

**Mengesahkan:**

Dekan,

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**  
NIP. 198206232005011002

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Selasa  
Tanggal : 30  
Bulan : Maret  
Tahun : 2021

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember,

**PANITIA PENGUJI**

Ketua,



**Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.**  
NIP: 197210142005011002

Sekretaris,



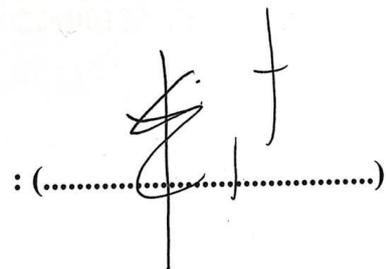
**Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H.**  
NIP 198406172008122003

**ANGGOTA PANITIA PENGUJI**

**Ikarini Dani Widiwanti, S.H., M.H.**  
NIP: 197306271997022001



**Emi Zulaika, S.H., M.H.**  
NIP: 197703022000122001



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

NAMA : HARNIS OKTAVIANI

NIM : 170710101064

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : “Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara (Studi Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2018)” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang telah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada instansi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus djunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 03 Februari 2021

Yang menyatakan,

Harnis Oktaviani

NIM. 170710101064

## UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberi rahmad serta hidayah-Nya, serta tidak lupa juga penulis memberikan shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara (Studi Putusan Kppu No.13/KPPU-L/2018)”. Penulisan skripsi ini diajukan dengan tujuan untuk memperoleh gelar strata satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Dalam proses penulisan skripsi ini telah melibatkan dan mendapat dukungan dari semua pihak, mulai dari pembuatan judul, penulisan proposal, sampai dengan proses akhir penulisan skripsi. Oleh karena itu dengan tulus dan ikhlas penulis sampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H. Selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk membimbing penuh dengan kesabaran dan memberikan arahan kepada penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
2. Ibu Emi Zulaika, S.H., M.H. Selaku Dosen Pembimbing Anggota yang dengan ketelitian beliau dan juga kesabarannya dalam memeriksa ejaan dan sistematika penulisan sehingga skripsi ini bisa terbaca dengan jelas dan mudah untuk dipahami;
3. Bapak Dr. Moh. Ali, S.H., M.H. Selaku Ketua Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi Dosen Penguji sehingga dapat memberikan evaluasi dan pengaran dalam penulisan skripsi ini agar lebih baik;
4. Ibu Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H. Selaku Sekertaris Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi Dosen Penguji sehingga dapat memberikan evaluasi dan pengaran dalam penulisan skripsi ini agar lebih baik;
5. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;

6. Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan 1, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan 2, dan Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan 3 Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember beserta Staff nya yang telah memberikan ilmunya dan bimbingannya dari semester 1 sampai semester 8 sehingga skripsi ini bisa terselesaikan:
8. Kedua Orang Tua saya yang saya sayangi dan hormati. Dengan kasih sayangnya, bapak saya, Harno yang telah memberikan contoh sekaligus panutan yang tidak terkira, ibu saya, Istiani yang selalu membantu memberi semangat dan mendoakan saya, mengingatkan untuk selalu taat dalam beragama agar dimudahkan dan diberi kelancaran dalam penyusunan skripsi ini;
9. Adikku tercinta Rinad Hafiza Putri, yang selalu mendoakan dan mengingatkan saya untuk semangat dan cepat menyelesaikan penyusunan skripsi ini;
10. Keluarga Besar Kost Ciki-Ciki 117A, Santi, Mbak Novi, Bunga, Enjel, Mbak Ulfi dan Mbak Putri yang menjadi teman keluh kesah selama menempuh perkuliahan ini dan memberikan semangat bagi saya untuk mengerjakan skripsi;
11. Keluarga Besar Ikatan Pelajar Mahasiswa Madiun yang ada di Jember, yang telah membantu saya dalam proses perkuliahan maupun menjadi keluarga ditanah rantau dan juga menjadi penyemangat saya dalam mengerjakan skripsi ini;
12. Keluarga Besar UKM FK2H, yang telah membawa saya menjadi pribadi yang lebih berkembang dan juga menambah pengalaman dalam hal berorganisasi;
13. Sahabat-sahabat SMAN 1 Geger, Isnaini, Galuh, Ramadhani, Maya, Galih dan Silviana yang senantiasa memberikan semangat dalam perkuliahan maupun diluar perkuliahan, memberikan dukungan moril sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini;

14. Keluarga Besar Gepalassa Pareanom yang telah memberikan saya pengalaman dalam berorganisasi dan juga pelajaran sangat berharga;
15. Teman-teman seperjuangan, Devi Nuzulin, Riza Amalia, Febria Iin, Fitri Kurnia, dan Lilis Safriani yang selalu memberi semangat dan selalu mendoakan dalam mengerjakan skripsi ini agar dapat terselesaikan tepat waktu;
16. Semua pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, yang telah membantu penulis sehingga skripsi ini bisa terselesaikan.

Segala bimbingan, bantuan serta dukungan dari bapak ibu dan rekan-rekan semua semoga mendapatkan imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Penulis Menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna, karena kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Penulis menerima kritik dan saran dari semua pembaca demi keempurnaan pada skripsi ini. Penulis mengucapkan mohom maaf apabila dalam pembuatan skripsi ini masih terdapat kesalahan dan mengucapkan banyak terimakasih yang telah membaca skripsi ini semoga bermanfaat.

Jember, 03 februari 2021

Harnis Oktaviani  
NIM. 170710101064

## RINGKASAN

Persaingan usaha dapat berlangsung dengan sehat dan dapat juga berlangsung tidak sehat. Persaingan usaha yang dilakukan secara tidak sehat merupakan persaingan yang dilakukan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi atau pemasaran barang/jasa dengan cara yang curang, tidak jujur dan dapat menghambat persaingan usaha. Persekongkolan tender merupakan kegiatan persaingan usaha tidak sehat, karena para pelaku usaha yang telah melakukan konspirasi usaha dengan panitia lelang untuk memenangkan suatu tender. Salah satu kasus yang ditangani Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan diputus pada tahun 2018 yaitu Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Dengan para telapor PT Karya Agung Pratama Cipta, PT Swakarsa Tunggal Mandiri, PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri dan Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Dalam perkara tersebut para terlapor terindikasi melakukan proses tender yang tidak wajar dan terjadi dugaan praktek persekongkolan tender secara Horizontal dan Vertikal. Karena, melihat persekongkolan tender yang kerap terjadi di Indonesia dan sangat merugikan banyak pihak, terutama sesama kontraktor yang juga berhak bersaing dalam memperoleh proyek yang ditenderkan. Selain itu juga ingin melihat kejelasan tentang permasalahan penyalahgunaan perjanjian pelaksanaan tender yang kerap terjadi dan akibat hukum dengan adanya persekongkolan tender. Maka berdasarkan uraian tersebut penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis kasus tersebut dalam sebuah skripsi yang berjudul : **“Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara (Studi Putusan Kppu No.13/Kppu-L/2018)”**. Dalam skripsi ini terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang akan dibahas yaitu pertama, Apakah telah terjadi persaingan semu dalam tender paket pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara dan yang kedua, Apakah akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Terdapat tujuan dalam skripsi ini, yaitu tujuan khusus yaitu yang pertama, Untuk mengetahui dan memahami apakah telah terjadi persaingan semu dalam tender paket pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara. Dan yang kedua, untuk mengetahui dan memahami akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor:13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hasil pembahasan skripsi ini, bahwa para terlapor yang terdiri dari pelaku usaha, dan Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017 saling bersekongkol dan terkait melakukan sebuah persekongkolan tender dalam mengatur pemenang tender. Fakta tersebut bisa disimpulkan dengan terpenuhinya unsur-unsur bersekongkol pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Jenis persekongkolan tender ini dilakukan oleh para pihak ke dalam jenis persekongkolan Horizontal dan Vertikal. Dimana persekongkolan ini telah terbukti dengan adanya kesamaan dalam dokumen penawaran, yang ditunjukkan dengan kesamaan-kesamaan dokumen penawaran, kesamaan metadata, adanya fakta surat dukungan peralatan yang diragukan keabsahannya dan adanya tindakan peminjaman nama perusahaan. Serta Pokja yang tidak melakukan evaluasi secara benar dengan mengabaikan adanya fakta kesamaan-kesamaan dokumen penawaran, tidak melakukan klarifikasi dan pengecekan dokumen terkait peralatan utama, pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan, dan daftar personil inti dan adanya masalah pembebasan lahan pada lokasi dalam tender yang belum. Dengan terbuktinya hal tersebut, yang terpenuhinya unsur Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maka terlapor (PT Karya Agung Pratama Cipta) diputus terbukti bersalah dan dijatuhi berupa sanksi administratif yaitu berupa denda yang kemudian harus dibayarkan ke kas negara. Selain itu memberikan sanksi kepada Ketua Pokja, Sekretaris Pokja dan 2 (Dua) Anggota Pokja serta terlapor PT Swakarsa Tunggal Mandiri dan terlapor PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri yaitu berupa sanksi pidana tambahan yakni berupa penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

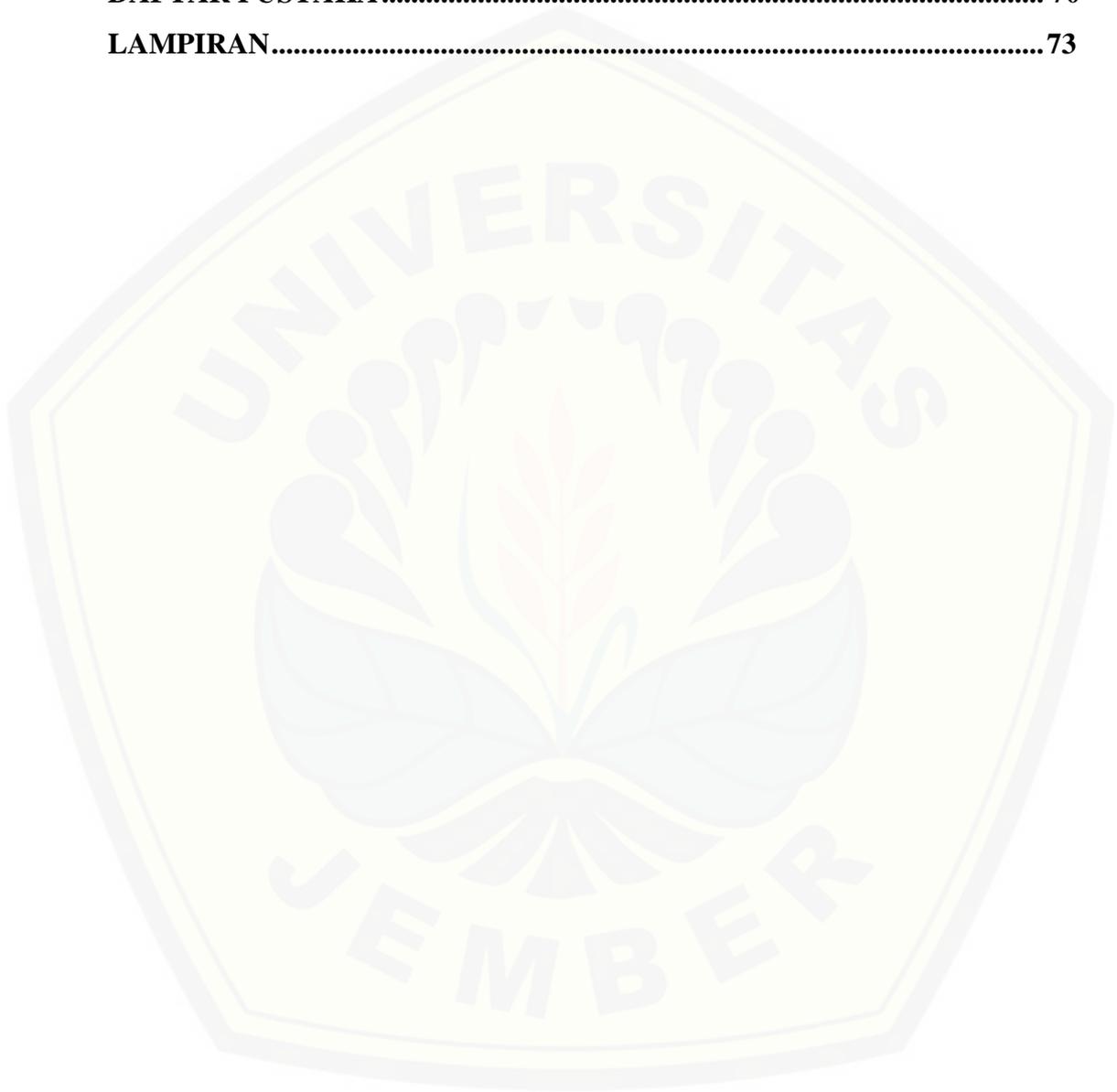
Adapun saran dalam skripsi ini untuk pemerintah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yaitu Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) serta Gubernur Provinsi Sumatera Utara disarankan untuk memberikan instruksi kepada instansi terkait agar sebelum menyelenggarakan proses tender jasa konstruksi harus dipastikan lahan yang akan digunakan untuk proyek sudah dibebaskan dan memiliki kekuatan hukum. Dan saran untuk KPPU diharapkan untuk turut mempertimbangkan apa yang ada di pedoman pasal tersebut sehingga nantinya dapat memutus perkara dengan konsisten dan cermat, demi terciptanya kepastian dan keseimbangan kepentingan hukum.

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PRASYARAT GELAR.....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xiii</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xviii</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penulisan .....	5
1.3.1 Tujuan Umum.....	6
1.3.2 Tujuan Khusus .....	6
1.4 Manfaat Penelitian.....	6
1.4.1 Manfaat Teoritis.....	6
1.4.2 Manfaat Praktis .....	7
1.5 Metode Penelitian.....	7
1.5.1 Tipe Penelitian .....	8
1.5.2 Pendekatan Masalah .....	8

1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	9
a. Bahan Hukum Primer.....	9
b. Bahan Hukum Sekunder.....	10
1.5.4 Analisis Bahan Hukum .....	10
1.6 Sistematika Penulisan.....	11
<b>BAB 2. KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>13</b>
2.1 Hukum Persaingan Usaha .....	13
2.1.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha.....	13
2.1.2 Asas dan Tujuan Lingkup Hukum Persaingan Usaha .....	13
2.1.3 Kegiatan yang Dilarang dalam Persaingan Usaha.....	15
2.1.4 Pendekatan Hukum Persaingan Usaha .....	17
2.2 Persekongkolan .....	19
2.2.1 Pengertian Persekongkolan .....	19
2.2.2 Jenis dan Bentuk Persekongkolan.....	19
2.2.3 Unsur-Unsur Persekongkolan .....	22
2.3 Tender.....	23
2.3.1 Pengertian Tender .....	23
2.3.2 Jenis-Jenis Tender.....	24
2.3.3 Proses Tender.....	25
2.4 Penegakan Hukum Persaingan Usaha .....	26
2.4.1 Pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) .....	27
2.4.2 Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) .....	28
2.4.3 Tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) .....	29
<b>BAB 3. PEMBAHASAN .....</b>	<b>31</b>
3.1 Persekongkolan Tender yang Terjadi dalam Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara .....	31
3.2 Akibat Hukum Bagi Para Pelaku Usaha yang Melakukan Persekongkolan Tender dalam Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018.....	54

<b>BAB 4. PENUTUP</b> .....	<b>68</b>
4.1 Kesimpulan.....	68
4.2 Saran.....	69
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>70</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	<b>73</b>



**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran : Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018



## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pada era globalisasi ekonomi saat ini menyebabkan sebuah negara harus membuka pasar dalam negaranya agar suatu produk barang dan/atau jasa dari luar negeri dapat masuk dan bersaing dengan barang dan/atau jasa dalam negeri. Kesiapan pelaku usaha dalam negeri sangat dipertimbangkan untuk bersaing, karena dengan keadaan tersebut dapat mengancam kesinambungan kegiatan usaha dari pelaku usaha domestik dan bahkan bisa berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional. Daya saing dalam negeri bisa lemah bahkan turun dikarenakan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha secara tidak sehat oleh pelaku usaha.

Persaingan didalam dunia usaha tentunya diperbolehkan selama persaingan tersebut dilakukan secara sehat dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Persaingan usaha dapat berlangsung dengan sehat dan dapat juga berlangsung tidak sehat. Persaingan usaha secara sehat merupakan salah satu bagian penting untuk suatu negara dalam menjalankan kegiatan pengelolaan perekonomian yang mengarah pada pasar sehingga diperbolehkan oleh Negara. Namun apabila suatu persaingan usaha tersebut dilakukan secara tidak sehat atau ada pihak yang merasa dirugikan diantara keduanya maka persaingan tersebut tidak diperbolehkan oleh Negara, karena dapat menghambat perkembangan pada sektor ekonomi dan dapat merugikan Negara. Dengan demikian, persaingan dalam dunia usaha itu merupakan *conditio sin qua* atau persyaratan mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pada pasar.<sup>2</sup>

Pelaku usaha yang menjalankan kegiatan usahanya bisa berlangsung secara sehat meskipun dalam hal yang bersifat kompetitif. Salah satu bentuk usaha pemerintah Indonesia dalam mewujudkan kegiatan persaingan usaha secara sehat adalah dengan mengeluarkan peraturan khusus mengenai persaingan usaha untuk para pelaku usaha. Peraturan tersebut dikeluarkan memiliki tujuan yakni untuk mengurangi inefisiensi perekonomian yang ditimbulkan oleh para pelaku usaha

---

<sup>2</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2009), h. 9.

yang condong dengan sifat anti persaingan dan berkeinginan untuk melakukan praktek monopoli seenaknya.<sup>3</sup> Peraturan mengenai persaingan usaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Peraturan yang dikenal dengan Undang-Undang Antimonopoli tersebut bertujuan untuk menciptakan efisiensi pada ekonomi pasar dengan mencegah praktek monopoli, mengatur persaingan usaha secara sehat dan bebas, dan dapat memberikan sanksi kepada mereka yang melanggarnya.<sup>4</sup>

Pelaksanaan suatu aturan hukum dibutuhkan pengawasan yakni dengan adanya suatu lembaga yang memperoleh kewenangan dari negara.<sup>5</sup> Lembaga persaingan usaha yang telah terwujud sesuai dengan Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan “Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut komisi”. Adanya Komisi Pengawas Persaingan Usaha bisa menjadi implementasi dari peraturan dalam persaingan usaha yang membutuhkan sebuah lembaga yang berwenang guna menegakkan ketentuan perundang-undangan bagi para pelaku usaha. Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga memiliki tugas dan wewenang untuk mengawasi dan menegakkan para pelaku usaha dalam melakukan persaingan usaha tidak sehat.

Diantara permasalahan persaingan usaha di Indonesia adalah tentang proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dimana dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, beberapa pelaku usaha dijumpai melakukan praktek persekongkolan untuk menentukan pemenang dalam sebuah tender.<sup>6</sup> Salah satu bentuk tindakan atau kegiatan yang dapat menimbulkan persaingan usaha secara tidak sehat dengan adanya persekongkolan dalam tender, merupakan bentuk dari

---

<sup>3</sup> Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia : Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Indonesia*, (Jakarta : Erlangga, 2002), h. 326.

<sup>4</sup> Hermansyah, op.cit, h. 14.

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, (Surabaya : Bayumedia, 2007), h. 260.

<sup>6</sup> Yakub Adi Krisanto, *Terobosan Hukum Keputusan KPPU Dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 27, No. 3, 2008, h. 63.

perbuatan atau kegiatan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>7</sup>

Peraturan tentang persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam aturan tersebut yang dilarang adalah persekongkolan yang dilakukan antara pelaku usaha dengan pihak usaha lainnya dalam penentuan pemenang tender, yaitu dengan cara pengajuan penawaran harga dalam hal memborong pekerjaan, ataupun dengan pengadaan suatu barang dan jasa tertentu. Dampak dari persekongkolan ini menentukan siapa pemenang tender, kerap bersamaan dengan keadaan “*barrier to entry*” yang dapat merugikan pelaku usaha lainnya yang sama-sama mengikuti tender.<sup>8</sup> Selain itu persekongkolan dalam tender bisa pula menimbulkan tindakan kolusif dimana tindakan tersebut memiliki tujuan untuk menghilangkan persaingan, atau setidaknya dengan cara kolusif tersebut dapat menenangkan pihak tender lainnya, contohnya dua atau lebih peserta tender setuju untuk tidak mengajukan penawaran, atau dari satu peserta tersebut melakukan penawaran dengan harga yang lebih rendah, alalu melakukan penawaran harga diatas harga yang direkayasa sebagai pemenang.<sup>9</sup>

Aktivitas penegakan hukum merupakan aspek yang paling sering disorot oleh publik. Pada tahun 2019 dapat dikatakan menjadi tahun reformasi penegakan hukum persaingan usaha. Setelah melahirkan 4 Peraturan Komisi baru, KPPU perlan membenahi sistem berpekara dan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Dari 33 putusan perkara yang diputus dalam KPPU untuk 31 putusan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan 2 putusan tidak melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tercatat ada total 134 laporan masyarakat yang masuk dan dikelompokkan yang masuk data KPPU, sebanyak 38% bukan tender, sedangkan sisanya 62% tender. Jadi, sepanjang tahun 2019, KPPU telah

---

<sup>7</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, cet. ke-1, 2013), h. 479.

<sup>8</sup> Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2010), h. 73.

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 75.

menangani 162 laporan (gabungan laporan sebelumnya). Dengan rincian laporan sebagai berikut ini : 54,5% Persekongkolan Tender, 36,5% Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi, 6% Kartel, 3% Praktek Monopoli.<sup>10</sup> Dengan data tersebut persekongkolan tender pada prakteknya telah banyak terjadi di Indonesia.

Salah satu kasus yang ditangani Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan diputus pada tahun 2018 yaitu Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017.

Kasus ini berawal dari laporan dan ditindaklanjuti ke tahap penyelidikan mengenai dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT. Karya Agung Pratama Cipta sebagai Terlapor I, PT Swakarsa Tunggal Mandiri sebagai Terlapor II, PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri sebagai Terlapor III dan Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017 sebagai Terlapor IV. Paket pekerjaan yang menjadi objek dari kasus ini yaitu Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017 dengan nilai total HPS (Harga Perkiraan Sendiri) Rp. 30.000.000.000,-. Sumber dana paket pekerjaan tersebut dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun Anggaran 2017. Bahwa selama proses penentuan tender telah terjadi indikasi persekongkolan yaitu persekongkolan horizontal dan persekongkolan vertikal. Persekongkolan horizontal yang dilakukan oleh PT. Karya Agung Pratama Cipta sebagai Terlapor I, PT Swakarsa Tunggal Mandiri sebagai Terlapor II dan PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri sebagai Terlapor III yang ditunjukkan dengan adanya kesamaan dokumen, kesamaan metadata, dan adanya tindakan pembuatan surat dukungan peralatan yang diragukan lagi keabsahannya sehingga dapat menciptakan

---

<sup>10</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI), *Laporan Tahunan 2019*, <https://kppu.go.id/laporan-tahunan/> Diakses pada tanggal 10 April 2021

persaingan yang semu dan mengurangi tingkat persaingan dalam tender. Persekongkolan vertikal yang dilakukan oleh Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017 bersama para pelaku usaha dengan tidak melakukan evaluasi tender secara benar serta mengabaikan adanya fakta kesamaan-kesamaan dokumen penawaran, dan telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya adanya bentuk fasilitasi dari Terlapor IV kepada Terlapor I untuk menjadi pemenang pada Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas, maka penulis tertarik menganalisis dan menulis karya tulis ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul **“Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara (Studi Putusan KPPU No.13/KPPU-L/2018)”**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah telah terjadi persaingan semu dalam tender paket pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Penulisan karya ilmiah ini mempunyai 2 (dua) macam tujuan yang hendak dicapai, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus:

### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang akan diberikan dari karya ilmiah ini adalah:

- a. Untuk melengkapi dan memenuhi tugas akhir sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademik guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
- b. Sebagai salah satu sarana untuk mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum yang diperoleh dari bangku perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat.
- c. Untuk menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater tercinta.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Berikutnya, tujuan khusus yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami apakah telah terjadi persaingan semu dalam tender paket pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui dan memahami akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengetahuan dibidang hukum. Penulisan dalam karya skripsi ini terdapat 2 (dua) manfaat, meliputi:

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Dapat memberikan sumbangan pengetahuan dalam perkembangan ilmu hukum khususnya pada bidang hukum persaingan usaha.
2. Diharapkan hasil dari penulisan skripsi ini dapat menambah referensi

penulisan hukum persaingan usaha khususnya pada persekongkolan tender

3. Dapat menerapkan ilmu-ilmu yang telah ditempuh selama bangku perkuliahan baik menganalisis maupun penerapannya langsung dilapangan.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

1. Menjadi salah satu sarana dalam pengembangan dan penalaran pola pikir ilmiah dalam penenrapan ilmu hukum yang telah didapatkan sebelumnya.
2. Hasil dari penelitian diharapkan mampu menjadi alat informasi bagi seluruh kalangan masyarakat, pelaku usaha ataupun pemerintah dalam setiap detail dari hasil karya ilmiah ini.

#### 1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan faktor yang penting dalam penulisan suatu karya ilmiah. Karya ilmiah yang dibuat harus bisa dipertanggungjawabkan isinya sehingga hasilnya dapat mendekati kebenaran (*truth*) ilmiah. Metode merupakan suatu cara atau prosedur untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis dan teratur dengan tujuan mempermudah melaksanakan suatu pekerjaan dan tercapainya sesuatu yang diinginkan sesuai dengan hasil yang telah ditentukan.<sup>11</sup> Sedangkan penelitian atau riset itu sendiri adalah kata yang telah diterjemahkan dari bahasa Inggris yakni dengan istilah *research* yang artinya “memeriksa kembali”.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa metode penelitian adalah suatu cara atau prosedur yang digunakan peneliti dalam mengumpulkan dan memperoleh pemecahan terhadap permasalahan yang sedang dihadapi secara sistematis dan teratur. Tanpa dengan penelitian hukum yang baik dan benar suatu pengembangan hukum tidak dapat berjalan dengan semestinya.<sup>12</sup> Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>11</sup> <https://kbbi.web.id/metode> diakses pada tanggal 18 September 2020.

<sup>12</sup> Dyah Ochtorina dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 7.

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian dalam penyusunan skripsi ini termasuk penelitian hukum yuridis normatif, kasus, dan konseptual yang menggunakan data primer, sekunder dan non hukum. Tipe penelitian dalam karya ilmiah yang berbentuk skripsi ini adalah menggunakan penelitian hukum (*legal research*). Dimana skripsi ini dilakukan dengan pengkajian terhadap berbagai macam konsep hukum, asas hukum, teori hukum dan aturan-aturan hukum formal seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah. Dalam tipe penelitian ini juga bisa memakai bahan hukum lainnya yaitu yang bercirikan kepustakaan seperti jurnal dan literatur dengan tujuan mengetahui tentang hukumnya mengenai suatu masalah atau isu dalam hukum tertentu.<sup>13</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa jenis pendekatan. Beberapa pendekatan dalam melakukan penelitian hukum, yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).<sup>14</sup> Dengan berbagai pendekatan tersebut, peneliti akan memperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dianalisis untuk dicari solusinya. Di dalam menyusun skripsi ini penulis menggunakan dua pendekatan yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan, adalah pendekatan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkorelasi dengan isu hukum yang sedang terjadi.<sup>15</sup> Dalam hal ini penulis akan mengkaji dan menganalisis Persekongkolan Tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah Provinsi Sumatera Utara ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 20.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), h. 133.

<sup>15</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *op.cit*, h. 110.

2. Pendekatan konseptual, membutuhkan rujukan terhadap prinsip-prinsip hukum yang dapat dijumpai didalam pendapat para sarjana hukum ataupun doktrin hukum yang telah ada.<sup>16</sup> Oleh karena itu, dalam menjawab isu hukum yang menjadi pokok permasalahan dalam karya tulis ilmiah, maka pendekatan secara konseptual ini dapat digunakan untuk memahami secara jelas terkait dengan prinsip-prinsip hukum, baik dilakukan pendekatan melalui pandangan para sarjana hukum maupun doktrin hukum yang ada.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum berperan penting dalam memecahkan persoalan isu hukum dan sekaligus dapat memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya.<sup>17</sup> Dalam penulisan karya ilmiah berupa skripsi ini diperlukan 2 (dua) bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif atau bersifat mengikat artinya mempunyai otoritas dan mengikat masyarakat untuk mentaati aturan yang diberlakukan tersebut. Bahan hukum primer dapat dibedakan menjadi dua macam yakni bersifat *mandatory authority* dan bersifat *persuasive authority*.<sup>18</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, yurisprudensi maupun putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan terdiri sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.
2. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
3. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, op. cit, h. 137.

<sup>17</sup> Dyah Ochtorina Susanti - A'an Efendi, loc.cit.

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 52.

tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender

4. Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri dari laporan penelitian hukum, buku teks tentang hukum, jurnal hukum yang berisikan tentang argumentasi ahli dan akademisi terhadap produk hukum seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.<sup>19</sup> Sebagai bahan sekunder tersebut dapat memberikan petunjuk kepada penulis agar dapat merujuk terhadap jurnal-jurnal hukum yang mempunyai relevansi sesuai dengan yang dianalisa.

#### **1.5.4 Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum adalah cara yang digunakan untuk menentukan jawaban dari pokok permasalahan yang muncul dari fakta hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam melakukan penelitian terdapat beberapa langkah-langkah yakni sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminai hal yang tidak sesuai guna menetapkan isu hukum yang akan diselesaikan;
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum yang setidaknya memiliki relevansi dengan topik permasalahan dan bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan hukum yang telah ada;
4. Menarik kesimpulan berupa argumentasi yang telah menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi sesuai argumentasi di dalam kesimpulan.<sup>20</sup>

Penerapan langkah-langkah dalam melakukan penelitian diatas dapat dikerjakan dengan baik dalam penelitian yang bersifat praktis maupun akademis.

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, op.cit., h. 164.

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 213.

Dalam melakukan penelitian hukum sesuai dengan langkah-langkah diatas, diharapkan dalam penulisan skripsi ini dapat dapat memperoleh hasil dan jawaban yang menjadi pokok dari bahasan karya ilmiah ini, sehingga dapat menghasilkan kesimpulan karya tulis yang tepat.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Dalam skripsi ini memiliki sistematika penulisan disusun menjadi 4 (empat) bab dan masing-masing dari bab ini terdiri dari penjelasan yang berbeda-beda antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistematika penulisan ini untuk mengetahui dengan jelas hal-hal apa saja yang diuraikan dalam masing-masing subbab. Sistematika penulisan ini juga bisa digunakan penulis sebagai pedoman dalam penulisan karya tulis agar tidak keluar dari substansinya. Sistematika penulisan skripsi adalah sebagai berikut:

Bab 1, berisi tentang pendahuluan dimana menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan dan metode penulisan. Penulisan dalam skripsi ini pada dasarnya dilatarbelakangi oleh topik dari skripsi ini yakni permasalahan tentang praktek persaingan usaha tidak sehat yaitu praktek persekongkolan dalam tender Terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah Provinsi Sumatera Utara. Rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini mempunyai 2 (dua) pokok permasalahan yaitu : *Pertama*, Apakah telah terjadi persekongkolan tender dalam Paket Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan jalan Nasional Wilayah Provinsi Sumatera Utara; *Kedua*, Apakah akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tujuan penulisan skripsi ini adalah unuk mengetahui maksud dari permasalahan yang sedang dibahas. Metode penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif, kasus, dan konseptual yang menggunakan data primer dan sekunder. Tipe penelitian skripsi ini adalah menggunakan penelitian hukum (*legal research*). Pendekatan masalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum yang

digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah disesuaikan dengan tema skripsi ini serta dengan analisis bahan hukum yakni deduktif.

Bab 2, bagian ini berisi tentang tinjauan pustaka yang menjelaskan tentang landasan teori yang digunakan untuk mendiskripsikan dari permasalahan yang terdapat pada skripsi ini meliputi penjelasan terkait pengertian, teori, konsep dan lainnya. Pada bab ini landasan teori yang dimaksud yaitu: Hukum Persaingan Usaha yang berisikan Pengertian Hukum Persaingan Usaha, Asas dan Tujuan Hukum Persaingan Usaha, Kegiatan yang Dilarang dalam Persaingan Usaha, Pendekatan Hukum Persaingan Usaha; Persekongkolan yang berisikan Pengertian Persekongkolan, Bentuk dan Jenis Persekongkolan, dan Unsur-Unsur Persekongkolan; Tender yang berisikan Pengertian Tender, Jenis-Jenis Tender dan Proses Tender; Penegakan Hukum Persaingan Usaha yang berisikan Pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Bab 3, menguraikan tentang pembahasan atas rumusan masalah yang tercantum pada bab pertama skripsi ini yakni tentang: *Pertama*, tentang terjadinya pelanggaran pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada kasus persekongkolan tender dalam Paket Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan jalan Nasional Wilayah Provinsi Sumatera Utara. *Kedua*, tentang akibat hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 13/KPPU-L/2018 telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Bab 4, pada bagian ini merupakan akhir dari skripsi ini yaitu penutup dari penulisan skripsi. Di dalam bab penutup ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang dimaksud adalah kesimpulan dari pembahsan yang terdapat pada rumusan masalah. Sedangkan untuk saran yaitu mengenai pendapat, masukan, rekomendasi serta pemikiran terhadap hasil dari kesimpulan yang telah ditetapkan sebelumnya.

## BAB 2. KAJIAN PUSTAKA

### 2.1 Hukum Persaingan Usaha

#### 2.1.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha berisi tentang ketentuan substansial perihal tindakan-tindakan yang dilarang dan ketentuan prosedural mengenai penegakan hukum persaingan usaha. Pada dasarnya hukum persaingan usaha itu dimaksudkan untuk mengatur monopoli dan persaingan untuk tujuan yang menguntungkan. Apabila hukum persaingan usaha diberi arti secara luas, tidak hanya terdiri dari pengaturan persaingan tetapi juga dengan boleh tidaknya monopoli digunakan sebagai saran kebijakan publik guna mengatur daya mana yang boleh dikelola oleh swasta.<sup>21</sup> Menurut ahli hukum persaingan usaha Arie Siswanto, persaingan usaha (*competition law*) adalah sebuah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.<sup>22</sup> Berdasarkan kamus Lengkap Ekonomi yang ditulis oleh Chistoper Pass dan Bryan Lowes, hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah suatu bagian dari aturan perundang-undangan yang mengatur tentang penggabungan, monopoli dan pengambilalihan, perjanjian perdangan yang membatasi dan praktek anti persaingan.<sup>23</sup>

Pengertian dari persaingan usaha secara jelas tidak terdapat dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tetapi dijelaskan pengertian persaingan usaha tidak sehat dalam pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

#### 2.1.2 Asas dan Tujuan Lingkup Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha memiliki asas dan tujuan, dimana asas dan tujuan tersebut memberikan refleksi untuk bentuk norma-norma dan pengaturan yang terkandung dalam aturan tersebut dan memberikan arahan yang mempengaruhi pelaksanaan dan cara penagakan hukum yang akan dilakukan.

---

<sup>21</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), h. 23.

<sup>22</sup> Hermansyah, *op.cit*, h. 1-2.

<sup>23</sup> *Ibid*.

a. Asas Hukum Persaingan Usaha

Pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur tentang asas hukum persaingan usaha, yaitu: “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”<sup>24</sup>

Pasal diatas termasuk asas demokrasi ekonomi yang merupakan penjabaran dari pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan merupakan ruang lingkup pengertiannya yang dimaksud dahulu bisa ditemukan dalam penjabaran atas pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Tahun 1945, yakni sebagai berikut: “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.<sup>25</sup>

b. Tujuan Hukum Persaingan Usaha

Terdapat tujuan dari hukum persaingan usaha dimana diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yakni sebagai berikut:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan umum.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat bagi semua pelaku usaha sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama.
3. Mencegah adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha.

Adanya asas dan tujuan hukum persaingan usaha seperti yang diatur dalam pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut diharapkan dapat membantu dalam

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

<sup>25</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

menciptakan dan mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (pasal 2) dan dapat menjamin sistem persaingan usaha yang sehat, bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien (pasal 3).

### 2.1.3 Kegiatan yang Dilarang dalam Persaingan Usaha

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat membagi 2 (dua) pengaturan substansi yakni kegiatan yang dilarang dan perjanjian yang dilarang. Dalam *Black's Law Dictionary* menjelaskan yang dimaksud dengan kegiatan atau *activity* adalah “*an occupation or pursuit in which person is active*”. Jadi dapat disimpulkan bahwa “kegiatan” adalah suatu aktivitas yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau lebih yang berkaitan dengan proses menjalankan kegiatan usahanya.<sup>26</sup>

Kegiatan yang dilarang dalam persaingan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat berdampak tidak baik untuk persaingan pasar. Kegiatan-kegiatan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat terdiri dari monopoli (pasal 17), monopsoni (pasal 18), penguasaan pasar (pasal 19 - pasal 21), dan persekongkolan tender (pasal 22 – pasal 24).

#### a. Monopoli

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.<sup>27</sup> Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa monopoli hanya terdapat satu penjual, dan penjual tersebut dapat menentukan sendiri berapa jumlah barang atau jasa yang akan dijual, atau berapa jumlah barang yang akan dijual tergantung pada keuntungan yang ingin dicapai oleh penjual guna menerapkan harga yang

---

<sup>26</sup> Hermansyah, op. cit, h. 38.

<sup>27</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

memberikan keuntungan tertinggi.<sup>28</sup> Monopoli dibagi menjadi beberapa jenis yaitu monopoli alamiah, monopoli undang-undang, dan monopoli karena perjanjian.

#### b. Monopsoni

Monopsoni adalah struktur pasar yang memiliki satu penjual saja dan terdapat banyak pembeli. Kegiatan monopsoni pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar yang bersangkutan, hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat. Kemudian pelaku usaha patut dianggap atau diduga menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana dimaksud apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu.

#### c. Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar yang dilarang dalam Undang-Undang Persaingan Usaha adalah apabila melakukan penolakan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama. Artinya pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik secara mandiri ataupun bersama pelaku usaha lainnya, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha secara tidak sehat, yaitu berupa:

1. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan;
2. Menghalangi pelanggan atau konsumen pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya tersebut;
3. Melakukan pembatasan peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan; dan
4. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

#### d. Persekongkolan

Kegiatan persekongkolan memiliki 2 (dua) unsur yakni, kegiatan tersebut harus dilakukan minimal oleh dua belah pihak atau lebih pelaku usaha untuk

---

<sup>28</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012) h. 137.

melakukan sebuah perjanjian atau kesepakatan yang dilakukan secara bersama-sama, dan yang kedua kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang dilakukan dengan maksud jahat ataupun melawan hukum yang telah ada.<sup>29</sup>

#### 2.1.4 Pendekatan Hukum Persaingan Usaha

Suatu tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam melanggar undang-undang persaingan usaha atau tidak, dapat dinilai menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan *per se illegal* maupun *rule of reason*. Terdapat 2 (dua) pendekatan pada hukum persaingan usaha akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

##### a. Pendekatan *Per Se Illegal*

Kata *Per se* merupakan larangan yang bersifat tegas, jelas dan mutlak dalam memberi kepastian pada pelaku usaha. Karena pada larangan tersebut bersifat tegas dan mutlak yang sangat mungkin merusak perilaku persaingan sehingga tidak diperlukan lagi pembuktian akibat perbuatan tersebut. Pendekatan *per se illegal* adalah suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena memiliki dampak dari perjanjian yang telah dianggap jelas dan pasti dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan persaingan. Pada pendekatan ini pelaku usaha pelapor tidak perlu melakukan pembuktian adanya dampak dari suatu perjanjian yang telah dibuat oleh pelaku usaha pesaingnya.<sup>30</sup>

Tulisan Sutrisno Iwantono, yang berjudul “*Per Se Illegal dan Rule Of Reason* dalam Hukum Persaingan Usaha” pendekatan *per se illegal* adalah suatu perbuatan yang secara inheren bersifat illegal atau dilarang. Suatu perbuatan atau tindakan atau praktiknya tersebut illegal atau dilarang tanpa perlu pembuktian terhadap dampak dari perbuatan tersebut.<sup>31</sup>

Penerapan pendekatan *per se illegal* dapat memberikan manfaat besar bagi penegakan hukum persaingan usaha, karena pendekatan ini mudah dan memiliki kejelasan dalam proses administratifnya. Pendekatan *per se illegal* dianggap

---

<sup>29</sup> Apectriyas dan Muawar Kholil, *Jurnal Penegakan Hukum Persekongkolan Tender Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Privat Law, Vol. IV, No.1, 2016, h. 109.

<sup>30</sup> Mustafa Kamal Rokan, op.cit, h. 60.

<sup>31</sup> Hermansyah, op.cit, h. 78.

mudah, sehingga memperkenankan keadilan menolak melakukan penyelidikan secara rinci yang memerlukan banyak waktu, dan juga biaya yang mahal untuk mencari fakta-fakta di pasar yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, teori pendekatan *per se illegal* ini diterapkan pada pasal-pasal yang tidak mensyaratkan yaitu “yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Perbuatan tersebut seperti perjanjian pemboikotan, perjanjian penetapan harga, dan perjanjian pembagian wilayah merupakan contoh jenis-jenis perbuatan yang diklafikasikan sebagai *per se illegal*.<sup>33</sup>

b. Pendekatan *Rule Of Reason*

Berbeda dengan pendekatan *per se illegal*, pendekatan *rule of reason* ini merupakan perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan harus mempertimbangkan kondisi dan situasi kasus, karena perbuatan yang dituduhkan tersebut harus diteliti terlebih dahulu apakah perbuatannya telah menghambat persaingan secara tidak patut. Dengan perbuatan yang harus diteliti terlebih dahulu, sehingga penggugat disyaratkan untuk menunjukkan akibat yang ditimbulkan dari perjanjian, kegiatan usaha dan posisi dominan yang telah menghambat persaingan atau menyebabkan kerugian.<sup>34</sup>

Pendekatan *rule of reason* adalah pendekatan yang menentukan meskipun suatu perbuatan yang dilakukan tersebut telah memenuhi rumusan undang-undang, tetapi jika ada alasan yang lebih objektif maka dapat dibenarkan perbuatannya dan perbuatan tersebut bukan suatu pelanggaran. Artinya, akibat yang ditimbulkan sesuai dengan penerapan hukum yang diberikan, apakah perbuatan tersebut telah mengakibatkan praktek persaingan usaha tidak sehat, karena titik beratnya pada unsur materiil dan perbuatannya. Sehingga, penerapan hukum dalam pendekatan *rule of reason* mempertimbangkan alasan-alasan mengapa dilakukannya suatu tindakan atau kegiatan usaha oleh pelaku usaha.

---

<sup>32</sup> Rehmedi Usman, op.cit, h. 97-98.

<sup>33</sup> Susanti Adi Nugraha, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, (Jakarta : Kencana, 2012), h. 701-702.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Pada teori *rule of reason* mengharuskan adanya pembuktian, mengevaluasi tentang akibat perjanjian, kegiatan atau posisi dominan tertentu, untuk menentukan apakah perjanjian tersebut mendukung atau malah menghambat persaingan usaha. Teori *rule of reason* suatu perbuatan tidak secara otomatis dilarang, walaupun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti telah dilakukan. Oleh karena itu teori *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi undang-undang dan interpretasi pasar.<sup>35</sup>

## 2.2 Persekongkolan

### 2.2.1 Pengertian Persekongkolan

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksud persekongkolan adalah bentuk kerjasama yang dilakukan pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dengan tujuan untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Setiap kegiatan persekongkolan tidak harus dibuktikan dengan adanya perjanjian namun bisa dilakukan dalam bentuk lain yang tidak dapat diwujudkan dalam suatu perjanjian.

Pelaku usaha yang melakukan persekongkolan dapat menghilangkan persaingan dalam sistem ekonomi pasar yang hanya mengandalkan proses persaingan dan menuntut para pelaku usaha untuk bertindak secara inovatif dan efisien. Kebanyakan dalam praktiknya pelaku usaha mengelakkan persaingan itu sendiri dan membuat penguasaan pasar dengan bekerjasama dengan pelaku usaha lainnya.<sup>36</sup>

### 2.2.2 Jenis dan Bentuk Persekongkolan

Persekongkolan merupakan kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan usaha. Persekongkolan diatur dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 Undang-Undang Persaingan Usaha. Dilihat dari ketiga pasal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan persekongkolan yang dilarang dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yakni sebagai berikut:<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Mustafa Kamal Rokan, op.cit, h. 163.

<sup>37</sup> Hermansyah, op.cit, h. 43-44.

a. Persekongkolan Tender

Bentuk tindakan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha secara tidak sehat salah satunya adalah persekongkolan tender. Undang-Undang tentang persaingan usaha pasal 22 menyatakan bahwa persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang, yakni sebagai berikut: “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”<sup>38</sup>

Persekongkolan tender adalah kegiatan yang dilakukan oleh penawar tender selama proses penawaran, untuk pelaksanaan kontrak kerja yang bersifat umum dan proyek lain yang ditawarkan pemerintah atau dengan cara para penawar tender telah bersepakat untuk ementukan perusahaan mana yang mendapatkan proyek tender dengan harga yang telah disepakatai bersama.<sup>39</sup> Persekongkolan tender terjadi apabila pelaku usaha itu yang seharusnya bersaing secara tertutup, tetapi malah bersekongkol untuk menaikkan harga atau menurunkan kualitas barang atau jasa untuk para pembeli yang ingin memperoleh proses pengadaan barang dan atau jasa.<sup>40</sup> Kegiatan persekongkolan menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang dan dilarang karena pada dasarnya tender dan pemenangnya tidak diatur dan bersifat rahasia dan tertutup.<sup>41</sup>

Kegiatan bersekongkol dapat dilakukan dengan hal-hal sebagai berikut ini: kerjasama dilakukan antara dua peserta atau lebih, dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya, membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menciptakan persaingan semu, memfasilitasi dan menyetujui terjadinya persekongkolan, tidak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui bahwa

---

<sup>38</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

<sup>39</sup> Mustofa Kamal Rokan, op.cit, h. 166-167.

<sup>40</sup> Andi Fahmi Lubis, et.al, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI, 2017), h. 209.

<sup>41</sup> Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, (Jakarta: Proyek Ilips, 1999), h. 122.

tindakan tersebut dilakukan guna mengatur pemenangan peserta tender tertentu, pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung ataupun tidak langsung kepada pelaku usaha tertentu dengan cara melawan hukum yang telah ada.

Sesuai dengan peraturan Komisi Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 2 Tahun 2010 tentang pedoman Pasal 22 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa persekongkolan tender dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu: persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal dan persekongkolan horizontal dan vertikal.

b. Persekongkolan untuk Memperoleh Rahasia Perusahaan Pesaing

Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat Pasal 23 menyebutkan bahwa: “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat”.

Persekongkolan antara seorang pelaku usaha atau kelompok usaha untuk mendapatkan informasi tentang kegiatan usaha pesaingnya yang dijadikan sebagai rahasia perusahaan merupakan kegiatan yang dilarang dalam undang-undang. Pasal 23 Undang-Undang Persaingan Usaha tersebut ditujukan untuk melindungi informasi kegiatan usaha utama pelaku usaha yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan, dan bukan untuk melindungi kegiatan pelaku usaha pendukung, pelaku usaha yang pada kenyataan sehari-hari dibuka dan dikomunikasikan kepada pihak lain, baik secara langsung atau tidak, baik secara terbuka atau tertutup, misalnya strategi pemasaran (*marketing strategy*).

c. Persekongkolan Menghambat Pemasokan Produk

Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memuat larangan untuk melakukan kegiatan persekongkolan yang dapat menghambat produksi, pemasaran, atau produksi dan pemasaran atas produk. Pasal 24 tersebut menyebutkan bahwa:

“Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan tujuan barang dan atau jasa yang

ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari kualitas maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan”.

Dilihat dari segi ekonomis, hambatan perdagangan (*restraint of trade*) yang dilarang berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Persaingan Usaha dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni:

1. *Restrictive Trade Agreement*, yakni bentuk kolusi diantara para pemasok yang bertujuan untuk menghapus persaingan secara sebagian maupun keseluruhan, dan
2. *Restrictive Trade Practice*, yakni suatu alat yang digunakan untuk mengurangi atau menghilangkan persaingan usaha di antara pemasok produk yang saling bersaing.<sup>42</sup>

### 2.2.3 Unsur-Unsur Persekongkolan

Pengertian persekongkolan secara yuridis dapat diketahui dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Definisi persekongkolan dalam pasal tersebut dapat diuraikan mengenai unsur-unsur sebuah persekongkolan, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya bentuk kerjasama;
2. Dilakukan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lain;
3. Memiliki tujuan untuk menguasai pasar yang bersangkutan; dan
4. Digunakan demi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.

Sesuai dengan uraian unsur-unsur persekongkolan diatas muncul sebuah permasalahan yaitu apabila terjadi kerjasama antar pelaku usaha, nmaun yang melakukan perbuatan hanya salah satu pihak pelaku usaha dari pihak yang ikut bekerjasama. Salah satu pihak pelaku usaha tersebut melakukan secara mandiri dan perbuatannya dapat menguasai pasar. Namun situasi tersebut mungkin terjadi dalam pelaksanaan tender, karena kerjasama yang dibangun dilakukan tidak pada saat proses tender berlangsung. Sehingga salah satu pihak mengikuti proses tender dan mendapatkan penguasaan pasar karena kekuatan modal atau pengaruh pada

---

<sup>42</sup> *Ibid*, h. 229-230.

pasar tertentu. Jadi salah satu indikator terjadinya persekongkolan adalah apakah terdapat tujuan untuk menguasai pasar ketika melakukan kerjasama.

## **2.3 Tender**

### **2.3.1 Pengertian Tender**

Salah satu hal yang menjadi obyek praktik persekongkolan adalah persoalan tender atau perseolan pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa bukan hanya dilakukan pada pihak swasta tetapi juga pihak pemerintahan ikut melakukan pengadaan barang dan jasa guna memenuhi kebutuhan dan mendukung performa kinerja mereka. Ada beberapa peraturan yang mendefinisikan mengenai tender, yaitu:

1. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persainagn Usaha Tidak Sehat yang dimaksud dengan tender adalah tawaran untuk mengajukan harga guna memborong satu pekerjaan, dan mengadakan barang-barang atau menyediakan jasa;
2. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyebutkan bahwa tender atau pengadaan barang dan atau jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang dan atau jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD, yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan;
3. Dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan atau Jasa yang dimaksud tender adalah kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh kementerian atau lembaga atau satuan kerja perangkat daerah atau institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa; dan
4. Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2010, menyebutkan bahwa tender adalah tawaran mengajukan

harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang ataupun menyediakan jasa.

Terdapat 3 (tiga) terminologi berdasarkan pengertian diatas bahwa untuk menjelaskan pengertian tender meliputi pemborongan, pengadaan dan penyediaan. Lelang atau tender merupakan kegiatan tawaran dengan mengajukan harga terendah untuk memborong, mengadakan dan menyediakan barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara persaingan usaha secara sehat dan memenuhi syarat yang telah ada dan berdasarkan metode dan atur cara yang telah ditetapkan sehingga terpilih penyedia jasa yang terbaik.

### **2.3.2 Jenis-Jenis Tender**

Indonesia melakukan tender atau lelang secara terbuka dilakukan sesuai dengan pedoman Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya dalam pelaksanaannya melalui metode pelelangan umum untuk pemilihan/seleksi penyedia barang/jasa pemerintah, yaitu terbagi menjadi 5 (lima) metode:

1. Pelelangan Umum, sebuah metode pemilihan penyedia barang/pekerjaan atau konstruksi/jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia barang atau jasa lainnya yang memenuhi syarat;
2. Pelelangan Terbatas, merupakan metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu diyakini dapat melaksanakan secara terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks;
3. Pemilihan Langsung, adalah metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi sebanyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
4. Penunjukan Langsung, merupakan metode pemilihan penyedia barang atau jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) penyedia barang atau jasa.

5. Pengadaan Langsung, adalah metode pengadaan barang atau jasa secara langsung kepada penyedia barang atau jasa, tanpa melalui pelelangan atau seleksi ataupun penunjukan secara langsung.

### 2.3.3 Proses Tender

Proses suatu tender terdiri atas tahapan-tahapan sebagai berikut ini : Prakwalifikasi, Pengumuman Pelelangan, Penjelasan Pekerjaan, Pembukaan Tender, Proses Evaluasi Tender, Penetapan dan Pembukaan Pemenang.<sup>43</sup>

1. Tahapan Prakwalifikasi, pada tahap ini digunakan untuk mengidentifikasi kemampuan seperti: (modal kerja, jumlah tenaga ahli, jumlah peralatan, pengalaman kerja dan fasilitas kerja) dan ruang lingkup pekerjaan meliputi: (bidang-bidang keahlian pekerjaan yang dikuasai oleh badan-badan tersebut), maka dibutuhkan prakwalifikasi organisasi atau badan-badan seperti konsultan perencana, pengawas maupun pemborong.
2. Tahapan Pengumuman Lelang, yakni cara yang dipakai dalam mengumumkan pelelangan sebuah proyek biasanya memakai iklan di media massa yang ditujukan kepada publik misalnya seperti lewat surat kabar, majalah teknis profesi dan lain sebagainya.
3. Penjelasan Pekerjaan, pertemuan diadakan dalam hal tatap muka antara para peminat pekerjaan/calon kontraktor dengan pihak pemilik. Pihak pemilik diwakili oleh konsultan perencana, dan untuk proyek pemerintah diselenggarakan oleh panitia pelelangan. Pembicaraan menyangkut kepada dua bidang yakni bidang administratif dan bidang teknis proyek.
4. Pembukaan Tender, pada pembukaan tender dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu Tender Terbuka dan Tender Tertutup. Tender terbuka adalah tender yang diumumkan kepada publik, dan pekerjaan proyek tersebut dikerjakan untuk umum yakni badan-badan yang telah lulus

---

<sup>43</sup> Enrico Billy Keintjem, *Tinjauan Yuridis Praktek Prsekongkolan ysng Tidak Sehat dalam Tender Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Portal Garuda, Lex Administratum, Vol. IV, No.4, 2016, h. 113.

prakwalifikasi. Tender terbuka dilakukan oleh proyek-proyek pemerintah dan perusahaan swasta yang besar. Tender tertutup merupakan tender yang dilakukan oleh beberapa badan yang telah dikenal dan memiliki kekhususan tersendiri yakni keahlian khusus yang belum dimiliki oleh badan lain. Sesuai dengan hari yang telah ditentukan, semua calon peserta tender membawa penawarannya dan dimasukkan ke dalam kotak pelelangan yang telah disediakan dan dilakukan sebelum tender dibuka. Setelah itu, pada jam yang telah ditentukan dimana pemasukan surat-surat penawaran dinyatakan ditutup, baru masing-masing amplop penawaran dibuka satu persatu di depan para peserta lainnya yang hadir.

5. Pengumuman Pemenang Tender, untuk proyek pemerintah berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilakukan, maka panitia pelelangan menetapkan calon-calon pemenang yang diusulkan kepada instansi yang berwenang, kemudian dapat menetapkan pemenangnya.
6. Setelah keputusan pemenang tender, panitia tender mengumumkan hasilnya. Jika tidak terdapat sanggahan atau penolakan maka tugas panitia tender telah selesai. Tahapan-tahapan tersebut adalah tahapan yang harus dilakukan dalam proses tender.

#### **2.4 Penegakan Hukum Persaingan Usaha**

Penegakan hukum adalah suatu proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman berperilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>44</sup>

Penegakan hukum dalam bidang persaingan usaha merupakan suatu hal yang penting karena untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih sesuai dengan *good governance* and *clean government*. Semua pihak pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya

---

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), Diakses pada tanggal 12 Oktober 2020

secara efisien, serta dapat mewujudkan dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak, serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial anatar pihak terkait secara adil, terbuka, profesional, dan akuntabel.<sup>45</sup>

Tujuan dari penegakan hukum persaingan usaha terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 3 yang menjelaskan bahwa adanya penegakan hukum persaingan usaha adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, serta memberikan sanksi terhadap para pelanggarnya.

#### **2.4.1 Pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Keberadaan Undang-Undang tentang Persaingan Usaha memerlukan pengawasan dalam penerapannya dan diperlukan adanya lembaga yang mendapatkan kewenangan dari negara. Lembaga yang dimaksud pengawas tersebut adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang mampu dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara efisien serta mampu bertindak secara independen. Dengan demikian, putusan KPPU membutuhkan Penetapan Pengadilan untuk dapat melakukan sebuah eksekusi yang baik dan benar. Dalam perkara perdata putusan hakim merupakan suatu pernyataan sebagai pejabat negara yang diberi wewenang, diucapkan dalam persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau masalah antar pihak, tetapi untuk menyelesaikan perkara selain putusan hakim masih ada yang disebut dengan penetapan hakim.<sup>46</sup> Dapat diartikan bahwasannya putusan KPPU memerlukan fiat eksekusi dan pelaksanaannya berada dalam pengawasan ketua Pengadilan Negeri.

Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa: “Komisi Persaingan Usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi

---

<sup>45</sup> Apectriyas Zihaningrum, *Penegakan Hukum Persekongkolan Tender Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Privat Law, Vol. IV, No.1, 2016, h. 111-112.

<sup>46</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), h. 143.

pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga yang bersifat independen dalam menangani, memutuskan, atau melakukan penyelidikan suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, baik dari pemerintah ataupun pihak lainnya yang memiliki *conflict of interest*, meskipun dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga ini juga merupakan lembaga quasi judicial yang memiliki wewenang eksekutorial terkait kasus-kasus persaingan usaha.<sup>47</sup>

#### **2.4.2 Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam melakukan pengawasan serta penegakan memiliki kewenangan, yaitu sesuai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, antara lain sebagai berikut:<sup>48</sup>

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang adanya dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian dan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha;
3. Menyimpulkan hasil penyelidikan tentang ada atau tidaknya praktek monopoli, jika ada maka akan menghadirkan pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran ketentuan dan pengaturan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
4. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha terhadap undang-undang ini;

---

<sup>47</sup> Hermanyah, op.cit, h. 73.

<sup>48</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

5. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kegiatannya melakukan penyelidikan terhadap pelaku usaha dan mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaaa; dan
6. Memutuskan dan atau menetapkan ada atau tidaknya kerugian dipihak pelaku usaha lain atau masyarakat dan memberitahukan putusan komisi adanya pelaku usaha yang diduga melkaukan pelanggaran perundang-undangan ini.
7. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku uaha yang telah terbukti melakukan pelnggaran pada aturan perundang-undangan persaingan usaha.

#### **2.4.3 Tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Selain memiliki kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) juga mempunyai amanat berupa tugas yaitu berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, anatar lain sebagai berikut:<sup>49</sup>

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha dan terhadap ada atu tidaknya penyalah gunaan posisi dominan yang dapat menyebabkan terjadinya praktek pelaku usha dan persaingan usaha tidak sehat;
3. Mengambil tindakan sesuai dengan kewenangan komisi dan memberikan saran serta pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat; dan
4. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang persaingan usaha serta memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>49</sup> Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Selain hanya membatasi tugas komisi untuk memberikan saran atau rekomendasi dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan tersebut hendaknya dapat diperluas juga untuk dapat menjangkau pelaku usaha sebelum melakukan suatu tindakan usaha atau transaksi. Dalam hal tersebut, pelaku usaha dapat meminta KPPU untuk melakukan evaluasi atas perilakunya terhadap usaha dari sisi persaingan usaha, dan komisi dapat memberikan saran kepada pelaku usaha apabila ada hal-hal yang tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha. Dengan hal tersebut bisa dijadikan tindakan preventif sekaligus meminimalisir kasus yang masuk ke KPPU.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Wahyuni Bahar, *Litigasi Persaingan Usaha (Competition Litigation)*, (CFISEL Litigation Series, 2010), h. 48-49.

### BAB 3. PEMBAHASAN

#### 3.1 Persekongkolan Tender yang Terjadi dalam Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara

Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan jenis pelanggaran yang dianggap sangat serius di berbagai negara termasuk Indonesia, karena tindakan tersebut dapat merugikan negara. Kecurangan dan ketidakjujuran yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam dunia usaha akan mempersulit pemberantasan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, meskipun aturan hukum yang berlaku di Indonesia sudah ada dan cukup jelas sanksinya. Tetapi bagaimanapun juga aturan hukum sangat diperlukan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dalam segala aspek dan fungsinya atau peranannya dalam pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi memiliki peranan penting yakni berkaitan dengan terciptanya efisiensi ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Peranan hukum persaingan dalam dunia usaha adalah agar suatu persaingan yang adil dan sehat (*fair competition*) dan dapat mencegah timbulnya persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*), karena persaingan yang tidak sehat hanya akan bermuara pada matinya persaingan usaha yang nantinya akan melahirkan monopoli.<sup>51</sup> Oleh karena itu, untuk menciptakan efisiensi ekonomi dan iklim kesempatan yang sama bagi para pelaku usaha maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dilihat dari sejarahnya, Undang-Undang Persaingan Usaha ini merupakan undang-undang yang unik dibanding dengan perundang-undangan lainnya, karena pertama kalinya setelah sekian lama DPR menggunakan hak konstitusionalnya untuk mengajukan rancangan undang-undang, kemudian dilihat dari penerbitannya bahwa undang-undang ini memberikan kesan sangat dibutuhkan kehadirannya oleh masyarakat untuk mengatur sistem ekonomi Indonesia yang tidak sehat dan secara sporadis.<sup>52</sup> Undang-Undang ini merupakan

---

<sup>51</sup> Susanti Ani Nugroho, op.cit, h. 107.

<sup>52</sup> *Ibid*, h. 15.

puncak dari berbagai macam upaya untuk mengatur masalah persaingan usaha antar pelaku usaha dalam pangsa pasar. Upaya pemerintah untuk membentuk aturan hukum persaingan usaha ini sudah dimulai pada tahun 1970-an. Hal tersebut dilakukan karena untuk memberikan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepatian hukum bagi pelaku usaha, konsumen dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Ada beberapa rancangan undang-undang dan naskah akademik yang dibuat oleh pemerintah tetapi pada tahun 1998 dalam upaya pemulihan ekonomi yang telah berantakan pada waktu itu, pemerintah terpaksa mengandalkan bantuan dari IMF (*Internasional Monetary Fund*). Secara singkat sejarah Undang-Undang Persaingan Usaha ini, pada masa Orde Baru pemerintah mengalami kegagalan dalam aspek pembanguana ekonomi, termasuk dalam pencegahan praktek monopoli yang dapat menimbulkan adanya pemusatan ekonomi pada sebuah kelompok pelaku usaha tertentu di Indonesia, dengan demikian pemerintah transisi bersama DPR yang menjabat pada waktu membentuk aturan hukum persaingan usaha yang bertolak belakang dengan praktek perdagangan di masa Orde Baru waktu itu. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga cukup tertinggal dibandingkan dengan negara lainnya dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, tetapi Pemerintah Indonesia berusaha mengejar ketertinggalannya.<sup>53</sup>

Sebuah undang-undang yang baik tanpa adanya penegakan atau pelaksanaan yang baik, tidak akan dapat memenuhi tujuan yang ingin dicapai oleh undang-undang, karena itu dibutuhkan pengawasan yakni dengan adanya suatu lembaga yang memperoleh kewenangan dari negara untuk menegakkan undang-undang tersebut. Lembaga persaingan usaha yang telah terwujud sesuai dengan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang kemudian disebut dengan KPPU. Selain lembaga KPPU tersebut, sesuai dengan Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ada lembaga lain yang dapat menjadi penegak pelaksanaan undang-undang ini, yaitu penyidik dan pengadilan.<sup>54</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah

---

<sup>53</sup> Rachmadi Usman, op.cit, h. 15.

<sup>54</sup> Susanti Adi Nugroho, op.cit, h. 541.

lembaga *quasi judicial* yang memiliki wewenang eksekutorial yang berkaitan dengan perkara persaingan usaha. Tujuan pembentukan lembaga KPPU ini adalah untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu untuk mewujudkan perekonomian Indonesia yang efisien melalui penciptaan iklim usaha yang kompetitif dan kondusif, dengan terjaminnya kesempatan dalam berusaha. Selain memiliki kewenangan yang menyerupai lembaga yudikatif atau lembaga peradilan, KPPU juga memiliki kewenangan legislatif yakni kewenangan untuk menciptakan peraturan, baik secara internal mengikat para anggota dan pegawai administrasinya maupun eksternal kepada publik.<sup>55</sup> Walaupun KPPU memiliki fungsi sebagai penegakan hukum terkhusus pada hukum persaingan usaha, tetapi KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha, dengan demikian KPPU tidak berwenang dalam menjatuhkan sanksi baik sanksi pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih pada lembaga administratif, karena kewenangan yang dimilikinya adalah kewenangan administratif. Dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha diharapkan bisa benar-benar bertindak secara proaktif untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam pembuatan peraturan yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat guna mengembangkan ekonomi negara dan menciptakan iklim ekonomi yang baik.

Dalam dunia usaha saat ini, banyak sekali ditemukan perjanjian dan kegiatan usaha yang mengandung unsur-unsur kurang adil terhadap pihak ekonomi atau sosialnya lebih lemah dengan dalih pemeliharaan persaingan usaha yang sehat. Namun tidak dapat dipungkiri di dalam dunia usaha terdapat berbagai macam persaingan, seperti persaingan usaha sehat, persaingan usaha yang tidak sehat dan bahkan persaingan yang destruktif. Dengan perilaku tindakan persaingan usaha tidak sehat tersebut dapat mengakibatkan inefisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan sosial dalam masyarakat. Untuk mencegah timbulnya persaingan usaha tidak sehat, telah ditentukan secara jelas

---

<sup>55</sup> Pasal 35 Huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

dan terstruktur di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengenai perjanjian yang dilarang (terdapat pada Bab III), kegiatan yang dilarang (Terdapat pada Bab IV), dan posisi yang dominan (Terdapat pada Bab V).<sup>56</sup> Perjanjian-perjanjian dilarang yang dapat merugikan persaingan pasar diantaranya Perjanjian Oligopoli, Penetapan Harga, Pembagian Wilayah, Pemboikotan, Kartel, *Trust*, Oligopsoni, Integrasi Vertikal, Perjanjian Tertutup, dan Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri. Kegiatan-kegiatan yang dilarang dalam dunia persaingan usaha adalah Monopoli, Monopsoni, Penguasaan Pasar, dan Persekongkolan. Kemudian tindakan penyalahgunaan posisi dominan meliputi pencegahan konsumen untuk memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi, menghambat pesaing untuk bisa masuk pasar, jabatan rangkap, pemilik saham, merger, akuisisi dan konsolidasi.

Berdasarkan beberapa tindakan yang dilarang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, persekongkolan merupakan salah satu dalam kegiatan yang dilarang. Larangan terhadap persekongkolan ini juga termasuk persekongkolan yang terjadi pada pelaku usaha dengan pelaku lainnya yang belum tentu pasti pelaku usaha. Ada 3 (tiga) jenis persekongkolan yang dilarang dalam persaingan usaha yaitu pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain dengan tujuan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, pelaku usaha tidak boleh bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya berupa rahasia perusahaan, dan pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi barang atau jasa pelaku usaha pesaingnya.

Persekongkolan atau disebut juga dengan konspirasi usaha ini sudah sering terjadi di Indonesia, termasuk persekongkolan tender (*bid rigging*) dapat dikatakan sebagai hal yang lumrah terjadi. Bentuk pengadaan tender ini sering dilakukan untuk suatu pengadaan barang ataupun pengerjaan proyek. Pengaturan tentang pengadaan tender sendiri di dalam hukum persaingan usaha tidak dilarang asalkan tidak mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan tidak bertentangan dengan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang

---

<sup>56</sup> Arie Siswanto, op.cit, h. 81.

Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pasal tersebut membahas tentang persekongkolan tender yakni suatu bentuk kerjasama yang dilakukan para pelaku usaha untuk tujuan menguasai pasar yang bersangkutan. Dengan demikian, dilihat dari arti persekongkolan tender dalam Pasal 22 tersebut memiliki unsur yang menjadikan indikator terjadinya pelanggaran persekongkolan tender, beberapa unsur-unsur tersebut adalah:

1. Unsur Pelaku Usaha

Pelaku usaha yang dimaksud disini adalah pelaku usaha yang mengikuti tender tersebut. Unsur pelaku usaha adalah setiap individu atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam lingkup wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik dilakukan secara sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

2. Unsur Bersekongkol

Unsur bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain yang dilakukan dari inisiatif siapapun dan dengan cara apapun yang melanggar hukum untuk memenangkan tender tertentu. Kegiatan bersekongkol diantaranya dapat berupa kerjasama yang dilakukan antara dua pihak atau lebih, melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lain secara terang-terangan ataupun secara diam-diam, tindakan membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menimbulkan persaingan semu, memfasilitasi dan menyetujui terjadinya sebuah persekongkolan, pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak yang terkait secara langsung ataupun tidak kepada pelaku usaha untuk mengikuti tender dengan cara melawan hukum, serta tidak menolak

melakukan tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan dalam rangka untuk memenangkan peserta tender tertentu.

3. Unsur Pihak Lain

Unsur pihak lain adalah para pihak yang terlibat dalam proses tender baik secara vertikal maupun horizontal, baik pelaku usaha sebagai peserta tender atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.

4. Unsur Mengatur dan/atau Menentukan Pemenang Tender

Unsur mengatur dan menentukan pemenang tender adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pihak yang terlibat dalam proses tender dengan cara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya atau untuk memenangkan tender dengan berbagai cara. Pengaturan dan penentuan tersebut dilakukan dengan penetapan kriteria pemenang, keuangan, spesifikasi, persyaratan teknik, proses tender dan lainnya

5. Unsur yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat yaitu unsur yang dilakukan secara tidak jujur dan melawan hukum yang dapat menghambat persaingan usaha. Kegiatan ini dilakukan oleh antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksinya dan atau pemasaran barang dan atau jasa dengan cara sengaja dengan terang-terangan ataupun secara diam-diam.

Dilihat dari unsur-unsur persekongkolan tender, jangkauan perekongkolan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mensyaratkan bahwa adanya persekongkolan itu dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain (pihak ketiga). Persoalan dapat atau tidaknya ditrapkan Pasal 22 tersebut tergantung pada 2 (dua) elemen, yakni adanya para pihak yang terkait yang dapat atau mampu menunjukkan unsur-unsur ikut berpartisipasi, dan telah terjadinya

kesepakatan untuk melakukan kegiatan yang saling menguntungkan, menyesuaikan dan bersifat kolusif.<sup>57</sup>

Dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan tender adalah tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengajukan harga memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau menyediakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Jika dijabarkan lebih mendalam pengertian tender dapat mencakup tawaran untuk hal-hal seperti berikut ini:<sup>58</sup>

1. Melaksanakan atau memborong suatu pekerjaan;
2. Mengadakan barang atau jasa;
3. Membeli barang atau jasa; dan
4. Menjual atau menyediakan barang atau jasa.

Tender ditawarkan oleh pengguna barang dan atau jasa kepada pelaku usaha yang memiliki kredibilitas dan kapabilitas berdasarkan alasan efektifitas dan efesiensi.<sup>59</sup> Pengadaan tender merupakan kegiatan persaingan antara penyedia barang atau jasa agar bisa dibeli oleh pihak yang melakukan penawaran tender atau biasa disebut peserta tender. Penawaran tender dalam pelaksanaannya bertujuan untuk memebrikan kesempatan yang adil bagi para peserta tender, sehingga nantinya dapat menghasilkan biaya yang murah dengan pengeluaran yang optimal dan berdaya guna. Kegiatan pengadaan barang dan atau jasa merupakan kegiatan yang kerap kali dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggara pemerintah. Bagi para pelaku usaha kegiatan pengadaan barang dan atau jasa ini merupakan suatu kegiatan yang harus ada dengan persaingan, dan oleh karena itu seorang pelaku usaha itu harus memiliki *sense of competition*. Selain itu, pelaku usaha dituntut untuk meningkatkan kemampuan dan kinerja usahanya dengan menerapkan persaingan usaha yang adil dan sehat, serta tidak merugikan konsumen dan pelaku usaha pesaingnya.<sup>60</sup> Kegiatan

---

<sup>57</sup> L. Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Prespektif Hukum Persaingan Usaha)*, (Surabaya: Srikandi, 2008), h. 98.

<sup>58</sup> *Ibid*, h. 32.

<sup>59</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, h. 280-281.

<sup>60</sup> *Ibid*, h. 330-331.

pengadaan tender yang diciptakan dengan proses yang sehat dan adil dari awal sampai pada penyerahan hasil dapat memberikan dampak yang baik dalam perkembangan pembangunan perekonomian di Indonesia. Oleh karena itu, terdapat proses kegiatan tender yaitu sesuai dengan Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa, yaitu meliputi:

1. Prakuifikasi

Yang dimaksud dengan prakuifikasi adalah kegiatan yang diadakan untuk menyeleksi peserta pelelangan apakah memenuhi persyaratan yang ditenderkan bagi proyek. Beberapa persyaratan yang kualifikasi adalah sebagai berikut:

- a. Data perusahaan;
- b. Daftar pengalaman mengerjakan proyek untuk 5 (lima) tahun terakhir dilengkapi dengan personil yang menangani;
- c. Kinerja di dalam proyek yang sama termasuk referensi terdahulu;
- d. Sumber daya manusia untuk menangani proyek;
- e. Kemampuan keuangan dan penyediaan peralatan.

2. Undangan Tender

Apabila telah lulus dari tahap prakuifikasi maka setiap peserta lelang mendapatkan dan menerima undangan untuk mengikuti pelelangan dan berhak mengambil dokumen tender. Peserta tender dalam hal ini tidak boleh kurang dari 3 (tiga) peserta.

3. Rapat Penjelasan

Rapat penjelasan merupakan rapat yang diadakan untuk menjelaskan tentang dokumen tender yang dirasa kurang lengkap dalam dokumen yang telah diambil oleh para peserta tender.

4. Peninjauan Lapangan

Peninjauan lapangan disini dilakukan dengan survei lokasi untuk rencana proyek yang akan ditenderkan oleh pemilik proyek.

#### 5. Pemasukan Penawaran

Dalam pemasukan penawaran peserta tender sebelumnya harus melakukan beberapa tahapan seperti dibawah ini:

- a. Perhitungan volume;
- b. Pernacanaan metode pelaksanaan;
- c. Perhitungan biaya langsung.

#### 6. Pembukaan Penawaran

Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah pada paragraf kedua yaitu metoda penyampaian dokumen penawaran pada pemilihan penyedia barang atau jasa pemborong atau jasa lainnya, pada Pasal 18 yang berkaitan dengan pemilihan penyedia barang atau jasa pemborong atau jasa lainnya dapat dipilih salah 1 (satu) atau 3 (tiga) metode penyampaian dokumen penawaran berdasarkan jenis barang atau jasa yang diadakan dan metode tersebut harus dicantumkan di dokumen lelang, yaitu berupa:

- a. Metode satu sampul;
- b. Metode dua sampul; dan
- c. Metode dua tahap.

#### 7. Evaluasi Tender dan Klarifikasi

Pada paragraf ketiga Keppres RI Nomor 80 Tahun 2003 yang menjelaskan bahwa evaluasi penawaran pada pemilihan penyedia barang atau jasa, pemborong atau jasa lainnya, Pada Pasal 19 yaitu dalam pemilihan penyedia barang atau jasa pemborong atau jasa lainnya dapat dipilih salah 1 (satu) dari 3 (tiga) metode evaluasi penawaran berdasarkan jenis barang atau jasa yang diadakan, dan metode evaluasi penawaran tersebut harus dicantumkan pada dokumen lelang, yaitu berupa:

- a. Sistem gugur;
- b. Sistem nilai; dan
- c. Sistem penilaian biaya selama umur ekonomis.

#### 8. Penetapan Calon Pemenang

Keputusan tentang calon pemenang tender diambil oleh panitia tender dalam suatu rapat. Dan hasil calon pemenang tersebut akan diumumkan kepada semua peserta tender.

#### 9. Masa Sanggah

Masa singgah yang dimaksud disini adalah adanya suatu protes atau sanggahan dari peserta lelang atau calon penyedia barang atau jasa. Para peserta pelelangan atau penyedia barang atau jasa yang merasa dirugikan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan peserta lelang lainnya dapat mengajukan protes atau sanggahan kepada kepala kantor atau satuan kerja atau pimpinan proyek atau bagian proyek ataupun pejabat yang ditunjuk, apabila ditemukan:

- a. Adanya manipulasi tertentu sehingga dapat menghalangi terjadinya persaingan yang adil dan sehat;
- b. Adanya penyimpangan terhadap ketentuan dan prosedur yang telah ditentukan dalam dokumen pelelangan;
- c. Penyalahgunaan wewenang oleh panitia dan pejabat yang berwenang lainnya; dan
- d. Adanya praktek dan terdapat unsur korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh peserta tender sendiri atau antaravpeserta dengan panitia pengadaan dan atau dengan pejabat yang berwenang.

#### 10. Surat Penunjukan Pemenang

#### 11. Surat Penunjukan Kerja (SPK)

#### 12. Kontrak

Dalam kontrak menurut Keppres RI Nomor 80 Tahun 2003 Pasal 20 tentang kontrak kerja konstruksi Ayat (3) dibedakan berdasarkan berikut ini:

- a. Bentuk imbalan;
- b. Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan konstruksi; dan
- c. Cara pembayaran hasil pekerjaan.

Melalui prosedur yang cukup panjang dan telah diatur dalam Keputusan Presiden, dengan begitu diharapkan pengadaan tender terhindar dari kecurangan dan ketidak jujuran. Namun, kembali lagi dapat dilihat pada kenyataannya dalam kegiatan tender sendiri masih sering terjadi kecurangan didalamnya baik dilakukan oleh peserta tender sendiri ataupun panitia tender. Persekongkolan tersebut bisa dilakukan secara terang-terangan ataupun secara diam-daim melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, ataupun menciptakan persaingan tidak sehat dan lain sebagainya. Kegiatan bersekongkol dilakukan atas dasar untuk mengungguli pesaing dengan cara melawan hukum sehingga pelaku usaha lain tidak mendapatkan kesempatan yang sama di dalam pasar ekonomi.

Terdapat tender yang berpotensi mengakibatkan persaingan usaha secara tidak sehat atau dapat menghambat persaingan usaha yang sehat, yaitu sebagai berikut ini:

1. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan, tender ini tidak diumumkan secara luas sehingga dapat menimbulkan bagai para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi tidak dapat mengikutinya;
2. Tender yang bersifat diskriminatif yang tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dan kompetensi yang sama; dan
3. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek, tender yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga dapat menghambat pelaku usaha untuk mengikuti sebuah tender.

Pada Tahun 2017 diduga telah terjadi persekongkolan tender dengan obyek perkara Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara dengan tender sebanyak total Rp.30.000.000.000-, (Tiga Puluh Miliar Rupiah) yang seluruhnya merupakan sumber dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Nasional) Tahun anggaran 2017. Pengadaan tender ini termasuk ke dalam pelelangan umum dengan metode pemilihan penyedia barang boleh diikuti oleh semua penyedia barang yang dapat memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Dalam kasus terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional

Wilayah I Provinsi Sumatera Utara diajukan beberapa fakta yang disusun sesuai dengan kronologis dilapangan, yaitu diantaranya sebagai berikut:

1. Bahwa Pengadaan Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass dilakukan secara Online dengan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan keseluruhan tahapannya diumumkan melalui Website Kementerian PUPR ([www.pu.go.id](http://www.pu.go.id)) dalam portal pengadaan nasional.
2. Sumber pendanaan Pengadaan Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass adalah dari APBN Tahun Anggaran 2017
3. Terdapat 281 (dua ratus delapan puluh satu) perusahaan yang mendaftar, namun yang memasukkan dokumen penawaran hanya 42 (empat puluh dua) perusahaan.
4. Setelah peserta tender memasukkan dokumen penawaran, panitia mengadakan evaluasi kemudian dalam Berita Acara Hasil Pelelangan Nomor 29/PJN1-SU/PEMB/2017 pada tanggal 5 Mei 2017 dengan hasil evaluasi administrasi, teknis dan harga, bahwa paket tender tersebut dimenangkan oleh PT Karya Agung Pratama Cipta.
5. Terjadi 2 (dua) kali addendum dalam dokumen pengadaan, yaitu tentang addendum tenaga ahli bagi usaha menengah dan daftar perelatan minimal.
6. Ditemukan akta perubahan PT Karya Agung Pratama Cipta dengan memasukkan nama Sdr. Hotland sebagai Direktur, perubahan dilakukan sebelum mengikuti tender. Kemudian PT Swakarsa Tunggal Mandiri juga melakukan perubahan akta dengan memasukkan nama Kevin Wayner Hutabarat sebagai Direktur, perubahan tersebut dilakukan sebelum mengikuti tender.
7. Terdapat kesamaan alamat antara Immanuel Basar Hutabarat (PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri) dengan Kevin Wayner Hutabarat (PT Swakarsa Tunggal Mandiri).
8. Ditemukan juga kesamaan metadata peserta lelang pada dokumen penawaran dari Jaminan Penawaran Jaminan dan Surat Kuasa dari PT Karya Agung Pratama Cipta dan PT Swakarsa Tunggal Mandiri.

9. Terdapat kesamaan Perusahaan Pendukung Sewa Alat pada dokumen penawaran PT Karya Agung Pratama Cipta dan PT Swakarsa Tunggal Mandiri.
10. Terdapat kesamaan dalam penulisan kesalahan Surat Pernyataan dalam Isian Kualifikasi anatar PT Karya Agung Pratama Cipta dengan PT Swakarsa Tunggal Mandiri.
11. Ditemukan ketidakjelasan atau tidak dicantumkan uraian tentang jenis pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan PT Karya Agung Pratama Cipta.
12. Adanya perbedaan spesimen pada tanda tangan Raya Sirait pada perjanjian sewa alat oleh PT Karya Agung Pratama Cipta dengan yang tertera dalam Berita Acara Penyelidikan Raya Sirait.
13. Bahwa berdasarkan hasil penelitian dokumen telah terjadi pemalsuan Surat Perjanjian Sewa Alat oleh PT Karya Agung Pratama Cipta.
14. Ditemukan bahwa ada keterlibatan Kelompok Kerja (Pokja) dalam melakukan evaluasi yang menguntungkan peserta tertentu.
15. Pokja tidak melakukan klarifikasi terkait pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan, tidak klarifikasi terkait peralatan utama.
16. Kemudian Pokja juga tidak melakukan klarifikasi terkait personil Manager Kendali Mutu PT Karya Agung Pratama Cipta yang diketahui tidak pernah mengikuti pelatihan keahlian bidang jasa konstruksi dan tidak pernah mengurus atau memiliki SKA Ahli Sistem Manajemen Mutu merupakan bentuk fasilitasi dari Pokja kepada PT Karya Agung Pratama Cipta menjadi pemenang tender a quo.

Dari beberapa fakta yang disusun sesuai dengan kronologis dilapangan tersebut majelis menetapkan :

1. PT Karya Agung Pratama Cipta, Terlapor I
2. PT Swakarsa Tunggal Mandiri, Terlapor II
3. PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri, Terlapor III

4. Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang/Jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017, Terlapor IV

Pelelangan Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017 ini merupakan kategori ke dalam jasa konstruksi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, yang dimaksud jasa konstruksi adalah suatu kegiatan masyarakat guna mewujudkan pembangunan yang berfungsi sebagai pendukung prasarana aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan untuk menunjang terwujudnya tujuan pembangunan nasional yang membawa masyarakat adil dan makmur sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>61</sup> Pengadaan barang dan jasa dilakukan oleh setiap perusahaan instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan dan memenuhi produksinya. Dengan adanya pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat melaksanakan pembangunan nasional dengan baik guna meningkatkan pelayanan publik dan membangun perekonomian daerah maupun nasional. Dalam proses pengadaan tersebut telah memiliki peraturan internal terkait dengan pengadaan barang atau jasa. Peraturan disini digunakan untuk memastikan bahwa dalam proses perencanaan pembelian dan proses pemilihan supplier atau rekanan dapat memenuhi standar umum yang diselenggarakan secara transparan. Dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi melibatkan antara pihak pengguna jasa dan penyedia jasa. Pengguna jasa merupakan pemberi atau pemilik pekerjaan yang menggunakan layanan jasa konstruksi, sedangkan yang dimaksud penyedia jasa merupakan pemberi layanan jasa konstruksi.<sup>62</sup> Apabila dalam penyelenggara jasa konstruksi pemerintah, maka pihak pengguna jasa konstruksi adalah pemerintah atau unsur publik, dan pihak penyedia jasa konstruksi yakni individu atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum ataupun bukan badan hukum atau privat/swasta.

---

<sup>61</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang *Jasa Konstruksi*.

<sup>62</sup> Pasal 1 Nomor 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang *Jasa Konstruksi*.

Terdapat beberapa prinsip-prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam proses pengadaan barang atau jasa yaitu sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 Perpres Nomor 54 Tahun 2010, bahwa dalam rangka pengadaan barang atau jasa harus diterapkan beberapa prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>63</sup>

1. Efisien

Efisien yang dimaksud disini adalah pengadaan barang atau jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya terbatas untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan dengan waktu yang sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan;

2. Efektif

Pengadaan barang atau jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan sehingga dapat memberikan manfaat sesuai dengan sasaran yang dituju.

3. Transparan

Seluruh ketentuan dan informasi tentang pengadaan barang atau jasa juga termasuk syarat teknis administrasi, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, calon penyedia barang atau jasa, sifatnya terbuka dan terang-terangan untuk para peserta penyedia barang atau jasa yang berminat dan bagi masyarakat.

4. Terbuka dan Bersaing

Pengadaan barang atau jasa dilakukan secara terbuka dan telah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kemudian dilakukan dengan persaingan secara sehat oleh penyedia barang atau jasa yang telah memenuhi syarat tertentu dan sesuai dengan prosedur yang jelas dan transparan.

5. Adil atau Tidak Diskriminatif

Adil disini adalah bersikap atau memberikan perlakuan yang sama bagi semua penyedia barang atau jasa dan tidak memberikan keuntungan kepada pihak siapapun, dengan cara atau alasan apapun.

---

<sup>63</sup> Susanti Adi Nugroho, op.cit, h. 342.

## 6. Akuntabel

Akuntabel yang dimaksud adalah harus mencapai sasaran baik secara fisik, keuangan maupun manfaat untuk kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam tender.

Selanjutnya, dalam pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi, terdapat lima metode yang perlu dilakukan, yaitu sebagai berikut:

1. Pelelangan Umum;
2. Pelelangan Terbatas;
3. Pemilihan Langsung;
4. Pengadaan Langsung; dan
5. Penunjukan Langsung.

Dilihat dari metode pemilihan penyedia barang/pekerjaan konstruksi, pelelangan Pembangunan Jalan Balige By Pass ini menggunakan metode pelelangan umum. Metode pelelangan umum merupakan suatu metode pemilihan penyedia barang atau pekerjaan konstruksi atau jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia barang atau pekerjaan konstruksi atau jasa lainnya yang telah memenuhi syarat yang diberlakukan.<sup>64</sup> Pemilihan penyedia barang atau jasa konstruksi ini dilakukan melalui metode pelelangan umum dengan pasca kualifikasi. Secara khusus pekerjaan konstruksi yang bersifat kompleks dan diyakini jumlah penyediannya terbatas, pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi dilakukan dengan pelelangan terbatas.

Dalam proses pelelangan barang atau jasa terdapat pihak-pihak atau pelaku yang terlibat di dalamnya. Secara garis besar pihak yang dimaksud adalah pihak pengguna yang membeli suatu barang atau jasa, dan pihak penyedia yang menjual barang yang dibutuhkan tersebut kepada pengguna. Dalam teknis pelaksanaannya, pihak pengguna membentuk suatu panitia pengadaan guna melaksanakan seluruh proses pengadaan mulai dari penyusunan dokumen pengadaan, melakukan seleksi dan memilih para calon penyedia barang atau jasa, meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran, mengusulkan calon penyedia barang dan jasa serta

---

<sup>64</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 353-354

membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak, atau sebagian dari tugas tersebut.<sup>65</sup>

Dalam kasus terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass ini terdapat pihak-pihak yang terlibat dalam praktek pengadaan tersebut yang terbagi atas beberapa pihak, salah satunya adalah Pokja (Kelompok Kerja). Di dalam Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pokja (Kelompok Kerja) pemilihan dalam pengadaan barang atau jasa memiliki tugas sebagai berikut ini:

1. Melaksanakan persiapan dan pelaksanaan pemilihan penyedia kecuali *E-purchasing* dan pengadaan langsung;
2. Menetapkan pemenang pemilihan/penyedia untuk metode pemilihan, dengan:
  - a. Tender penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang atau jasa lainnya dengan nilai Pagu Anggaran paling banyak Rp.100.000.000.000,- (Seratus miliar rupiah);
  - b. Seleksi atau penunjukan langsung untuk paket pengadaan Jasa konsultasi dengan nilai Pagu Anggaran paling banyak Rp.10.000.000.000,- (Sepuluh miliar rupiah).
3. Pokja beranggotakan 3 orang;
4. Pokja dapat dibantu oleh tim ahli atau tenaga ahli.

Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PERKOM) Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, persekongkolan tender sendiri dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal dan gabungan persekongkolan horizontal dan vertikal. Penjelasan ketiga jenis persekongkolan tender tersebut adalah:

---

<sup>65</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2008), h. 5.

1. Persekongkolan Horizontal

Persekongkolan horizontal adalah persekongkolan yang dilakukan oleh antara pelaku usaha atau penyedia barang dan atau jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya yang dapat menciptakan persaingan semu daantara peserta tender.

2. Persekongkolan Vertikal

Persekongkolan vertikal merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu pihak atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan atau jasa dengan panitia tender atau panitia lelang, atau pengguna barang dan jasa, atau pemilik satay pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini bisa terjadi dalam bentuk panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerja sama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.

3. Persekongkolan Horizontal dan Vertikal

Persekongkolan horizontal dan vertikal merupakan persekongkolan yang dilakukan oleh panitia tender atau panitia lelang, atau pengguna barang dan atau jasa, atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini melibatkan 2 (dua) atau 3 (tiga) pihak yang terkait dalam tender, baik anatar peserta tender sendiri ataupun antara peserta tender atau penyedia barang dan jasa dengan pihak lain (persekongkolan vertikal).

Dalam perkara ini ditemukan adanya bukti bahwa terdapat pinjam meminjam perusahaan. Keikutsertaan Terlapor I dan Terlapor 2 dalam paket tender Pembangunan Jalan Balige By Pass adalah dipinjam oleh Immanuel Basar Hutabarat dengan menempatkan Hotland (Staff) sebagai Direktur pada PT Karya Agung Pratama Cipta dan Casar Kevin Wayner Hutabarat (Anak Kandung) sebagai Direktur pada PT Swakarsa Tunggal Mandiri merupakan bentuk pinjam meminjam perusahaan yang memudahkan dalam melakukan persekongkolan. Kemudian ditemukan juga adanya kerjasama dalam penyusunan dokumen penawaran. Yaitu adanya kesamaan metadata pada dokumen penawaran Terlapor I dengan Terlapor II mwnunjukkan adanya dugaan kerjasama dalam penyusunan

dokumen surat penawaran. Adanya kesamaan kesalahan pengetikan kalimat pada dokumen Isian Kualifikasi antara Terlapor I dan Terlapor II menunjukkan adanya kerjasama dalam penyusunan dokumen Surat Penawaran . Bukti selanjutnya adanya kesamaan dukungan perjanjian sewa alat dan pemalsuan tanda tangan surat perjanjian sewa alat diduga dibuat oleh orang yang sama merupakan bentuk kerjasama yang memudahkan peserta tender dalam melakukan persekongkolan. Sesuai dengan bukti-bukti tersebut terdapat bentuk kerjasama antara Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor III dalam mengikuti tender, yang menunjukkan bahwa adanya Persekongkolan Horizontal dalam kasus Pembangunan Jalan Balige By Pass Satker Pelaksanaan Jalan Nasioanl Wilayah I Provinsi Sumatera Utara.

Selain itu, ditemukan juga bukti-bukti yang menunjukkan perkara ini pada Persekongkolan Vertikal. Bahwa Terlapor IV yang tidak melakukan evaluasi secara benar dengan mengabaikan adanya fakta-fakta kesamaan dalam dokumen penawaran diantara Terlapor I dan Terlapor II. Kemudian tidak melakukan klarifikasi dan pengecekan dokumen terkait peralatan utama, pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan, dan daftar personil inti. Bukti terkahir ditemukan masalah pembebasan lahan pada lokasi dalam tender tersebut yang belum selesai , membuktikan adanya bentuk fasilitasi dari Terlapor IV kepada Terlapor I menjadi pemenang tender tersebut.

Adanya bukti-bukti yang yang telah dikelompokkan, perkara ini ke dalam Persekongkolan Horizontal dan Persekongkolan Vertikal, maka jenis persekongkolan dalam kasus tender Pembangunan Jalan Balige By Pass Satker Pelaksanaan Jalan Nasioanl Wilayah I Provinsi Sumatera Utara ini adalah Persekongkolan Horizontal dan Persekongkolan Vertikal. Dimana telah terjadi persekongkolan antara panitia tender dengan pelaku usaha atau penyedia barang/jasa. Panitia tender yang dimaksud adalah Kelompok Kerja (Pokja), pelaku uasaha yang dimaksud adalah PT Karya Agung Pratama Cipta, PT Swakarsa Tunggal Mandiri, dan PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri.

Kasus persekongkolan tender Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass yang telah diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini

menggunakan pendekatan *Rule of Reason* dikarenakan Majelis Komisi dalam redaksinya yang tertuang dalam pasal tersebut menggunakan kata “patut diduga” atau juga “yang dapat mengakibatkan”, dengan begitu maka dibutuhkan adanya kajian yang lebih mendalam apakah suatu kegiatan tersebut betul-betul dapat menyebabkan kegiatan persaingan usaha tidak sehat. Pendekatan *Rule of reason* ini pengadilan diharuskan untuk mempertimbangkan berbagai alasan yang ada, seperti halnya alasan yang menjadikan adanya perbuatan tersebut, juga melihat pelaku usaha dalam perusahaan tertentu, keadilan, aspek ekonomi, efisiensi, dan apakah tindakan tersebut merupakan tindakan yang legal atau tidak.

Berdasarkan unsur-unsur yang ada dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang telah dijelaskan sebelumnya, persekongkolan itu dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain diluar peserta (pihak ketiga). Dalam melakukan penyelidikan suatu perkara persaingan usaha mengenai persekongkolan tender pasal tersebut haruslah memenuhi unsurnya yakni adanya kesinambungan antar pihak yang harus mampu dibuktikan dengan menunjukkan adanya ciri-ciri partisipatifnya, serta adanya kesepakatan untuk melakukan penyesuaian yang bersifat bekerjasama.<sup>66</sup> Apabila dilihat dari unsur-unsur persekongkolan tender dan dikaitkan pada perkara yang ditangani oleh KPPU dengan putusan Nomor : 13/KPPU-L/2018, penulis berpandangan bahwa perkara tersebut merupakan kasus persekongkolan tender, dimana hal ini perlu diuraikan unsur-unsur persekongkolan tender secara jelas apabila telah terjadi persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, untuk mengetahui secara jelas apakah perkara ini telah memenuhi unsur persaingan usaha secara tidak sehat, maka sesuai dengan bukti dan fakta yang ada dalam persidangan, Majelis Komisi mempertimbangkan unsur-unsur yang ada dalam perkara tersebut adalah sebagai berikut ini:

1. Unsur Pelaku Usaha

Pelaku usaha yang dimaksud disini adalah pelaku usaha yang mengikuti tender tersebut. Unsur pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah setiap individu atau badan usaha,

---

<sup>66</sup> L. Budi Kagramanto, loc.cit.

baik yang berbentuk badan hukum atau bukan yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam lingkup wilayah hukum negara Republik Indonesia. Dalam kasus ini pelaku usaha yang dimaksud adalah PT Karya Agung Pratama Cipta, Terlapor I. Dengan begitu unsur pelaku usaha **terpenuhi**.

2. Unsur bersekongkol dan mengatur atau menentukan pemenang tender Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, unsur-unsur bersekongkol adalah sebagai berikut:
  - a. Kerjasama antara dua belah pihak atau lebih;
  - b. Dilakukan secara terang-terangan ataupun diam-diam tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya;
  - c. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
  - d. Menciptakan persaingan tidak sehat;
  - e. Menyetujui atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan;
  - f. Tidak menolak melakukan tindakan padahal hal tersebut tidak sepatutnya dilakukan untuk mengatur dalam memenangkan tender tertentu; dan
  - g. Memberikan hak eksklusif kepada peserta tender secara melawan hukum.

Dalam kasus Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass ini terbukti telah terjadi persekongkolan horizontal antara Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III ditunjukkan dengan adanya kesamaan dokumen, kesamaan metadata, dan adanya tindakan pembuatan surat dukungan peralatan yang diragukan keabsahannya sehingga menciptakan persaingantidak sehat dan mengurangi tingkat persaingan dalam tender tersebut. Selain itu juga ditemukan pada Persekongkolan Vertikal, yaitu Terlapor IV dengan tidak melakukan evaluasi tender secara benar dan telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya, membuktikan adanya bentuk fasilitasi dari Terlapor IV kepada Terlapor I untuk menjadi pemenang pada Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker

Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Dengan tindakan tersebut unsur bersekongkol dan mengatur atau menentukan pemenang tender **terpenuhi**.

3. Unsur Pihak Lain

Menurut Pasal 22, yang dimaksud unsur pihak lain adalah para pihak yang terlibat dalam proses tender baik secara vertikal maupun horizontal, baik pelaku usaha sebagai peserta tender atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut. Bahwa yang dimaksud pelaku usaha yang menjadi perusahaan pendamping atau yang melakukan persekongkolan guna memenangkan perusahaan pemenang adalah Terlapor II dan Terlapor III. Kemudian yang dimaksud pihak terkait pelaku usaha lain adalah Terlapor IV yang memfasilitasi dan/atau melakukan pengaturan dengan cara-cara sebagaimana yang telah diuraikan dalam unsur persekongkolan vertikal. Dengan demikian unsur pihak lain **terpenuhi**.

4. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender

Unsur mengatur dan menentukan pemenang tender adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pihak yang terlibat dalam proses tender dengan cara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya atau untuk memenangkan tender dengan berbagai cara. Bahwa dalam kasus Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass tersebut, tindakan Terlapor IV yang tidak melakukan evaluasi secara benar dengan mengabaikan adanya fakta kesamaan-kesamaan dokumen penawaran Terlapor I dan Terlapor II serta dugaan pemalsuan surat dukungan Terlapor I dan Terlapor II. Kemudian tindakan Terlapor IV yang tidak melakukan klarifikasi dan pengecekan dokumen terkait uraian pekerjaan dalam metode pelaksanaan, peralatan utama, dan daftar personil inti, merupakan bentuk fasilitasi dari Terlapor IV kepada Terlapor I untuk menjadi pemenang pada Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I

Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Dengan demikian unsur mengatur dan menentukan pemenang tender **terpenuhi**.

5. Unsur yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 dan pada Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, persaingan usaha tidak sehat yaitu persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum. Bahwa adanya tindakan persekongkolan horizontal yang dilakukan oleh Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III yang ditunjukkan dengan adanya kesamaan dokumen, kesamaan metadata, dan adanya tindakan pembuatan surat dukungan peralatan yang diragukan keabsahannya, sehingga menciptakan persaingan semu dan mengurangi tingkat persaingan dalam tender tersebut. Kemudian dengan adanya tindakan persekongkolan vertikal yang dilakukan oleh Terlapor IV dengan tidak melakukan evaluasi tender secara benar dan telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya, membuktikan adanya bentuk fasilitasi dari Terlapor IV kepada Terlapor I untuk menjadi pemenang pada Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Bahwa perbuatan yang dilakukan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV yang telah dijelaskan sesuai kronologi faktanya merupakan tindakan curang dan tidak jujur yang dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Tindakan para terlapor membuktikan bahwa unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat **terpenuhi**.

Setelah melihat terpenuhinya unsur-unsur persekongkolan tender dalam kasus Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass dan sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menegaskan bahwa telah terjadi persekongkolan tender pada Pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017. Tindakan-tindakan seperti itulah

yang mendasari pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh pemerintah. Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan kelengkapan hukum diamana sangat diperlukan dalam suatu perekonomian yang menganut mekanisme pasar. Undang-Undang ini dibentuk untuk memberikan kebebasan bersaing dalam dunia usaha atau perekonomian dapat berlangsung tanpa hambatan, selain itu Undang-Undang ini juga berfungsi untuk rambu-rambu agar tidak terjadi praktik-praktik ekonomi yang tidak sehat dan tidak jujur. Dalam memilih sistem ekonomi pasar tanpa dengan melengkapi diri dengan pagar-pagar aturan, yaitu sama juga membiarkan ekonomi berjalan berdasarkan hukum siapa yang kuat boleh menghabiskan yang lemah, hal tersebut merupakan sifat dari dunia usaha untuk mengejar untung yang sebesar-besarnya, yang bisa dilakukan dengan cara apapun, dan karena itu dibutuhkan aturan untuk mengendalikannya.<sup>67</sup>

### **3.2 Akibat Hukum Bagi Para Pelaku Usaha yang Melakukan Persekongkolan Tender dalam Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018**

Persekongkolan tender merupakan tindakan yang dilakukan dengan curang tidak jujur, dan tidak adil. Perbuatan yang dilakukan dengan curang dan tidak jujur maka dapat menimbulkan kerugian yang besar ataupun kecil bagi para pihak tertentu. Begitu juga dengan kasus persekongkolan tender dalam Paket Pemabnagunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam kasus ini Majelis Komisi menggunakan pendekatan *Rule of Reason*. Dalam kasus persekongkolan tender, pendekatan tersebut dapat digunakan untuk menetapkan bukti-bukti yang telah ditemukan oleh Majelis Komisi selama pemeriksaan apakah telah memenuhi unsur-unsur persekongkolan tender dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau tidak. Kemudian apabila semua unsur-unsur

---

<sup>67</sup> Susanti Adi Nugroho, op.cit, h. 2.

telah terpenuhi maka Majelis Komisi dapat menentukan akibat hukum yang harus diterima oleh para pelaku yang melakukan perbuatan secara curang tersebut.

Menurut Soeroso akibat hukum adalah akibat atas suatu tindakan yang dilakukan untuk mendapatkan sesuatu, akibat yang diharapkan oleh pelaku yang diatur oleh hukum. Tindakan tersebut merupakan suatu tindakan hukum.<sup>68</sup> Dalam hal ini KPPU memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merumuskan bahwa sanksi tersebut adalah di dalam Pasal 47, 48, dan 49. Pasal 47 mengatur tentang sanksi administratif, Pasal 48 Pidana Pokok, dan Pasal 49 Pidana Tambahan.

Perbuatan para pelaku usaha dalam Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass dalam melakukan persekongkolan tender pasti mendapatkan akibat hukum dari perbuatan yang melanggar hukum tersebut. Setelah Majelis Komisi memutus perkara ini dengan Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017, pastinya sebagai pelaksanaan putusan, suatu pengadilan selalu melakukan eksekusi dalam langkah pelaksanaan putusan.

Sebuah putusan yang telah ditetapkan oleh hakim juga disebut putusan pengadilan merupakan tujuan akhir dari sebuah perkara yang dilakukan oleh para pihak yang berperkara. Putusan hakim merupakan sesuatu yang sangat diinginkan atau dinantikan oleh pihak yang berperkara untuk menyelesaikan sengketa diantara mereka dengan sebaik-baiknya. Karena dengan adanya putusan hakim tersebut pihak yang berperkara menginginkan adanya kepastian hukum dan keadilan dalam perkara yang mereka hadapi.<sup>69</sup> Sudikno Mertokusumo memberikan definisi bahwa putusan hakim adalah sebagai suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi kewenangan itu, diucapkan pada persidangan guna mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu

---

<sup>68</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h. 295.

<sup>69</sup> Moh. Taufik Makarao, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004), h. 124.

sengketa antar para pihak.<sup>70</sup> Kemudian menurut Moh. Taufik Makarao yang dimaksud putusan hakim adalah sebagai suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara diberikan kewenangan untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara oleh para pihak yang bersengketa.<sup>71</sup> Sehingga dalam putusan yang telah dibacakan didepan persidangan dalam kurun waktu yang telah ditentukan dan tidak ada sanggahan dari para pihak didalam putusan, maka putusan bisa ditetapkan dan dijalankan. Menjalankan sebuah putusan juga disebut dengan eksekusi.

Menurut Pasal 43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah dijelaskan bahwa KPPU wajib memutuskan apakah telah terjadi sebuah pelanggaran atau tidak terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, artinya lembaga KPPU mempunyai wewenang untuk memutuskan apakah pelaku usaha melakukan tindakan yang melanggar hukum atau tidak. Putusan KPPU yang memiliki kekuatan hukum tetap apabila, sebagai berikut:

1. Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan pada putusan KPPU dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, terdapat Pasal 44 angka 3 dan Pasal 46 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
2. Alasan dalam keberatan pada putusan KPPU ditolak oleh Pengadilan Negeri dengan tenggang waktu yang ditentukan terlapor tidak mengajukan kasasi terhadap Mahkamah Agung, terdapat Pasal 45 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
3. Alasan kasasi yang diajukan oleh terlapor ditolak Mahkamah Agung.

Di dalam Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 ini tidak ada pengajuan keberatan pada para pihak yang bersengketa, dan Majelis Komisi memberikan putusan yang dinyatakan sah dan telah memiliki kekuatan hukum dan segera dilaksanakan atau dilakukan eksekusi. Yang dimaksud eksekusi adalah pelaksanaan putusan hakim, pelaksanaan dalam hukuman badan peradilan secara tindakan paksa agar menjalankan amar putusan sesuai dengan mestinya. Putusan yang telah memiliki kepastian hukum tetap atau *inkracht* haruslah dilakukan

---

<sup>70</sup> Sudikno Mertokusumo, op.cit, h. 174.

<sup>71</sup> *Ibid.*

eksekusi. Putusan pengadilan yang melakukan eksekusi merupakan putusan pengadilan yang mengandung perintah pada pihak tertentu yang bersengketa untuk membayar sejumlah uang, atau juga pelaksanaan putusan hakim yang memerintahkan agar melakukan pengosongan terhadap benda tetap.<sup>72</sup>

Dalam menentukan denda KPPU sendiri mengeluarkan pedoman keputusan KPPU No.252/KPPU/Kep/VII/2008, KPPU mendefinisikan denda yakni denda merupakan usaha untuk mengambil keuntungan yang diperoleh dari cara tindakan anti persaingan / melanggar undang-undang dari pelaku usaha. Denda merupakan salah satu alternatif yang dapat digunakan agar dapat memberikan efek jera kepada pelaku usaha dan pelaku usaha lain agar tidak ditiru. Untuk memaksimalkan efektifitas dalam penerapan denda ini maka denda harus memberikan pandangan bahwa biaya (*expected cost*) lebih besar daripada manfaat (*expected benefit*) yang didapat dari tindakan melanggar hukum persaingan usaha.

Lembaga KPPU yaitu sebagai lembaga yang independen yang bertugas mengawasi pelaku usaha, dapat memberikan sanksi administratif atau putusan kepada pelaku usaha yang melawan hukum melalui Majelis Komisi. Sanksi administrasi telah ditegaskan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu pelaku usaha apabila melanggar ketentuan yang ada didalamnya akan diberikan sanksi berupa tindakan administratif. Beberapa tindakan administratif tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Pasal 3 sampai Pasal 13, Pasal 15 dan Pasal 16, yaitu penetapan pembatalan perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha, tetapi perjanjian yang dimaksud masuk dalam kategori suatu perjanjian yang dilarang.
2. Dalam Pasal 14 yaitu perintah yang diberikan pada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal.
3. Perintah menghentikan kegiatan yang terbukti dapat menimbulkan sebuah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
4. Perintah menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.

---

<sup>72</sup> Rachmadi Usman, op.cit, h. 193.

5. Dalam Pasal 28 yang telah disebutkan bahwa penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham.
6. Berupa penetapan pembayaran denda atau ganti rugi.
7. Pemberian denda yang telah ditentukan besarnya, yaitu denda yang paling rendah Rp.1000.000.000,-, (satu miliar rupiah) dan yang paling tinggi sebanyak Rp.25.0000.000.000,-, (dua puluh lima miliar rupiah).

Tidak hanya sanksi administratif tetapi dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga diatur untuk sanksi pidana terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran sebagai berikut ini :

1. Pada ketentuan Pasal 4, Pasal 9 sampai Pasal 14, Pasal 16 sampai Pasal 19, Pasal 25, Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dengan ancaman pidana denda sebesar Rp.25.000.000.000,-, (dua puluh lima miliar rupiah) yang yang rendah, dan untuk tertinggi sebanyak Rp.100.000.000.000,-, (seratus miliar rupiah) atau berupa pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.
2. Selain itu, untuk pelaku usaha yang melanggar ketentuan pada Pasal 5 sampai Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai Pasal 24 dan Pasal 26 diancam pidana denda yang terendah sebanyak Rp.5.000.000.000,-, (lima miliar rupiah) dan denda tertinggi sebanyak Rp.25.000.000.000,-, (dua puluh lima miliar rupiah) atau berupa pidana kurungan pengganti denda selama 5 (lima) bulan. Pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 41 diancam denda yang terendah sebanyak Rp.1.000.000.000,-, (satu miliar rupiah) dan yang tertinggi sebanyak Rp.5.000.000.000,-, (lima miliar rupiah) atau berupa pidana kurungan pengganti denda selama 3 (tiga) bulan. Dengan sanksi-sanksi yang telah diberikan entah berupa sanksi administratif ataupun sanksi pidana diharapkan dapat menekan kasus praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia.

Disamping sanksi pidana tersebut, juga diatur adanya pidana tambahan dengan mengacu ketentuan Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Terhadap sanksi pidana dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dijatuhkan pidana tambahan yaitu berupa:

1. Adanya pencabutan izin usaha
2. Adanya larangan untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris dalam waktu 2 (dua) atau sampai 5 (lima) tahun bagi para pelaku usaha yang telah terbukti melawan hukum
3. Dilakukan penghentian kegiatan atau tindakan yang dapat merugikan pihak lain

Semua sanksi yang telah dijelaskan diatas dapat dijatuhkan kepada para pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran yang dapat menimbulkan persiangan usaha tidak sehat. Sanksi yang dijatuhkan oleh Majelis Komisi kepada para terlapor dalam perkara Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara yang diduga telah melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat termasuk tindakan administratif berupa denda yaitu sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) huruf g Undan-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dan sanksi pidana berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, terhadap pidana berdasarkan Pasal 48 yang dapat dijatuhkan pidana tambahan. KPPU dalam melakukan penentuan denda yang dijatuhkan maka akan menentukan tingkat pelanggaran dan mempertimbangkan seluruh kasus.

Terdapat beberapa faktor atau alasan yang perlu dipertimbangkan KPPU sebelum memutuskan denda yang dijatuhkan kepada para terlapor, yaitu berupa skala perusahaan, cakupan wilayah geografis pelanggaran, jenis pelanggaran, gabungan pangsa pasar dari terlapor, dan pelanggaran sudah dilakukan atau belum.<sup>73</sup> Selain itu, KPPU juga dapat mempertimbangkan untuk menambah atau mengurangi nilai dasar sesuai penilaian secara keseluruhan dengan

---

<sup>73</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 47 tentang Tindakan Administratif*, (Jakarta, 2009), h. 9.

memperhatikan beberapa aspek, misalnya seperti hal yang memberatkan, hal yang meringankan, kemampuan untuk membayar, dan tambahan denda untuk penjara.<sup>74</sup>

Putusan perkara KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 yang telah diputus oleh Majelis Komisi pemeriksaan perkara ini dilakukan karena adanya laporan, hal ini dapat dilihat dari kode yang ada pada nomor perkara putusan yaitu terdapat huruf L, yang berarti sebuah Laporan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Perkom Nomor 1 Tahun 2010, ditegaskan terdapat tahap-tahap yang harus dilakukan dalam penanganan laporan pelapor, yaitu : Laporan, Klarifikasi, Penyelidikan, Pemberkasan, Sidang Majelis Komisi, dan Putusan Komisi.

Majelis Komisi dalam melakukan proses persidangan telah menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan Pasal 3 Peraturan Komisi Nomor 1 tahun 2019, tugas Majelis Komisi tersebut adalah:

1. Melakukan pemeriksaan pendahuluan;
2. Melakukan pemeriksaan lanjutan;
3. Melakukan penilaian, menyimpulkan dan memutuskan apakah telah terjadi atau tidak terjadi suatu pelanggaran;
4. Menjatuhkan sanksi; dan
5. Membacakan Putusan KPPU.

Kemudian, setelah KPPU melalui tahap-tahap yang harus dilakukan penanganan berdasarkan laporan pelapor. Majelis Komisi memutuskan atau menjatuhkan dalam putusannya bagi para pelaku usaha yang terlapor untuk dikenai denda. Dalam melakukan penentuan denda dalam perkara Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara, Majelis Komisi menentukan nilai dasar denda sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari harga penawaran pemennag tender pada masing-masing paket tender. Kemudian Majelis Komisi juga mempertimbangkan sikap kooperatif pada para terlapor selama proses pemeriksaan berlangsung. Selain itu Majelis Komisi juga mempertimbangkan aspek keadilan.

---

<sup>74</sup> *Ibid*, h. 10.

Beberapa hal yang menjadi pertimbangan Majelis Komisi sebelum menentukan besaran nilai denda adalah sebagai berikut:

1. Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal yang meringankan terlapor, yaitu Terlapor I dan Terlapor II telah bersikap baik dan kooperatif selama proses pemeriksaan.
2. Bahwa Terlapor I telah dapat menyelesaikan pekerjaan pada tender tersebut.
3. Bahwa Terlapor II dan Terlapor III tidak pernah dinyatakan bersalah karena melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
4. Dalam menetapkan denda, Majelis Komisi mempertimbangkan aspek keadilan.

Sehingga sesuai pelanggaran yang telah dilakukan oleh para terlapor, Majelis Komisi menetapkan dan memutuskan untuk memberikan penjatuhan sanksi kepada Terlapor I (PT Karya Agung Pratam Cipta), dengan dikenai sanksi administrasi berupa membayar denda sebesar Rp.1.800.000.000-, (satu miliar delapan ratus juta rupiah) yang harus disetorkan pada Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha satuan kerja KPPU melalui bank Pemerintah dengan kode pemerintah 425812 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persangan Usaha) selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.

Selain itu, Majelis Komisi juga merekomendasikan kepada Komisi untuk memberikan saran pertimbangan kepada:

1. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) serta Gubernur Provinsi Sumatera Utara untuk memberikan instruksi kepada instansi terkait agar sebelum menyelenggarakan proses tender jasa konstruksi harus dipastikan lahan yang akan digunakan untuk proyek sudah dibebaskan dan memiliki kekuatan hukum.
2. Kepala Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional II Provinsi Sumatera Utara untuk:

- a. Memberi sanksi administratif kepada Terlapor IV karena terbukti menyelenggarakan proses tender sebelum proses pembebasan lahan selesai dan berkekuatan hukum.
  - b. Melakukan pembinaan dalam proses pengadaan barang dan jasa, dengan melakukan sosialisasi dan memberikan bimbingan teknis secara intensif kepada seluruh pejabat perencana, pelaksana, dan pengawas di lingkungan instansi terkait sehingga tender berikutnya dapat dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 83 ayat (1) huruf e Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya yang menyatakan bahwa “Pelelangan/Pemilihan Langsung gagal apabila (e) dalam evaluasi penawaran ditemukan bukti/indikasi terjadi persaingan tidak sehat.”
3. Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D) Provinsi Sumatera Utara untuk mengoptimalkan tugas pokok dan fungsinya dalam pengadaan barang dan/atau jasa sehingga proyek strategis nasional di daerah tidak bermasalah secara hukum.

Selain itu, Majelis Komisi juga memberikan penjatuhan sanksi berupa pidana tambahan yang diatur sesuai dengan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan melakukan penghentian kegiatan tender kepada Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV, yang ditetapkan sebagai berikut ini:

1. Melarang Terlapor IV Saudara Ahmad Mukhlis, S.T., M.T. (Ketua Pokja) untuk menjadi Panitia Tender dalam proyek yang sumber pembiayaannya dari APBN dan/atau APBD selama 2 (dua) tahun di seluruh wilayah Indonesia. Melarang Saudara Ferry Hizkia Jonathan, S.T., M.T. (Sekretaris Pokja), Saudara Herison Menjerang, S.T., M.T. (Anggota Pokja), Saudara Marthin Andreas Panjaitan, S.T., M.T. (Anggota Pokja), dan Saudara Rolando Meixon Siahaan, S.T. (Anggota Pokja) selaku Terlapor IV untuk menjadi Panitia Tender dalam proyek yang sumber pembiayaannya dari APBN dan/atau APBD selama 1 (satu) tahun di seluruh wilayah Indonesia;

2. Melarang Terlapor II (PT Swakarsa Tunggal Mandiri) untuk mengikuti tender pada bidang jasa konstruksi jalan dan jembatan yang sumber pembiayaannya dari APBN dan/atau APBD selama 1 (satu) tahun di seluruh wilayah Indonesia;
3. Melarang Terlapor III (PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri) untuk mengikuti tender pada bidang jasa konstruksi jalan dan jembatan yang sumber pembiayaannya dari APBN dan/atau APBD selama 3 (tiga) tahun di seluruh wilayah Indonesia.

Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka setiap perkara atau masalah yang berkaitan dengan persaingan usaha diharapkan dapat diselesaikan dengan baik dan dengan tujuan serta pengaturan yang sesuai untuk perkara persaingan usaha. Hal tersebut merupakan langkah yang benar bagi Majelis Komisi dalam menarik kasus sesuai dengan pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan Undang-Undang tersebut. Sebelum memutuskan Majelis Komisi pastinya mempertimbangkan kebijakan-kebijakan dan melihat alasan-alasan dengan melihat keadaan para terlapor, yaitu dengan mempertimbangkan sikap kooperatif pada para terlapor selama proses pemeriksaan berlangsung. Selain itu Majelis Komisi juga mempertimbangkan aspek keadilan.

Berdasarkan hal tersebut, harus dipahami lagi bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum harus menjadi kenyataan. Terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Aspek Keadilan (*gerechtigheit*)

Keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati orang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan.<sup>75</sup> Untuk itu, terkait dengan

---

<sup>75</sup> C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Balai Pustaka, Jakarta, 1986), h. 41.

putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018, penulis menilai bahwa Majelis Komisi dalam memberikan penjatuhan sanksi kepada para terlapor belum menerapkan aspek keadilan ini. Yaitu dalam memberikan penjatuhan sanksi berupa pidana tambahan kepada Terlapor III yaitu PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri berupa penghentian untuk mengikuti tender bidang jasa konstruksi jalan dan jembatan selama 3 (tiga) tahun, tidak tepat dan kurang adil. Karena, pelanggaran yang dilakukan oleh Terlapor III ini hanya melakukan tindakan pinjam meminjam perusahaan kepada Terlapor I (PT Karya Agung Pratama Cipta) dan Terlapor II (PT Swakarsa Tunggal Mandiri). Sedangkan untuk Terlapor IV yaitu Ketua Pokja, Sekretaris Pokja dan 3 (tiga) Anggota Pokja hanya diberikan sanksi pidana tambahan berupa penghentian menjadi panitia tender selama 1 (satu) tahun. Padahal jika dilihat dari tindakan-tindakan pelanggaran yang dilakukan Terlapor IV ini sangat memfasilitasi sekali dalam melakukan persekongkolan tender kasus ini. Yaitu, dengan tidak melakukan evaluasi secara benar dengan mengabaikan adanya fakta-fakta kesamaan dalam dokumen penawaran tender anatar Terlapor I dan Terlapor II, tidak melakukan klarifikasi dan pengecekan dokumen terkait peralatan utama, pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan, dan daftar pesonil inti, dan yang terakhir ditemukannya masalah pembebasan lahan pada lokasi dalam tender tersebut yang belum selesai. Tindakan tersebut merupakan adanya bukti fasilitas dari Terlapor IV ini kepada Terlapor I untuk menjadi pemenang tender. Dan seharusnya, Penjatuhan sanksi pidana tambahan kepada Terlapor III lebih ringan dibandingkan dengan Terlapor IV. Selanjutnya untuk penjatuhan sanksi yang diberikan kepada Terlapor I dan Terlapor II penulis telah setuju dengan pertimbangan Majelis Komisi. Sehingga, hal tersebut menurut penulis dalam memberikan penjatuhan sanksi Majelis Komisi kurang tepat dan kurang adil, serta bisa dikatakan putusan KPPU ini akan membuat para pelaku tidak jera karena penerapan sanksi yang tidak adil.

## 2. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*)

Dalam putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 ini telah memberikan kemanfaatan bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan, atau kontaraktor lain yang mengikuti tender dalam kasus ini. Dapat memberikan asas keseimbangan kepentingan bagi para pelaku usaha yang bertujuan untuk mensamaratakan dan memberikan keseimbangan dengan kepentingan umum. Jika, keseimbangan ini dicerai maka terdapat pihak yang terganggu atau dirugikan. Selain itu dengan ditetapkannya putusan KPPU ini, juga bermanfaat bagi terciptanya persaingan. Dengan terciptanya persaingan berarti konsumen memiliki lebih banyak pilihan yang bisa dipertimbangkan sesuai dengan kebutuhannya.

## 3. Kepastian hukum (*rechtssicherheit*)

Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018 ini dinilai telah sesuai dengan asas kepastian hukum dan asas keseimbangan kepentingan yang merupakan asas dari persaingan usaha. Asas keseimbangan kepentingan adalah perpaduan oleh beberapa komponen yang menjadi dasar dari keserasian dan mengandung unsur keadilan di dalamnya, yang diletakkan secara tepat dan apabila ada salah satu komponen yang terganggu maka dapat menimbulkan ketidakadilan.<sup>76</sup> Para pelaku usaha sudah mendapatkan kepastian hukum atas perbuatan yang ditimbulkan dari permasalahan di bidang persaingan usaha yang dilakukan oleh para terlapor. Bahwa pihak-pihak yang tidak melakukan persekongkolan telah mendapatkan kepastian hukum bahwa mereka telah terbukti dicurangi dalam pengadaan tender dan pelaku usaha yang curang telah diputus bersalah juga telah dijatuhi sanksi sepantasnya oleh Majelis Komisi yaitu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>76</sup> Winarno, *Perumusan Asas Keseimbangan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta Penerapan Hukumnya dalam Putusan Hakim Atas Perkara Persaingan Usaha*, (Semarang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2009), h. 21.

Kasus persekongkolan tender dalam Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara, merupakan persekongkolan para pelaku usaha dengan Pokja yang dapat menimbulkan kerugian bagi peserta tender yang tidak ikut bersekongkol serta pelaku usaha lain yang ikut yang seharusnya bisa turut andil dalam tender tersebut, tetapi terhalang persyaratan yang tidak bisa dipenuhi karena telah diatur. Dilihat dari akibat hukumnya yaitu berupa sanksi administratif dan sanksi pidana tambahan yang diberikan kepada para terlapor yang telah melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang persekongkolan tender berupa denda, maka Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-L/2018 tersebut bersifat putusan *condemnatoir* atau putusan yang dijatuhkan oleh hakim yang bersifat menghukum. Putusan ini mengakui dan atau menetapkan adanya hak atas suatu prestasi untuk membayar denda ke kas negara. Hal tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Suatu perbuatan yang melawan hukum pasti akan menimbulkan akibat hukum, dengan akibat hukum tersebut diharapkan dapat membuat jera pada pelaku pelanggaran dan dapat membantu proses penegakan hukum. Penegakan hukum adalah suatu upaya yang dilakukan untuk menegakkan atau berfungsinya aturan-aturan hukum secara nyata sebagai pedoman dalam kehidupan sehari-hari atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum dalam bidang persaingan usaha merupakan suatu hal yang penting karena untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih sesuai dengan *good governance and clean government*. Semua pihak pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta dapat mewujudkan dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak, serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial anatar pihak terkait secara adil, terbuka, profesional, dan akuntabel. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bisa menjadi sarana untuk mengatasi permasalahan dari adanya tindakan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tujuan dari penegakan hukum persaingan usaha sendiri terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 3 yang menjelaskan bahwa adanya penegakan hukum

persaingan usaha adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, serta memberikan sanksi terhadap para pelanggarnya.

Dalam persekongkolan tender Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara, tender ini dilakukan dengan curang dan tidak jujur, pemenang dalam tender ini dibiarkan muncul secara tidak alami tetapi malah diatur oleh pihak-pihak terkait. Dengan begitu, pihak-pihak yang merasa haknya tidak dapat dijangkau menganggap hal ini sangat merugikan. Tetapi, sebagai lembaga yang independen seharusnya KPPU bisa melakukan tugasnya dengan melakukan tindakan yang tepat sehingga para pelaku usaha yang melakukan pelanggaran tersebut mendapatkan hukuman yang setimpal dan diharapkan dapat memberikan sanksi jera. Hal tersebut merupakan pelajaran bagi pelaku usaha lain agar bisa bersaing secara sehat dalam menjalankan usahanya karena dilihat persekongkolan tender yang kerap terjadi di Indonesia, yang sangat merugikan banyak pihak, terutama sesama kontraktor yang juga berhak bersaing dalam memperoleh proyek yang ditenderkan.

## BAB 4. PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

Dari hasil pembahasan yang telah sesuai dengan rumusan masalah sebagaimana yang telah diuraikan, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa benar telah terjadi persekongkolan tender terhadap pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang telah memenuhi unsur-unsur dari Pasal tersebut dalam kasus Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass pada Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara. Bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para terlapor dalam kasus ini adalah persekongkolan Horizontal dan persekongkolan Vertikal dimana PT Karya Agung Pratama Cipta sebagai pelaku usaha, PT Swakarsa Tunggal Mandiri, PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri sebagai pihak usaha lain yang melakukan persekongkolan serta Kelompok Kerja (Pokja) pengadaan barang atau jasa Satker Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah I Provinsi Sumatera Utara sebagai pihak terkait yang mendukung terlaksananya persekongkolan tender ini. Adanya persesuaian dokumen penawaran yang ditunjukkan dengan kesamaan-kesamaan dokumen penawaran, kesamaan metadata, adanya fakta surat dukungan peralatan yang diragukan keabsahannya dan adanya tindakan peminjaman nama perusahaan. Serta Pokja yang tidak melakukan evaluasi secara benar dengan mengabaikan adanya fakta kesamaan-kesamaan dokumen penawaran, tidak melakukan klarifikasi dan pengecekan dokumen terkait peralatan utama, pekerjaan penunjang dalam metode pelaksanaan, dan daftar personil inti dan adanya masalah pembebasan lahan pada lokasi dalam tender yang belum.
2. Akibat hukum dari adanya persaingan usaha tidak sehat pada Pelelangan Tender Paket Pembangunan Jalan Balige By Pass di Provinsi Sumatera Utara yang melanggar praktek persekongkolan

dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka PT Karya Agung Pratama Cipta) diputus terbukti bersalah dan dijatuhi berupa sanksi administratif yaitu berupa denda yang kemudian harus dibayarkan ke kas negara. Selain itu memberikan sanksi kepada Ketua Pokja, Sekretaris Pokja dan 2 (Dua) Anggota Pokja serta terlapor PT Swakarsa Tunggal Mandiri dan terlapor PT Anugrah Bahari Sejahtera Mandiri yaitu berupa sanksi pidana tambahan yakni berupa penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

#### **4.2 Saran**

##### **1. Pemerintah**

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara disarankan untuk memberikan instruksi kepada instansi terkait agar sebelum menyelenggarakan proses tender jasa konstruksi harus dipastikan lahan yang akan digunakan untuk proyek sudah dibebaskan dan memiliki kekuatan hukum. Serta untuk Melakukan pembinaan dalam proses pengadaan barang dan jasa, dengan melakukan sosialisasi dan memberikan bimbingan teknis secara intensif kepada seluruh pejabat perencana, pelaksana, dan pengawas di lingkungan instansi terkait sehingga tender berikutnya dapat dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat

##### **2. KPPU**

Selain dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat juga pedoman pasal-pasal dalam peraturan tersebut yang diterbitkan oleh KPPU sendiri, maka diharapkan KPPU untuk turut mempertimbangkan apa yang ada di pedoman pasal tersebut sehingga nantinya dapat memutus perkara dengan konsisten dan cermat, demi terciptanya kepastian dan keseimbangan kepentingan hukum.

**DAFTAR PUSTAKA****A. Buku**

- Adrian Sutedi, 2008, *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Jakarta; Sinar Grafika.
- Andi Fahmi Lubis, at.el, 2017, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI.
- Arie Siswanto, 2002, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Ayudha D. Prayoga, 1999, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, Jakarta: Proyek Ilips.
- C.S.T Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Faisal Basri, 2002, *Perekonomian Indonesia : Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Indonesia*, Jakarta : Erlangga.
- Hermansyah, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta : Kencana.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha*, Surabaya : Bayumedia.
- L. Budi Kagramanto, 2008, *Larangan Persekongkolan Tender (Prespektif Hukum Persaingan Usaha)*, Surabaya: Srikandi.
- Moh. Taufik Makarao, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Mustafa Kamal Rokan, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- M. Yahya Harahap, 2017, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika.

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Prenada Media Group.

Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika.

R. Soeroso, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, 2010, *Hukum Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, Bogor : Ghalia Indonesia.

Susanti Adi Nugraha, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta : Kencana.

Wahyuni Bahar, 2010, *Litigasi Persaingan Usaha (Competition Litigation)*, dalam CFISEL Litigation Series.

### **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan KPPU Nomor 02 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender

Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-L/2018

### **C. Jurnal**

Apectriyas Zihaningrum, *Penegakan Hukum Persekongkolan Tender Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Privat Law, Vol. IV, No.1, 2016

Enrico Billy Keintjem, *Tinjauan Yuridis Praktek Prsekongkolan ysng Tidak Sehat dalam Tender Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Portal Garuda, Lex Administratum, Vol.IV, No.4, 2016

Yakub Adi Krisanto, *Terobosan Hukum Keputusan KPPU Dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 27, No. 3, 2008

Winarno, *Perumusan Asas Keseimbangan dalam Undang-Unang Nomor 5 Tahun 1999 serta Penerapan Hukumnya dalam Putusan Hakim Atas Perkara Persaingan Usaha*, (Semarang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2009

#### **D. Internet**

Jimly Asshiddiqie. Penegakan Hukum. [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), diakses pada tanggal 12 Oktober 2020

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI), Laporan Tahunan 2019, <https://kppu.go.id/laporan-tahunan/> Diakses pada tanggal 10 April 2021