

**PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF OLEH KOMISI  
PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) TERHADAP  
PELAKU USAHA YANG MELAKUKAN  
PERSEKONGKOLAN DALAM TENDER**

Oleh:

**Wisny S.H., M.Kn**

**Abstrak:**

Persekongkolan tender merupakan kasus yang paling banyak terjadi di negara-negara yang memiliki hukum persaingan usaha. Di Indonesia, lebih dari 80% laporan pelanggaran yang diterima oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berasal dari persekongkolan tender. Meskipun Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang adanya persekongkolan tender, tetapi kerancuan dalam pelaksanaan tender memicu pihak-pihak yang terlibat atau berkepentingan terhadap proses tender mengajukan keberatan terhadap putusan (pemenang) tender. Hal ini mendorong pelaku usaha untuk melaporkan “kecurangan” atau pelanggaran dalam proses penentuan pemenang tender kepada KPPU. Untuk melihat praktik persekongkolan tender di Indonesia, dapat diketahui dengan melihat putusan-putusan KPPU tentang persekongkolan tender. Putusan KPPU tersebut menguraikan unsur-unsur Pasal 22 Undang-Undang Persaingan Usaha untuk menganalisis kegiatan atau peristiwa yang diduga terjadi persekongkolan tender. Pada kenyataannya, sanksi administratif denda dalam putusan

**KPPU masih banyak yang masih di bawah nilai yang ditentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.**

**Kunci: Sanksi Administratif, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pelaku Usaha.**

## **A. Latar Belakang**

Pelaku usaha mendirikan dan menjalankan usahanya murni bertujuan untuk memperoleh keuntungan, dengan menggapai kesempatan-kesempatan atau peluang-peluang yang ada.<sup>1</sup> Persaingan antar pelaku usaha di dunia bisnis dan ekonomi adalah sebuah keharusan.<sup>2</sup> Persekongkolan tender merupakan fenomena kolusi yang marak terjadi dalam persaingan usaha di Indonesia. Persekongkolan tender terjadi tidak hanya melibatkan pelaku-pelaku usaha saja, tetapi bahkan melibatkan instansi-instansi pemerintah. Hal ini sangat kentara terjadi pada zaman orde baru hingga saat ini. Untuk menjamin persaingan usaha yang sehat dari tindakan monopolistik, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan

---

<sup>1</sup>Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 9.

<sup>2</sup>Sukarmi, "Praktek Dumping Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", Makalah disampaikan pada acara Seminar: Implementasi Peraturan Anti Dumping Serta Pengaruhnya Terhadap Persaingan Usaha Dan Perdagangan Internasional, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya 21 Juni 2008, (online) tersedia di [http://www.fh.unair.ac.id/entryfile/Makalah\\_Praktek\\_Dumping-Sukarmi.pdf](http://www.fh.unair.ac.id/entryfile/Makalah_Praktek_Dumping-Sukarmi.pdf), diakses pada tanggal 25 Januari 2011.

Usaha Tidak Sehat yang diharapkan dapat merekayasa persaingan dalam berusaha secara jujur, transparan dan menciptakan keadilan dan kesejahteraan merata bagi masyarakat.

Salah satu tujuan dari kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan konsumen dan produsen. Undang-Undang Anti Monopoli merupakan Undang-Undang yang secara khusus mengatur persaingan dan praktik monopoli yang sudah sejak lama dipikirkan oleh para pakar, partai politik, lembaga swadaya masyarakat, serta instansi pemerintah.<sup>3</sup> Sebagai contoh, misalnya Partai Demokrasi Indonesia pada tahun 1995 telah mengeluarkan gagasan tentang konsep Rancangan Undang-Undang tentang Anti Monopoli. Namun demikian, semua gagasan dan usulan tersebut tidak mendapatkan tanggapan positif karena pada masa itu belum ada komitmen maupun *political will* dari elit politik yang berkuasa untuk mengatur masalah persaingan usaha.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat*, UU No.5 Tahun 1999, LN No. 33TLN No. 3817, Pasal 3.

<sup>4</sup> Hikmahanto Juwana, *"Menyambut Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999: Beberapa Harapan dan Penerapannya oleh Komisi Persaingan Usaha"*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999), hal. 4, dalam Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 2.

Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat menimbulkan gangguan terhadap bekerjanya mekanisme pasar secara wajar, sehingga dapat menghambat perdagangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan para pelaku yang memiliki kekayaan dan kekuatan dalam sebuah pasar yang bersaing. Salah satunya adalah dengan menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum persaingan usaha. Tindakan persaingan antar pelaku usaha tidak jarang mendorong adanya persaingan curang, baik dalam bentuk harga maupun bukan harga (*price or not price competition*).<sup>5</sup>

Pada dasarnya usaha untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dalam dunia bisnis merupakan perilaku yang wajar. Akan tetapi langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut harus tetap dalam koridor yang sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disatu sisi perkembangan usaha swasta pada kenyataannya merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat atau curang.

Munculnya konglomerasi dan kelompok pengusaha yang kuat yang tidak didukung semangat kewirausahaan sejati merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan

---

<sup>5</sup> Sukarmi, Loc.Cit.

ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing. Padahal dalam era pasar bebas, dunia usaha dituntut untuk mampu bersaing dengan mengandalkan kekuatan sendiri.<sup>6</sup> Memperhatikan situasi dan kondisi tersebut di atas menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.<sup>7</sup>

Tujuan Undang-Undang Anti Monopoli adalah memangkas praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang merajalela di Indonesia selama pemerintahan zaman orde baru, dimana praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut banyak kebijakan pemerintah yang kerap menguntungkan pelaku usaha tertentu saja.<sup>8</sup> Dengan demikian, penegakan hukum persaingan usaha penting untuk dilaksanakan. Untuk melakukan penataan tersebut, kemudian dibentuklah sebuah komisi yang

---

<sup>6</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal.3.

<sup>7</sup> Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, Penjelasan Umum.

<sup>8</sup> Ari Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 78.

berperan dalam pengawasan hukum persaingan usaha di Indonesia yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lembaga ini mempunyai wewenang yang luas yang mempunyai tugas yang berat dalam menangani persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengamankan KPPU dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dan anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu KPPU memperoleh sumber keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau sumber lain yang ditetapkan Undang-Undang.<sup>9</sup>

Menurut Pasal 36 Undang-Undang Anti Monopoli, salah satu wewenang KPPU adalah melakukan penelitian, penyelidikan dan menyimpulkan hasil penyelidikan mengenai ada tidaknya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan dua macam sanksi, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana yang terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan. Sanksi administratif merupakan satu tindakan yang dapat diambil oleh KPPU terhadap pelaku usaha yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>9</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 101.

1999. Sanksi administratif ini diatur dalam Pasal 47, yang berupa penetapan pembatalan perjanjian, perintah untuk menghentikan integrasi vertikal, perintah untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan, penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham, penetapan pembayaran ganti rugi, pengenaan denda minimal Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan setinggi tingginya Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah). Komisi dapat menjatuhkan sanksi administratif tersebut secara kumulatif ataupun alternatif. Keputusan mengenai bentuk sanksi tergantung pada pertimbangan komisi dengan melihat situasi dan kondisi masing masing kasus.

Persekongkolan termasuk perbuatan yang dilarang dalam Undang-Undang Anti Monopoli, yaitu setiap persekongkolan oleh pelaku usaha dengan pihak lain dengan tujuan untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang suatu tender. Hal tersebut jelas merupakan perbuatan curang dan tidak *fair* terutama bagi peserta tender lainnya. Oleh karena itu, perbuatan persekongkolan untuk mengatur atau menentukan pemenang tender, dapat mengakibatkan terjadinya suatu persaingan tidak sehat.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 115.

## **B. Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha**

Pengaturan hukum persaingan usaha atau bisnis melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diberlakukan secara efektif pada tanggal 5 Maret 2000 merubah kegiatan bisnis dari praktik monopoli yang terselubung, diam-diam dan terbuka masa orde baru menuju praktik bisnis yang sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan salah satu produk perundang-undangan yang dilahirkan berdasarkan desakan dari *International Monetary Fund* (IMF) demi kemudahan memperoleh bantuan ini ditujukan untuk mengurangi jumlah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terjadi di Indonesia.<sup>11</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga merupakan salah satu perangkat hukum untuk menunjang kegiatan bisnis yang sehat dalam upaya menghadapi sistem ekonomi pasar bebas dengan bergulirnya era globalisasi dunia dan demokrasi ekonomi yang diberlakukan di tanah air. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha yang dapat merugikan kegiatan ekonomi orang lain bahkan bagi bangsa dan negara ini dalam globalisasi ekonomi. Keberadaan

---

<sup>11</sup> Destivano Wibowo dan Harjan Sinaga, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 1-2.



Undang-Undang Anti Monopoli ini menjadi tolok ukur sejauhmana pemerintah mampu mengatur kegiatan bisnis yang sehat dan pengusaha mampu bersaing secara wajar dengan para pesaingnya.

Untuk mengawasi Undang-Undang Anti Monopoli, Pasal 35 menyatakan bahwa KPPU memiliki tugas-tugas tertentu. Secara umum tugas-tugas KPPU dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Melakukan penilaian terhadap tindakan-tindakan yang dilarang melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;

---

<sup>12</sup> Ari Siswanto, *Op.Cit.*, hal. 94.

4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada presiden dan dewan perwakilan rakyat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki kewenangan seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian dijabarkan lagi dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999. Kewenangan tersebut tentunya berkaitan dengan fungsinya sebagai pengawas persaingan usaha. Berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 75 Tahun 1999 KPPU merupakan lembaga non struktural yang independen dan terlepas dari pengaruh pemerintah maupun pihak lainnya. KPPU diberikan kewenangan untuk membentuk suatu keputusan komisi yang berkaitan dengan sengketa persaingan usaha.

Dalam Pasal 8 dan 9 Keppres Nomor 75 Tahun 1999 susunan organisasi KPPU setidaknya terdiri dari anggota komisi dan sekretariat. Dalam hal ini KPPU memiliki seorang ketua

beserta anggota-anggotanya serta seorang wakil ketua beserta anggota-anggotanya. Anggota tersebut sekurang-kurangnya terdiri dari 7 orang. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas KPPU juga memiliki sekretariat. Keanggotaan komisi dan sekretariat lebih lanjut diatur dalam keputusan komisi.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pelaksanaannya diamanatkan oleh Undang-Undang kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Kewenangan KPPU diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu antara lain wewenang untuk memulai penyelidikan terhadap pelanggaran Undang-Undang sampai dengan wewenang menjatuhkan sanksi yang berupa tindakan administratif (Pasal 47). Kewenangan KPPU diuraikan satu per satu dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mencakup kewenangan sebagai berikut :<sup>13</sup>

- 1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;**
- 2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya**

---

<sup>13</sup> Ahmad Yani, dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,1999), hal. 56.

**praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;**

- 3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditentukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya;**
- 4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;**
- 5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;**
- 6. Memanggil dan menghasilkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;**
- 7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;**
- 8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini;**
- 9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;**
- 10. Memutuskan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;**

- 11. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;**
- 12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.”**

Dari tugas dan wewenang KPPU tersebut, dapat diketahui bahwa KPPU diberi wewenang khusus untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif saja, termasuk menjatuhkan sanksi denda, ia tidak mempunyai hak menjatuhkan sanksi denda pengganti, apalagi sanksi pidana pokok dan tambahan, yang merupakan wewenang badan peradilan. KPPU juga tidak sebagai penyidik (khusus) yang dimungkinkan oleh Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), padahal keanggotaan KPPU terdiri dari orang-orang yang memiliki integritas kepribadian dan keilmuan yang tinggi.<sup>14</sup>

Implementasi daripada Undang-Undang Persaingan Usaha diserahkan kepada KPPU, suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan

---

<sup>14</sup> Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hal. 110.

menjatuhkan sanksi. KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha Indonesia mempunyai posisi sentral tetapi bukan menjadi *back bone* (tulang punggung) dalam pengembangan hukum persaingan usaha. Posisi sentral tersebut berkaitan dengan kedudukan KPPU yang diamanatkan oleh Bab IV Undang-Undang Persaingan Usaha. Meskipun berdasarkan Pasal 1 angka 18 jo. Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Persaingan Usaha, KPPU dinyatakan sebagai lembaga pengawas pelaksanaan Undang-Undang oleh para pelaku usaha yang bersifat independen, tetapi Undang-Undang Persaingan Usaha memperinci pengawasan tersebut ke dalam tugas dan wewenang.

Berdasarkan Pasal 36 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa KPPU berwenang menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang fakta yang patut diduga melanggar ketertiban Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dimana dalam hukum tata negara adalah tugas panitera yang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengandung jabatan fungsional sebagai administrator perkara yang bekerja berdasarkan sumpah jabatan untuk menjaga kerahasiaan setiap perkara.

Berdasarkan Pasal 36 huruf b, komisi berwenang melakukan penelitian apabila fakta yang dilaporkan menunjukkan

bahwa terjadi kegiatan usaha tertentu dan/atau perilaku usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini tidak berarti bahwa komisi berkewajiban menggunakan kewenangannya. Laporan yang bersifat begitu umum dan tidak jelas pernyataannya dalam hal bagaimanapun tidaklah relevan bagi komisi, mengingat Pasal 36 huruf a hanya memperhatikan laporan yang menimbulkan dugaan akan adanya praktik monopoli yang ilegal.

Pasal 36 huruf e Undang-Undang Persaingan Usaha, komisi berwenang memanggil pelaku usaha dengan alasan yang cukup diduga telah melakukan pelanggaran. Suatu dugaan adalah cukup beralasan apabila telah dilakukan penyelidikan yang mendukung dugaan tersebut. Pada saat memanggil pelaku usaha, komisi juga memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk mengadakan dengar pendapat. Pelaku usaha berhak membela diri terhadap tuduhan telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini. Menurut Pasal 36 huruf f sampai dengan huruf i terdapat beberapa sarana bagi komisi dalam mendapatkan alat bukti, untuk membuktikan suatu pelanggaran mulai dari memanggil dan menyediakan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini sampai mendapatkan meneliti dan/atau menilai surat, dokumen-dokumen, atau bukti lainnya.

Apabila komisi berdasarkan penyelidikan dan bukti yang diperoleh menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran (yang dapat dibuktikan) terhadap ketentuan Undang-Undang ini, maka berdasarkan Pasal 36 huruf j KPPU berwenang untuk memutuskan apakah ada atau tidak kerugian di pihak pelaku usaha lain sebagai akibat dari perbuatan tersebut.

Tugas dan wewenang KPPU ditafsirkan memberikan multi fungsi bagi KPPU dalam melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang Persaingan Usaha (Pasal 2 Undang-Undang Persaingan Usaha). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah memberikan KPPU kewenangan yang sangat besar, sehingga menyerupai kewenangan lembaga peradilan (*quasi judicial*), yaitu diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 yang memberikan kewenangan yang sangat luas kepada KPPU sebagai penyidik, penuntut umum, maupun sebagai pemutus terhadap tugas-tugas persaingan usaha.

Kewenangan KPPU sebagai lembaga peradilan yang bersifat *quasi* atau semu menjadi penentu bahwa KPPU bukan merupakan *back bone* (tulang punggung) dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Kewenangan yang dimiliki KPPU begitu besar tetapi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menempatkan KPPU hanya sebagai lembaga yang pertama kali memeriksa kasus-kasus pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha. KPPU dalam sistem hukum Indonesia ditempatkan sebagai



lembaga peradilan di tingkat awal, sehingga memungkinkan dilakukan upaya hukum bagi para pelaku usaha.

Keberatan terhadap putusan KPPU merupakan upaya hukum bagi para pelaku usaha. Upaya inilah yang memungkinkan bahwa dalam pengembangan hukum persaingan usaha Indonesia ada pada lembaga peradilan, yaitu Pengadilan Negeri (PN) di tingkat pertama dan Mahkamah Agung (MA) di tingkat akhir. Kedua lembaga peradilan inilah yang mempunyai peran penting dalam pengembangan hukum persaingan usaha dengan melakukan pemeriksaan “keberatan“ yang diajukan pelaku usaha atas keputusan KPPU.

Jadi KPPU di sini artinya diberi wewenang yang begitu besar, tetapi Undang-Undang Persaingan Usaha menempatkan KPPU hanya sebagai lembaga pertama dalam kasus-kasus pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha, dan apabila pihak terlapor keberatan terhadap keputusan KPPU tersebut, maka terlapor mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri dan ke Mahkamah Agung. Apabila terjadi demikian, maka KPPU dan pihak pemutus perkara menjadi “pihak“ yang dilawan oleh ”terlapor” di mana institusi pengadilanlah yang menjadi penentu. “Keberatan“ sebagai bentuk upaya hukum yang diusung oleh Undang-Undang Persaingan Usaha merupakan bentuk khas dari upaya hukum dalam upaya hukum persaingan usaha dan berbeda

dengan upaya hukum yang terdapat dalam sistem hukum di Indonesia. Perbedaan ini dikarenakan latar belakang kelahiran Undang-Undang Persaingan Usaha yang memberi kewenangan yudikatif, tetapi pelaksanaan fungsi yudikatif tersebut berbeda dengan peran hakim di lembaga peradilan khususnya dalam menangani kasus-kasus perdata yang bersifat pasif.

Dapat dilihat bahwa KPPU sebagai lembaga yang mengurus masalah persaingan usaha dapat membuat sebuah putusan atau keputusan terhadap adanya perkara persaingan usaha. Jadi KPPU memiliki kewenangan yang cukup kuat karena sebagai lembaga independen yang dapat membuat sebuah keputusan dalam hal ini tentunya berkaitan dengan penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU lah yang dapat melakukan penilaian apakah suatu kegiatan usaha dikategorikan sebagai usaha monopoli atau juga melakukan penilaian mengenai persaingan usaha yang tidak sehat. Selain melakukan penilaian tersebut, KPPU juga berwenang untuk membuat keputusan terkait kegiatan usaha tersebut.

### **C. Prosedur Penegakan Hukum dalam Persekongkolan Tender**

Persekongkolan tender dapat menciptakan hambatan bagi penawar yang mempunyai itikad baik untuk memasuki pasar.

Akibat lainnya adalah harga yang tercipta menjadi tidak kompetitif. Di Indonesia, persekongkolan penawaran tender (*bid rigging*) merupakan salah satu perbuatan yang dianggap merugikan negara karena mengandung unsur manipulasi harga penawaran, dan cenderung menguntungkan pihak yang terlibat dalam persekongkolan.

Pada tahun 2005, tahun ke lima KPPU bekerja untuk menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, banyak terdapat masalah dalam penentuan pemegang hak pengelola sebagai monopoli alami untuk memberikan layanan kepada negara dan masyarakat luas. Proses tersebut dilakukan melalui tender dan lelang sebagai suatu cara untuk mencari pemberi jasa termasuk pemasok atau pembeli barang yang terbaik. Namun, proses tersebut seringkali dilakukan dengan penuh rekayasa dengan bersekongkol, atau bahkan juga tanpa tender atau lelang.

Pemeriksaan perkara persekongkolan tender oleh KPPU diawali dari adanya laporan (dari masyarakat maupun pelaku usaha lain)<sup>15</sup> atau inisiatif<sup>16</sup> lembaga ini. Laporan ini didasarkan adanya indikasi terjadinya persekongkolan tender. Adanya indikasi tersebut merupakan dasar dilakukannya pemeriksaan

---

<sup>15</sup> Indonesia (1), UU No. 5 Tahun 1999, *Op. Cit.*, Pasal 38.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 40

pendahuluan.<sup>17</sup> Dalam tahap ini, majelis komisi dapat memanggil pelapor dan/atau terlapor untuk dimintai keterangannya. Jika majelis memiliki dugaan kuat terjadinya persekongkolan tender, pemeriksaan dilanjutkan pada pemeriksaan lanjutan.<sup>18</sup> Sepanjang masa pemeriksaan lanjutan, majelis komisi dapat memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi persekongkolan tender.<sup>19</sup> Putusan dibacakan dalam sidang terbuka, yang terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha.<sup>20</sup> Apabila tidak terdapat keberatan, putusan komisi telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan dapat dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.<sup>21</sup>

Putusan KPPU dapat dimintakan keberatan di Pengadilan Negeri. Prosedur pengajuan keberatan ke Pengadilan Negeri dilakukan pelaku usaha selambat-lambatnya 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.<sup>22</sup> Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri tersebut, pihak yang keberatan dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 39.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 43 ayat (1) dan (2).

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 43 ayat (3).

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 43 ayat (4).

<sup>21</sup> *Ibid.*, Pasal 46.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pasal 44 ayat (2).

<sup>23</sup> *Ibid.*, Pasal 45 ayat (3).

Penanganan perkara adalah salah satu di antara tugas KPPU. Perkara-perkara yang ditangani dapat bersumber dari laporan publik maupun atas inisiatif KPPU. Penanganan perkara menunjukkan peningkatan yang tinggi. Hingga tahun 2011 banyak laporan yang diproses ke tingkat perkara. Disamping itu banyak juga laporan yang berada di luar yurisdiksi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maupun laporan-laporan lainnya yang tidak memenuhi syarat untuk diproses sebagai perkara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 9.
- Sukarmi, "Praktek Dumping Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", Makalah disampaikan pada acara Seminar: Implementasi Peraturan Anti Dumping Serta Pengaruhnya Terhadap Persaingan Usaha Dan Perdagangan Internasional, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya 21 Juni 2008, (online) tersedia di [http://www.fh.unair.ac.id/entryfile/Makalah\\_Praktek\\_Dumping-Sukarmi.pdf](http://www.fh.unair.ac.id/entryfile/Makalah_Praktek_Dumping-Sukarmi.pdf), diakses pada tanggal 25 Januari 2011.
- Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat*, UU No.5 Tahun 1999, LN No. 33TLN No. 3817, Pasal 3.
- Hikmahanto Juwana, "Menyambut Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999: Beberapa Harapan dan Penerapannya oleh Komisi Persaingan Usaha", (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia,1999), hal. 4, dalam Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 2.
- <sup>1</sup>Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal.3.
- <sup>1</sup>Indonesia (1), *Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, Penjelasan Umum.
- Ari Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 78.
- Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 101.
- Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 115.

Destivano Wibowo dan Harjan Sinaga, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 1-2.

Ahmad Yani, dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 56.