

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam era globalisasi dan liberalisasi ekonomi, persaingan usaha yang sehat telah menjadi pilar utama menghasilkan efisiensi pasar, inovasi, dan perlindungan konsumen. Di Indonesia prinsip ini ada sejak 1999 sehubungan dengan praktik larangan monopoli dan larangan persaingan bisnis yang tidak adil diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam pasal 22 bentuk pelanggaran yang diatur oleh hukum adalah konspirasi penawaran. Teori dasar persaingan usaha tidak sehat dikembangkan karena adanya ketidakpuasan terhadap analisis model persaingan sempurna maupun monopoli, bidang ekonomi yang pertama kali mengajukan ketidakpuasan terhadap model persaingan usaha tidak sehat dan persaingan sempurna tersebut adalah Peirro Srafa (Universitas Cambridge), kemudian diikuti oleh Hotel Ling dan Zeothen. Pada akhir dasawarsa 1920-an dan awal dasawarsa 1930-an model persaingan monopoli lalu dikembangkan secara intensif terutama oleh Joan Robinson (ekonomi inggris) dan Edward Chamberlain (ekonomi amerika serikat).¹

Bentuk persaingan yang sempurna sebagai akhir dari sebuah rangkaian yang yang tidak terputus-putus sebagai gambaran dalam tingkat persaingan usaha tidak sehat. Persaingan sempurna dan monopoli murni merupakan kontruksi teori yang jarang terjadi dalam praktiknya, dalam kegiatan monopoli memiliki satu penjual barang dengan barang tanpa substitusi. Persaingan usaha yang sehat akan berakibat positif bagi para pengusaha yang saling bersaing atau berkompetisi karena dapat menimbulkan upaya-upaya peningkatan efisiensi, produktivitas, dan kualitas produk yang dihasilkan. Para konsumen dapat mendapatkkan manfaat dari adanya persaingan usaha yang sehat karena dapat menciptakan penurunan harga dan kualitas produk tetap terjamin. Sebaliknya apabila persaingan usaha yang terjadi tidak sehat maka dapat merusak perekonomian negara sehingga menimbulkan dampak yang merugikan Masyarakat. meskipun proses dasar penetapan harga dan output dibawah kondisi monopoli adalah sama dengan dibawah persaingan sempurna akan tetapi hasilnya tidak sama. Pada harga dan output monopoli Perusahaan tidak akan pernah mau menjual barang pada harga yang lebih rendah daripada opportunity cost.

Hukum persaingan berbeda dengan cabang ilmu hukum lainnya, hukum persaingan memiliki kaitannya dengan cabang ilmu ekonomi, khususnya ilmu tentang organisasi industri. Ilmu ekonomi memberikan pembenaran dalam penegakan hukum persaingan. Dalam buku "*Economic Analysis of Law*" posner memberikan pembenaran ekonomi atas pendapat mayoritas hakim dalam kasus *the Northern Securities* tahun 1904 atas *dissenting opinion* yang diajukan oleh hakim Holmes. Dalam kasus

¹ Pratama Rahardja dan Mandala Manurung, *Teori Ekonomi Mikro, Suatu Pengantar*, edisi ketiga, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006), hlm. 215.

tersebut, hakim holmes memberikan *dissenting opinion* bahwa the *Sherman Act* tidak dapat diberlakukan pada merger the *Northern Securities* karena merger berbeda dengan bentuk kartel yang dimaksud pada *section 1 the Sherman Antitrust Act 1890*²

Ruang lingkup undang-undang terkait larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat berupa perjanjian yang menyebabkan adanya kesepakatan antar pelaku usaha, perjanjian yang dilarang menurut ketentuan pasal 4 sampai dengan pasal 16 undang-undang ini telah menetapkan jenis perjanjian yang dapat menimbulkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat dapat berupa kegiatan penguasaan produksi pemasaran barang atau jasa (oligopoli).

Salah satu bidang yang berada dalam kelompok hukum bisnis adalah bidang anti monopoli dan *antitrust* (persaingan curang). Hukum yang mengartikan kegiatan monopoli sebagai suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dalam penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Dengan demikian, menurut perundang-undangan tentang anti monopoli, dengan praktek monopoli dimaksudkan adalah sebagai suatu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih antar pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi pemasaran atas barang atau jasa tertentu sehingga menimbulkan suatu persaingan usaha secara tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Persekongkolan dalam tender atau konspirasi tawaran adalah praktik dimana dua atau lebih pemain bisnis bekerja sama untuk mengatur hasil tawaran untuk mencapai manfaat yang tidak wajar, menghapus pesaing atau menciptakan sebuah kompetisi semu. Praktik ini tidak hanya membahayakan penyelenggara tender dan pemain bisnis lainnya yang bersaing dengan cara yang sehat, tetapi juga membahayakan komunitas yang lebih luas karena dapat menghambat efisiensi ekonomi dan meningkatkan biaya proyek. Monopoli atau persaingan usaha tidak sehat juga dapat terjadi karena adanya Tindakan untuk mengatur persaingan tender, memperoleh rahasia Perusahaan, dan menghambat pasokan produk.

Keadaan dunia bisnis tersebar luas oleh para pemain ekonomi yang tidak sehat, para pengusaha cenderung melakukan kegiatan mempromosikan insentif untuk mendapatkan kekuatan pasar dan mempertahankan fleksibilitas dan mengurangi harga. Dalam menciptakan kekuatan pasar tersebut, para pelaku usaha melakukan tindakan yang dapat merugikan pesaingnya seperti melakukan pembatasan pasar (market restriction), membuat rintangan perdagangan (barrier to entry) masuk pasar, mengadakan kesepakatan kolusif (collusive agreements) untuk mengatur harga, membatasi output, mengatur pasar, dan menjalankan praktek anti persaingan lainnya. Istilah “Pelaku Usaha” diatur dalam Pasal 1 ayat 5 UU nomor 5 Tahun 1999 yaitu, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha,

² Justice Holmes, *Dissenting Opinion*, Northern Securities Co. v. United States, 193 US 197, No.227 argued December 14, 15, 1903 – decided March 14, 1904, http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0193_0197_ZD1.html 20 November 2011

baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Dalam sistem perekonomian Indonesia yang menganut asas demokrasi ekonomi, persaingan usaha yang sehat menjadi fondasi penting untuk mendorong efisiensi pasar, inovasi, dan perlindungan konsumen. Untuk mewujudkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjadi dasar hukum utama dalam pengawasan perilaku anti persaingan. Salah satu bentuk pelanggaran yang sering terjadi adalah persekongkolan dalam tender, yaitu kesepakatan tersembunyi antar pelaku usaha untuk menentukan pemenang tender yang pada dasarnya merusak prinsip persaingan sehat.

Keberadaan undang-undang persaingan para pelaku usaha pada dasarnya ditujukan untuk lebih mengoptimalkan persaingan pelaku usaha yang efektif dan efisien untuk memenuhi permintaan konsumen. Selain itu keberadaannya didasarkan pada demokrasi ekonomi dengan mempertimbangkan kepentingan pelaku usaha dan masyarakat sehingga peran hukum di Indonesia dapat menciptakan lingkungan kompetitif bisnis yang sehat. Persekongkolan menurut Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak yang lain untuk mengatur dan atau menentukan tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat sedangkan para pelaku usaha yang melakukan suatu tindakan yang menaikkan harga atau menurunkan kualitas barang atau jasa kepada para pembeli yang ingin mendapatkan barang atau jasa pada suatu pengadaan yang menciptakan persaingan antar pelaku usaha disebut perbuatan yang menyebabkan persekongkolan dalam tender.³

Dalam hal ini persekongkolan dalam tender dianggap sebagai perbuatan curang dan dilarang karena dapat menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat sehingga timbul kegiatan monopoli antar pelaku usaha. Persaingan usaha tidak sehat menimbulkan pertentangan dengan tujuan pengadaan tender yaitu menawarkan kesempatan kepada pelaku usaha untuk bersaing harga dan kualitas barang/jasa, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU No. 5/1999 memiliki wewenang untuk mengawasi dan menindak pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat. Sejak berdirinya, KPPU telah menangani berbagai kasus persekongkolan tender yang melibatkan pelaku usaha di berbagai sektor.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk oleh undang-undang memiliki peran strategis dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia. Namun, dalam praktiknya, efektivitas penegakan hukum oleh KPPU seringkali diuji dalam proses banding atau kasasi di pengadilan. Salah satu contohnya adalah dalam Putusan Mahkamah Agung

³ Susanti Adi Nugroho, Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia : *Dalam Teori dan Praktiknya Serta Penerapan Hukumnya*, Cet. Ke-3, Kencana, Jakarta, 2018, hal. 277-280.

Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024, yang membatalkan putusan KPPU atas dugaan persekongkolan tender antara PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk dan PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama Tbk. Putusan ini menimbulkan pertanyaan kritis tentang sejauh mana bukti dan prosedur KPPU memenuhi standar pembuktian hukum.

Tugas dan wewenang komisi pengawas persaingan usaha telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan pasal 35, dalam hal ini yang menjadi tugas komisi pengawas persaingan usaha ialah melakukan penilaian terhadap perjanjian yg dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana telah diatur dalam pasal 4 sampai dengan 16. Sedangkan wewenang dari komisi pengawas persaingan usaha (KPPU) melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh para pelaku usaha yang ditentukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya.

Untuk memastikan tercapainya tujuan dari penegakan hukum sebagaimana ditentukan dalam pasal 3 terkait undang-undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penegakan hukum tersebut dilaksanakan oleh komisi pengawas persaingan usaha (KPPU). Sebagaimana telah disampaikan pada sebelumnya bahwa komisi pengawas persaingan usaha mempunyai kewenangan di bidang penegakan hukum, termasuk kewenangan di bidang penyidikan alat bukti, penyidikan, dan pemeriksaan perkara. Selain itu komisi pengawas persaingan usaha juga mempunyai tugas untuk memberikan saran dan rekomendasi untuk membuat laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Republik Indonesia serta melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan perjanjian-perjanjian yang dianggap dapat menimbulkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sanksi yang dikenakan kepada para pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang dapat berupa Tindakan Administratif terkait pembatalan perjanjian, Pidana Pokok berupa denda dan kurungan (Pasal 48), dan Pidana Tambahan berupa pencabutan izin usaha dan larangan menduduki jabatan direksi atau komisaris serta penghentian kegiatan atau Tindakan tertentu,(Pasal 49).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana standar pembuktian yang digunakan Mahkamah Agung dalam menilai adanya dugaan persekongkolan tender antar PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk dan PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama Tbk?
2. Apakah alat bukti yang diajukan oleh KPPU telah memenuhi unsur pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menurut pertimbangan Mahkamah Agung?
3. Bagaimana implikasi hukum dari putusan tersebut terhadap pelaku usaha dan efektivitas penegakan hukum oleh KPPU?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan ketentuan hukum yang mengatur larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pertimbangan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024 terhadap kasus dugaan persekongkolan tender antara PT. Pembangunan Perumahan Tbk dan PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama Tbk.
3. Untuk mengetahui implikasi hukum dari putusan tersebut terhadap pelaku usaha dan penegakan hukum persaingan usaha oleh KPPU.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum persaingan usaha. Dengan melakukan analisis terhadap efektivitas penegakan hukum oleh KPPU, penelitian ini dapat memperkaya kajian-kajian akademis tentang standar pembuktian dalam persekongkolan tender, penerapan pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 serta peran Mahkamah Agung dalam mengoreksi proses penegakan hukum bagi pelaku usaha.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berjudul “Analisis Yuridis terhadap Efektivitas Penegakan Hukum oleh KPPU dalam Kasus Persekongkolan Tender antar Pelaku Usaha (Studi Putusan Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024)” dan dilakukan secara mandiri oleh penulis tanpa menjiplak atau menduplikasi karya ilmiah yang telah ada sebelumnya. Meskipun beberapa penelitian sebelumnya telah membahas topik hukum persaingan usaha, peran KPPU, atau persekongkolan dalam tender, namun penelitian ini memiliki objek yang spesifik dan pendekatan yang berbeda.

Keunikan dan kebaruan dari penelitian ini terletak pada fokusnya yang menganalisis efektivitas penegakan hukum oleh KPPU dalam kasus konkret yang sudah diputus oleh Mahkamah Agung, yakni Putusan Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024. Penelitian ini juga mengangkat secara khusus aspek pembuktian hukum dalam perkara persekongkolan tender serta bagaimana pertimbangan Mahkamah Agung menjadi instrumen koreksi atas prosedur yang dilakukan oleh KPPU.

Dengan demikian, penelitian ini memiliki nilai orisinalitas dari segi topik, ruang lingkup, dan pendekatan yuridis yang digunakan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum persaingan usaha di Indonesia.