

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia mempunyai tujuan bernegara yang dituangkan dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut, tentunya negara sebagai organ publik tidak dapat melaksanakan sendiri, namun harus dilaksanakan oleh organ pelaksananya seperti organ pemerintah beserta perangkatnya. Oleh karena itu, pemerintah harus melaksanakan tugas dan fungsinya untuk ikut mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang telah diamanatkan dalam konstitusi, sehingga pemerintah harus melengkapi diri dengan sarana prasarana baik yang berupa barang maupun jasa yang memadai.<sup>1</sup> Dalam bidang perekonomian, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki kemakmuran masyarakat secara merata, bukan kemakmuran secara individu.<sup>2</sup> Secara tegas dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konsep dasar dari perekonomian nasional menjelaskan sistem perekonomian yang

---

<sup>1</sup> Dian Puji N Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta:Badan Penerbit FHUI, 2011), hlm. 54.

<sup>2</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 12.

diinginkan adalah sistem yang menggunakan prinsip keseimbangan, keselarasan serta memberi kesempatan usaha bersama bagi setiap warga negara.

Negara Indonesia adalah negara hukum yang sedang membangun (*Developing country*), dimana pada saat ini sedang giat melaksanakan pembangunan di semua bidang. Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pesatnya pembangunan tentunya harus diimbangi dengan peran pengadaan barang dan jasa yang baik. Pengadaan barang dan jasa merupakan aktifitas yang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan. Kondisi demikian membuat pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi suatu kebutuhan yang tidak bisa dihindarkan.

Pengadaan barang atau jasa pada proyek sebuah perusahaan atau instansi pemerintahan sering melalui proses tender. Hal tersebut dimaksudkan penyelenggara tender untuk mendapatkan harga barang atau jasa semurah mungkin, namun dengan kualitas sebaik mungkin. Tujuan utama dari tender dapat tercapai apabila prosesnya berlangsung dengan adil dan sehat sehingga pemenang benar-benar ditentukan oleh penawarannya (harga dan kualitas barang atau jasa yang diajukan). Konsekuensi sebaliknya bisa saja terjadi apabila dalam proses tender tersebut terjadi sebuah persekongkolan.<sup>3</sup>

Akhir-akhir ini, masalah pengadaan barang dan jasa khususnya pengadaan barang atau jasa pemerintah banyak mendapat sorotan. Pengadaan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pemerintah sering dikaitkan dengan persekongkolan dalam tender. Dalam proses pengadaan barang dan jasa

---

<sup>3</sup> Rachmadewi Rosalifa Jihad, *Penanganan Persekongkolan Tender Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha : Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram , (Maret, 2013), hlm. 4

pemerintah, dinilai oleh beberapa kalangan banyak dijumpai praktik persekongkolan untuk menentukan pemenang dalam sebuah tender. Hal ini merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu tentang Persekongkolan atau Konspirasi. Sejalan dengan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga mengatur tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana digariskan pada Pasal 22 yang menyatakan sebagai berikut: “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”. Dari ketentuan Pasal tersebut, dasar adanya larangan persekongkolan tender adalah Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Persekongkolan tender dapat terjadi di setiap tahapan proses tender, mulai dari perencanaan dan pembuatan persyaratan oleh pelaksana atau panitia tender, penyesuaian dokumen tender antara peserta tender, hingga pengumuman tender.

Dalam penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tender diartikan sebagai tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan atau proyek, di mana untuk alasan efektivitas dan efisiensi, proyek diserahkan kepada pihak lain yang memiliki kapabilitas untuk melaksanakan proyek tersebut. Apabila proyek ditenderkan, maka pelaku usaha yang menang dalam proses tender akan memborong, mengadakan, menyediakan

barang/jasa yang diperjanjikan sebelumnya.<sup>4</sup> Dalam Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 juga dicantumkan adanya pihak lain selain pelaku usaha dalam persekongkolan, dimana dalam ketentuan Pasal 22 tersebut persekongkolan tender terdiri atas beberapa unsur, yakni unsur pelaku usaha, bersekongkol, adanya pihak lain, mengatur dan menentukan pemenang tender, serta persaingan usaha tidak sehat. Menurut Adrian Sutedi, dengan memperhatikan isi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jelas bahwa persekongkolan yang terjadi melibatkan semua pihak, baik antara pelaku usaha dengan pesaingnya, maupun pelaku usaha dengan pemberi kerja atau panitia penyelenggara.<sup>5</sup>

Persekongkolan tender mendapat perhatian khusus dari KPPU sehingga mendorong KPPU untuk mengeluarkan Pedoman Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 yaitu Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010. Latar belakang lahirnya pedoman tersebut adalah pertama, terdapatnya gambaran yang tidak jelas dalam pelaksanaan tender yang sesuai dengan semangat persaingan usaha sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Kedua, ketentuan pasal 22 masih bersifat umum dan kurang memberikan penjelasan rinci mengenai pelaksanaan tender. Pasal 22 hanya melarang persekongkolan untuk menentukan dan/atau mengatur pemenang tender tanpa melakukan elaborasi cara-cara atau indikator apakah yang dapat dikatakan sebagai penentuan/pengaturan pemenang tender.

---

<sup>4</sup> Yakub Adi Krisanto, *Analisis Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender*, Jurnal Hukum Bisnis, (Vol.24 Nomor II,2005), hlm. 44

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang & Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 280

Berdasarkan pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, praktik persekongkolan dalam tender ini dilarang karena dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan dilaksanakannya tender tersebut, yaitu untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha agar dapat ikut menawarkan harga dan kualitas yang bersaing. Sehingga pada akhirnya dalam pelaksanaan proses tender tersebut akan didapat harga yang murah dengan kualitas yang terbaik. Selain itu, persekongkolan dalam tender merugikan panitia pelaksana tender dan pihak peserta tender yang beritikad baik. Karena itu, persekongkolan dalam tender menjadi perbuatan atau kegiatan yang dapat mengakibatkan adanya persaingan usaha tidak sehat.<sup>6</sup>

Persekongkolan tender dapat mengakibatkan kegiatan pembangunan yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dikeluarkan secara tidak bertanggung jawab, dan pemenang tender yang bersekongkol mendapatkan keuntungan jauh di atas harga normal namun kerugian yang disebabkan adanya manipulasi harga tersebut dibebankan kepada masyarakat luas. Kondisi ini tentu saja menimbulkan inefisiensi dan kerugian bagi negara.<sup>7</sup> Hal ini disebabkan karena negara sebagai badan hukum publik memiliki organ birokrasi yang

---

<sup>6</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 480

<sup>7</sup> Nugroho Prabowo, *Peranan Komisi Persaingan Usaha Dalam Menangani Perkara Persekongkolan Tender Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret, (Edisi 03, November 2013- Maret 2014), hlm. 59



senantiasa membutuhkan barang dan/atau jasa untuk keperluan pembangunan, pengelolaan pemerintahan dan pemberian jasa pelayanan kepada publik.<sup>8</sup>

Dalam mengatasi kondisi persaingan usaha khususnya di bidang pelaksanaan tender dalam pelaksanaan proyek-proyek pemerintah, Undang-Undang Anti Nomor 5 Tahun 1999 membentuk suatu lembaga khusus terkait dengan pengawasan persaingan usaha yakni Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dimana salah satu tugas pokok lembaga ini untuk mengawasi pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan persaingan usaha. KPPU adalah lembaga yang bersifat independen, dimana dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara persaingan usaha tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun baik pemerintah maupun pihak lain yang memiliki *conflict of interest*, walaupun dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>9</sup> Fungsi utama KPPU adalah sebagai lembaga pengawas persaingan usaha yang mengawal semangat persaingan usaha yang sehat.

Dalam kurun waktu sejak KPPU terbentuk sampai saat ini, telah banyak kasus-kasus persekongkolan tender yang ditangani oleh KPPU. Kasus persekongkolan tender yang digunakan dalam penelitian ini adalah kasus persekongkolan tender dengan nomor putusan KPPU Nomor 16/KPPU-L/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu Pendidikan di SD/SDLB di Dinas

---

<sup>8</sup> Kristiono Utama, *Analisis Perilaku Conscious Parallelism Dalam Pembuktian Persekongkolan Tender*, ( Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012), hlm. 1

<sup>9</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, ( Jakarta: Keencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 73

Pendidikan Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur Tahun Anggaran 2012, yang dilakukan oleh Terlapor I (Panitia Pengadaan Barang/Jasa Kegiatan Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu Pendidikan di SD/SLB di Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo Tahun 2012), Terlapor II (CV. Burung Nuri), Terlapor III (CV. Satriya), Terlapor IV (CV. Ferro). Bahwa yang menjadi objek perkaranya adalah Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu Pendidikan di SD/SDLB Pengadaan Sarana TIK dan Pengadaan Media Pembelajaran Interaktif di Dinas Pendidikan, Kabupaten Probolinggo, Provinsi Jawa Timur, Tahun Anggaran 2012 dengan Nilai Total HPS sebesar Rp. 14.246.298.000,- (Empat Belas Milyar Dua Ratus Empat Puluh Enam Juta Dua Ratus Sembilan Puluh Delapan Ribu Rupiah) dan Sumber Pendanaan berasal dari DPA DAK APBD Kab. Probolinggo Tahun Anggaran 2012.

Bahwa diduga terjadinya persekongkolan horizontal dilakukan dalam bentuk pengaturan dan penentuan pemenang tender yang dilakukan para peserta tender yaitu antara Terlapor II dan Terlapor III melalui Sdr. Reza Febriant dalam rangka mengatur perusahaan Terlapor II sebagai pemenang tender dan dugaan terjadinya persekongkolan vertikal dimana Terlapor I menetapkan standar persyaratan secara spesifik dalam dokumen lelang pada saat *aanwijzing*.

Dugaan persekongkolan tender pada pengadaan sarana peningkatan mutu pendidikan di SD/SDLB Pengadaan Sarana TIK dan Pengadaan Media Pembelajaran Interaktif di Dinas Pendidikan ini dapat mengakibatkan kegiatan yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Probolinggo Tahun Anggaran 2012 dikeluarkan secara tidak bertanggung jawab,

yang nantinya akan menimbulkan inefisiensi dan kerugian bagi negara. Sehingga dalam hal ini peran KPPU sangat penting dalam menyelesaikan perkara persekongkolan tender pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah guna menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat seperti yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pemaparan diatas maka diperlukan pengkajian terhadap persekongkolan dalam tender dan penyelesaian perkara persekongkolan tender. Hal ini disebabkan karena dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan KPPU sebagai lembaga yang mengawasi jalannya Undang-Undang tersebut, tentunya diharapkan iklim persaingan usaha yang sehat akan tercipta di Indonesia. Namun masih terdapat penyimpangan atas ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut dan kasus yang seringkali diterima oleh KPPU adalah kasus yang terkait dengan tender. Hal-hal inilah yang membuat penulis tertarik mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan tersebut melalui sebuah karya tulis yang berjudul “PENYELESAIAN PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER NOMOR 16/KPPU-L/2014 TERKAIT PENGADAAN SARANA PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA”



## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana penyelesaian perkara persekongkolan tender Nomor 16/KPPU-L/2014 terkait pengadaan sarana peningkatan mutu pendidikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha?
2. Bagaimana pertimbangan hukum Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Putusan KPPU Nomor 16/KPPU-L/2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian perkara persekongkolan tender Nomor 16/KPPU-L/2014 terkait pengadaan sarana peningkatan mutu pendidikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha
2. Untuk mengetahui pertimbangan hukum Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Putusan KPPU Nomor 16/KPPU-L/2014

## **D. Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan tujuan yang telah penulis kemukakan diatas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai pengembangan studi ilmiah dan memberikan kontribusi pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan bagi kepustakaan ilmu hukum bisnis khususnya dengan mencoba memberikan gambaran mengenai:

- a. Perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum persaingan usaha.
- b. Untuk menambahkan literatur yang dibutuhkan pembaca dan dapat menjadi bahan referensi dan menambah pengetahuan bagi masyarakat dan bagi mahasiswa Fakultas Hukum pada khususnya.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kepentingan Negara, masyarakat, lembaga-lembaga terkait, dan untuk kemaslahatan masyarakat.

## E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan diatas sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis normatif yaitu pendekatan masalah dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada di dalam masyarakat.<sup>10</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penulisan proposal ini bersifat deskriptif, yaitu dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan

---

<sup>10</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, ( Jakarta:Sinar Grafika, 2009), hlm. 105

sistematis mengenai penyelesaian perkara persekongkolan tender oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.<sup>11</sup>

### 3. Sumber Bahan hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*Library Research*), yakni data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Penelitian ini dilakukan pada Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan literatur koleksi pribadi penulis.

### 4. Jenis Data

Dalam penelitian ini data utama yang dijadikan bahan acuan untuk penulisan ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi.<sup>12</sup> Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan dalam bentuk :

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.<sup>13</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer diperoleh dari:

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta:UI-Press, 2012), hlm. 50

<sup>12</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada,2012), hlm. 30

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2010), hlm.13

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- b) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha
- c) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender

2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer.<sup>14</sup> Bahan-bahan hukum sekunder dapat membantu dan menganalisa serta memahami bahan hukum primer, seperti:

- a) Buku-buku
- b) Jurnal penelitian
- c) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lain

3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder,<sup>15</sup> seperti:

- a) Kamus Hukum
- b) Ensiklopedi

---

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 114

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian Hukum Normatif teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara

### 1. Studi Dokumentasi

Pengumpulan data dengan menelusuri literatur-literatur dan bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan materi atau objek penelitian yang kemudian dibaca dan dipahami, diantaranya:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
- c. Perpustakaan Pribadi untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, buletin, brosur, dan sebagainya.

### 2. Wawancara

Dalam penelitian Hukum Normatif tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya wawancara. Wawancara yaitu dialog atau tanya jawab bertatap-muka (*face to face*) langsung dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yaitu dengan Bapak Dendy R. Sutrisno selaku Kepala Bagian Kerja Sama Dalam Negeri dan Humas di KPPU untuk mendapatkan informasi. Teknik wawancara yang digunakan bersifat semi terstruktur, yaitu disamping menggunakan pedoman wawancara dengan membuat daftar pertanyaan juga digunakan pertanyaan-pertanyaan lepas terhadap orang yang diwawancara.



## 6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap untuk dianalisis.<sup>16</sup> Data yang telah didapat dilakukan *editing* yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan oleh pencari data yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

### b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan diolah secara kualitatif, yakni analisis data dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat pada skripsi.



---

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta:Sinar Grafika, 1999), hlm.72