

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ekonomi dunia dewasa ini bergerak sangat dinamis, dengan globalisasi sebagai motor penggerakannya. Pelan tapi pasti, globalisasi telah menjadi pendorong utama bagi munculnya integrasi ekonomi dunia. Di satu sisi, globalisasi telah membuka peluang yang lebih luas bagi negara berkembang untuk meningkatkan volume perdagangan dengan melakukan ekspansi usaha ke pasar internasional. Melalui globalisasi pula dapat dilakukan peningkatan investasi, baik langsung maupun tidak langsung yang akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja.¹ Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang hingga saat ini meningkatkan taraf perekonomian negara. Terbukanya peluang tersebut tak hanya memberikan angin segar bagi pelaku usaha namun juga memberikan tantangan bagi pelaku usaha, salah satunya adalah semakin bervariasinya produk-produk hasil produksi negara luar yang dijual di negara dalam negeri (domestik).

Tantangan tersebut tentunya dapat menjadi sebuah persaingan antar para pelaku usaha. Persaingan dapat terjadi jika terdapat beberapa pelaku

¹ Andy Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, Budi L. Kagramanto, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Oktober, 2009, h. ix.

usaha yang memasarkan suatu produk yang sama dilingkungan yang sama pula. Semakin ketatnya persaingan tersebut, maka kemungkinan untuk terjadinya persaingan usaha tidak sehat tentu akan semakin besar. Persaingan usaha tidak sehat tentunya dapat memberikan dampak negative tidak hanya bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga bagi perekonomian nasional.² Maka dari itu untuk menghindari terjadinya persaingan usaha tidak sehat diperlukan suatu hukum atau aturan sebagai pedoman dan payung hukum bagi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya.

Menurut L. Budi Kagramanto, secara yuridis, persaingan usaha identik dengan persaingan ekonomi yang berstandar pada pasar, yaitu ketika pelaku usaha baik perusahaan maupun penjual dapat leluasa berusaha mendapatkan konsumen guna mencapai tujuan yang diinginkannya.³ Hal ini mencerminkan bahwa untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh pelaku usaha, diperlukan persaingan usaha yang sehat.

Setiap negara memakai istilah yang berbeda dalam menyebut hukum persaingan usaha. Salah satunya adalah Amerika Serikat yang menyebut sebagai *antitrust law*. Indonesia memakai istilah hukum persaingan usaha karena dipandang paling tepat apabila dilihat dari substansi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan

² Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 10.

³ L. Budi Kagramanto, Buku I, h. 57.

Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai peraturan pokok hukum persaingan usaha di Indonesia.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 adalah berawal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU ini kemudian disetujui dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 18 Februari 1999 dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999.⁴

Secara umum, tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah untuk menjaga iklim persaingan antar pelaku usaha dan menjadikan persaingan antar pelaku usaha menjadi sehat, serta bertujuan menghindari terjadinya eksploitasi terhadap konsumen oleh pelaku usaha tertentu serta mendukung sistem ekonomi pasar yang dianut oleh suatu negara. Secara yuridis, tujuan persaingan usaha diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui bahwa tujuan persaingan usaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tidak hanya menitikberatkan visinya pada aspek kompetisi (bersaing), tetapi juga membawa visi sebagai suatu *behaviour of conduct* dalam tatanan dunia usaha, termasuk melindungi masyarakat konsumen di tanah air.⁵ Definisi pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 haruslah mencakup kegiatan usaha yang berasal dari luar

⁴ Andy Fahmi Lubis et al., *Op.Cit.*, h. 31.

⁵ L. Budi Kagramanto, Buku II, h. 13.

Indonesia yang memiliki dampak pada pasar domestik Indonesia serta kesejahteraan rakyat.⁶

Demi berlangsungnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 maka diperlukan sebuah lembaga untuk mengawasi para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya karena persaingan usaha yang sehat menjadi salah satu kunci dari suksesnya sistem ekonomi pasar yang wajar. Hal ini dapat diwujudkan dengan adanya penegakan hukum persaingan usaha dan kebijakan mengenai persaingan usaha yang kondusif terhadap perkembangan ekonomi. Kedua hal ini harus bersinergi agar tercipta iklim persaingan usaha yang sehat dalam ekonomi kita,⁷ maka dari itu pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 membentuk lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Peraturan mengenai status, kewenangan dan tugas KPPU telah diatur dalam bab IV Pasal 30 sampai Pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

Berstatus sebagai lembaga pengawas, maka KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah dan pihak lain.⁸ Tugas utama KPPU adalah melakukan penegakan hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5

⁶ Ria Setyawati, Irena Sasty Audila, *"Facing Cross Border: The Protection for Undertakings and Social Welfare in Indonesia"*, ICIDS 2019, September 10-12, Bandar Lampung, <https://eudl.eu/pdf/10.4108/eai.10-9-2019.2289430>, dikunjungi pada 12 Desember 2019.

⁷ Kerti Renti Maharaini, "Hukum Acara Persaingan Usaha", www.wordpress.com, dikunjungi pada tanggal 19 Agustus 2019.

⁸ T.R. Silalahi, *Kompetensi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Menanggulangi Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", Tesis, Program Studi Magister Hukum Minat Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2002.

tahun 1999. Seperti yang diketahui bahwa KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha sehingga KPPU tidak dapat menjatuhkan hukuman selain sanksi administratif.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki KPPU salah satunya adalah berwenang untuk melakukan penelitian, penyelidikan, memutuskan apakah pelaku usaha telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, serta berwenang menjatuhkan sanksi administratif. Disamping itu, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 juga mengatur mengenai sanksi pidana namun dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan bahkan tidak dijelaskan mengenai wewenang KPPU dalam menjatuhkan sanksi pidana. Sepanjang putusan yang telah dibuat oleh KPPU mengenai kasus yang mereka tangani, hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 hanya sebatas pada pemberian sanksi administratif yang sesungguhnya pelanggaran tersebut telah memenuhi unsur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

Salah satu permasalahan mendasar terkait persaingan usaha di Indonesia adalah mengenai proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, beberapa kalangan menilai, masih banyak dijumpai praktek persekongkolan untuk menentukan

pemenang dalam sebuah tender⁹. Hal ini jelas bertentangan prinsip serta mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

Pada hakekatnya, persekongkolan tender merupakan suatu perbuatan tidak baik yang dilakukan, baik oleh pihak penyedia barang dan atau/jasa maupun pengguna barang dan atau/jasa untuk mengatur dan menentukan pemenang tender.¹⁰ Berdasarkan jenisnya persekongkolan tender dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu: Persekongkolan secara Horizontal, Persekongkolan secara Vertikal, dan Gabungan Persekongkolan secara Horizontal dan Vertikal.

Pertama, Persekongkolan Horizontal adalah persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atas penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan jenis ini dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender.

Kedua, Persekongkolan Vertikal adalah persekongkolan yang terjadi diantara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan Vertikal ini terjadi dalam bentuk panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan

⁹ Yakub Adi Krisanto, *Terobosan Hukum Keputusan KPPU dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender*, Makalah, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 27 Nomor 3, 2008, h. 63.

¹⁰ Andrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 222.

jasa atau pemilik atau pembeli pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.

Ketiga, Persekongkolan Horizontal dan Vertikal (Gabungan) adalah persekongkolan yang terjadi diantara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik ataupun pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha. Persekongkolan jenis ini dapat melibatkan lebih dari 1 pihak yang terkait dalam proses tender.

Tender yang bertujuan memperoleh pemenang, paling tidak harus terdiri dari 2 (dua) atau lebih pelaku usaha agar ide dasar pelaksanaan tender berupa perolehan harga terendah dengan kualitas terbaik dapat tercapai.¹¹ Disisi lain, persekongkolan tender juga dapat menimbulkan tindakan kolusif yang bertujuan untuk meniadakan persaingan dan menaikkan harga. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 memberikan 2 (dua) jenis sanksi untuk pelanggaran mengenai persekongkolan tender, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana.

Pakar hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Mudzakkir menuturkan bahwa UU Anti Monopoli (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999) seolah memberikan peran yang begitu besar kepada KPPU,¹² penuturan Mudzakkir tersebut berkaitan dengan mekanisme penegakkan

¹¹ Yakub Adi Krisanto, *Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 24 No. 2, Jakarta, 2005, h. 45.

¹² Sut, "Mempersoalkan Sanksi Pidana dalam Hukum Persaingan Usaha", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21865/mempersoalkan-sanksi-pidana-dalam-hukum-persaingan-usaha/>, 30 April 2009, diakses pada tanggal 19 Agustus 2019.

hukum dan pemberian sanksi dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Sejauh ini, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 hanya mengatur bahwa KPPU dapat meminta bantuan penyidik apabila terlapor, saksi ahli yang telah dipanggil secara patut oleh KPPU mengabaikan panggilan tersebut. Disamping itu juga terdapat Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, namun dalam Perkom tersebut tidak pula dijelaskan mengenai mekanisme penerapan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

1.2 Rumusan Masalah

1. Batasan dan Wewenang KPPU Dalam Menjatuhkan Sanksi Terhadap Kasus-Kasus Persaingan Usaha.
2. Penegakan Hukum Dalam Menjatuhkan Sanksi Pidana Terhadap Kasus Persekongkolan Tender Berimplikasi Tindak Pidana Menurut Hukum Persaingan Usaha.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok bahasan sesuai dengan rumusan masalah diatas, tujuan dari penulisan ini antara lain adalah:

1. Menganalisis mengenai sejauh mana batasan dan wewenang yang dimiliki KPPU dalam menjatuhkan sanksi terhadap kasus-kasus persaingan usaha.

2. Menganalisis mengenai penegakan hukum dalam menjatuhkan sanksi pidana terhadap kasus persekongkolan tender yang berimplikasi tindak pidana menurut hukum persaingan usaha.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kumpulan karya tulis dalam rangka perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya dalam Hukum Persaingan Usaha.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintah agar dapat mempertegas kedudukan KPPU serta mempertegas standarisasi pemberian sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian ini dimulai dari tipe penelitian hingga analisis bahan hukum sebagai berikut:

1.5.1 Tipe Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yang mana permasalahan akan diteliti berdasarkan peraturan perundang-undangan serta literatur yang berkaitan dengan isu hukum.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Penelitian ini membahas isu hukum mengenai sejauh mana batasan serta wewenang KPPU dalam menjatuhkan sanksi terhadap kasus-kasus hukum persaingan usaha. Maka dari itu dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹³ Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan serta regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diangkat.

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang sedang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁴

3. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat, dan telah berkekuatan hukum tetap.¹⁵

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2017, h. 137.

¹⁴ *Ibid*, h. 177-178.

¹⁵ *Ibid*.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bahan Hukum Primer, adalah peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang memiliki kolerasi dengan isu hukum, yang meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - c. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
 - d. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
 - e. Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
 - f. Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa
 - g. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 tahun 2019 tentang Tata Catra Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha
 - h. Peraturan Komisi Nomor 1 tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU
 - i. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999

tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha
Tidak Sehat

2. Bahan Hukum Sekunder, meliputi pendapat-pendapat para ahli hukum, tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Bahan hukum sekunder dapat berupa *literature*, jurnal hukum, makalah ilmiah, serta artikel.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum baik bahan hukum primer maupun sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi kepustakaan dan pencarian data yang dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta sistematisasi bahan hukum. Bahan hukum akan diseleksi berdasarkan isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian ini.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Sumber hukum yang diperoleh akan diolah kemudian dianalisis melalui penyusunan penafsiran isu hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum serta teori para ahli dengan menggunakan metode deduktif, yaitu dengan menerapkan hal yang bersifat umum terlebih dahulu ke dalam hal-hal yang bersifat khusus.

1. 6 Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada skripsi ini memuat 4 bab pokok bahasan. Setiap bab pokok bahasan terdiri dari beberapa sub bab yang menjelaskan masing-masing konsep dalam rumusan masalah.

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II mengenai wewenang dan batasan KPPU dalam menangani kasus-kasus hukum persaingan usaha, yang didalamnya terdapat sub-sub bab yang membahas mengenai kedudukan KPPU, wewenang KPPU, peranan KPPU dalam proses timbulnya sangkaan pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, serta keterlibatan KPPU dalam penerapan sanksi pidana.

Bab III membahas tentang penegakkan hukum dalam kasus persekongkolan tender menurut hukum persaingan usaha, yang didalamnya akan terdapat sub-sub bab yang membahas mengenai pengaturan tender dalam peraturan perundang-undangan, kualifikasi perbuatan pidana dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, pemidanaan terhadap kasus persaingan usaha, dan analisis putusan Mahkamah Agung Nomor 590 K/Pdt.Sus-KPPU/2016.

Bab IV adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan atau hasil analisa dari bab II dan bab III serta saran-saran dari penulis dengan tujuan agar dapat bermanfaat lebih baik dikemudian hari.