

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum sebagai *agent of change* dalam kehidupan masyarakat seharusnya dapat mengatasi segala bentuk perubahan sosial maupun kebudayaan yang menggejala di masyarakat yang kompleks. Sekalipun konsep-konsep hukum tersebut tidak sepenuhnya dipahami oleh masyarakat, tetapi hukum itu sendiri tetap eksis dalam konteks yang lebih universal. Hal ini tidak lain karena masyarakat umum yang menghendaki atau menciptakan suatu perubahan, meskipun tidak diiringi dengan pemahaman konsep yang menyeluruh. Akibat yang terjadi adalah implementasi hukum di dalam masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak jarang perangkat hukum tersebut justru disalahgunakan untuk maksud maupun tujuan tertentu yang justru memiliki tendensi untuk keuntungan baik untuk pribadi maupun untuk golongan.

Indonesia merupakan negara berkembang yang sedang menjalankan revolusi industri 4.0 dimana banyak kegiatan-kegiatan ekonomi yang di dalamnya terdapat banyak pelaku usaha dalam menjalankan usahanya di Indonesia. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya peraturan hukum yang mampu mengatur seluruh perikehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan rasa keadilan. Dalam perkembangan dunia bisnis di Indonesia, semangat membangun sistem ekonomi dan bisnis, diwujudkan oleh pemerintah dengan di tetapkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Undang-Undang ini merupakan fondasi sistem legal atau sebagai payung hukum untuk menjaga agar dunia usaha dapat bersaing secara sehat, jujur, dan adil.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah diatur salah satunya Kegiatan yang dilarang dalam hukum Anti Monopoli, kegiatan itu adalah Persekongkolan (*Conspirations*). Persekongkolan sendiri diatur dalam pasal 22 sampai dengan pasal 24 Undang-Undang No 5 Tahun 1999.

Definisi Persekongkolan menurut Pasal 1 Ketentuan Umum huruf H Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.¹ Persekongkolan terbagi menjadi 3 Jenis yaitu Persekongkolan Tender, Persekongkolan Rahasia perusahaan, dan Persekongkolan menghambat pasokan. Dalam penelitian ini, penulis akan berfokus pada Persekongkolan Tender.

Undang-Undang Antimonopoli melarang 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. Sebab, sudah *inherent* dalam istilah “Tender” bahwa pemenangnya tidak dapat diatur-atur, melainkan siapa yang melakukan *bid* yang baik dialah yang menang. Oleh karena itu, perbuatan persekongkolan untuk mengatur dan menentukan pemenang tender, dapat mengakibatkan terjadinya suatu persaingan usaha yang tidak sehat.²

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. Dalam hal persekongkolan tender, praktek usaha tidak sehat ini juga dapat menyebabkan terjadinya penggelembungan harga (*mark-up*) yang memberikan keuntungan berlebihan kepada pemenang tender dan mengakibatkan inefisiensi yang merugikan negara dan masyarakat luas. Jika ada pelaku usaha dan atau kelompok usaha yang melakukan praktek persekongkolan tersebut, berarti mereka telah melakukan praktek usaha

¹ Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

² Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, ed.1, cet. 1, (Jakarta : Sinar Grafika), hal.115.

yang dilarang menurut ketentuan ketentuan Undang-undang persaingan usaha.³

Dalam praktek, persekongkolan demikian banyak ditemukan terjadi di Indonesia. Tercatat bahwa sejak dibentuknya Komisi Pengawas Peraingan Usaha (KPPU) sudah menerima 376 laporan mengenai persekongkolan tender. Dari sekian banyak laporan tersebut baru 54 laporan yang ditangani. Dengan demikian hampir dua per tiga dari kasus yang masuk ke KPPU adalah kasus persekongkolan tender. Persekongkolan tender (*collosive tendering* atau *bid rigging*) mengakibatkan persaingan yang tidak sehat. Selain itu, merugikan panitia pelaksana tender dan pihak peserta tender yang beriktikad baik. Karena itu, tender sering menjadi perbuatan atau kegiatan yang dapat mengakibatkan adanya persaingan usaha tidak sehat. Pada hakekatnya, pelaksanaan tender wajib memenuhi asas keadilan, keterbukaan, dan tidak diskriminatif. Selain itu, tender harus memperhatikan hal-hal yang tidak bertentangan dengan asas persaingan usaha yang sehat. Pertama, tender tidak bersifat diskriminatif, dapat dipenuhi oleh semua calon peserta-tender dengan kompetensi yang sama. Kedua, tender tidak diarahkan pada pelaku usaha tertentu dengan kualifikasi dan spesifikasi teknis tertentu. Ketiga, tender tidak mempersyaratkan kualifikasi dan spesifikasi teknis produk tertentu. Keempat, tender harus bersifat terbuka, transparan, dan diumumkan dalam media masa dalam jangka waktu yang cukup. Karena itu, tender harus dilakukan secara terbuka untuk umum dengan pengumuman secara luas melalui media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bilamana dimungkinkan melalui media elektronik, sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya.

Tender dalam hukum persaingan usaha Indonesia mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan atau proyek. Demi alasan efektivitas dan efisiensi proyek dilaksanakan sendiri maka lebih baik diserahkan kepada pihak lain yang mempunyai kapabilitas melaksanakan proyek atau kegiatan.⁴

³ Suyud Margono, *Hukum Antimonopoli*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hlm.112.

⁴ *Ibid.*, hlm. 113.

Tidak ada definisi yang pasti mengenai persekongkolan tender (*bid rigging*) Berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Bid Rigging diatur dalam pasal 22, sebagai berikut : Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dari ketentuan pasal 22 tersebut dapat diketahui unsur-unsur persekongkolan tender adalah (i) adanya dua atau lebih pelaku usaha; (ii) adanya persekongkolan; (iii) terdapat tujuan untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender (MMPT); dan (iv) mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Meskipun pasal 22 UU Persaingan Usaha melarang adanya persekongkolan tender, kerancuan dalam pelaksanaan tender memicu pihak-pihak yang terlibat atau berkepentingan mengajukan keberatan terhadap putusan (pemenang) tender. Kondisi demikian mendorong para pelaku usaha untuk melaporkan kecurangan atau pelanggaran dalam proses penentuan pemenang tender kepada KPPU. Sebab kecenderungan yang terjadi dalam proses tender adalah mengakomodasi kepentingan pihak-pihak tertentu dan menghasilkan keputusan yang merugikan para pihak dalam proses tender. Akomodasi kepentingan dapat bermanifestasi dalam bentuk praktek korupsi atau penyuapan, nepotisme atau kroniisme yang memberikan *privilege* kepada pihak tertentu memenangkan proses tender.

Dalam praktek penegakan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai instansi yang berwenang dalam hal ini menemukan adanya dugaan pelanggaran terhadap pasal 22 dalam Undang-undang tersebut terkait persekongkolan tender. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia nomor 10/KPPU-I/2017 mengenai pembangunan sebuah Stadion bernama Stadion Mandala Krida yang terletak di Provinsi Yogyakarta dimana dalam pembangunan Stadion Mandala Krida terdapat kegiatan Persekongkolan Tender, diawali dengan sistem Elektronik Tender (E-Tender) yang dilaksanakan pada tahun anggaran APBD 2016 dan tahun anggaran APBD 2017 yang di ikuti oleh banyak perusahaan yang bergerak di bidang jasa konstruksi bangunan. Sistem yang dimulai dalam E-Tender ini pertama adalah

memberikan penjelasan perkejaan melalui portal website LPSE DIY : <http://lpse.jogjaprov.go.id> untuk kemudian dilakukan penyampaian/pemasukan dokumen (*upload*) penawaran untuk perkerjaan pembangunan Stadion Mandala Krida. Dan dalam tender inilah terjadinya banyak kejanggalan seperti pemalsuan dokumen, peminjaman bendera perusahaan, dan kesamaan *IP Address* para peserta tender. Selain itu juga terdapat unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender dalam pembangunan Stadion Mandala Krida Provinsi Yogyakarta ini. Kejanggalan itulah yang menyebabkan atau menciptakan persaingan semu sehingga menghasilkan persaingan usaha tidak sehat dan telah melanggar hukum yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pemerintah Indonesia berusaha mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih sebagai upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Salah satu contoh untuk mewujudkannya, adalah melalui Perpres 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Penyempurnaan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 menjadi Perpres Nomor 70 Tahun 2012 sehingga kemudian menjadi Perpres Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang dibiayai dengan APBN/APBD dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien, berdasarkan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka, serta adil sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan, baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaat untuk kelancaran dan pelayanan masyarakat.⁵

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis akan meneliti mengenai

“Persekongkolan Tender Pembangunan Stadion Mandala Krida Provinsi Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus : Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2017)”

⁵ Rocky Marbun, Persekongkolan Tender Barang/Jasa, (Jakarta : Pustaka Yustisia. 2010), hlm. 15.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan ialah :

1. Bagaimana pelaksanaan tender pembangunan Stadion Mandala Krida dilihat dari Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ?
2. Bagaimanakah pertimbangan majelis komisi dalam Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2017 ?
3. Bagaimanakah Pandangan Islam terhadap kegiatan Persekongkolan Tender Pembangunan Stadion Mandala Krida Provinsi Yogyakarta ditinjau dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dikaitkan dengan putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2017 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah diatas, penelitian ini dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kegiatan persekongkolan tender ditinjau dari Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
2. Untuk menganalisis putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10/KPPU-I/2017 ditinjau dari Undang – undang No. 5 Tahun 1999.
3. Untuk menganalisis dalam Pandangan Islam mengenai Persekongkolan Tender.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah pengetahuan peneliti, kalangan akademisi dan masyarakat di bidang hukum larangan praktek monopoli dan persaingan usaha khususnya mengenai persekongkolan tender.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan pengetahuan dan menjadi tambahan referensi bagi masyarakat juga bagi penegak hukum dalam menyelesaikan masalah yang terkait dengan persekongkolan dalam sebuah tender ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Untuk itu, peneliti menjadikan kerangka konseptual sebagai pedoman operasional dalam pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data adalah :

1. Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.⁶
2. Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.⁷
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara

⁶ Ibid., Pasal 1 huruf h

⁷ Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.⁸

4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁹
5. Praktek Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.¹⁰
6. Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh serta kekuasaan pemerintah serta pihak lain.¹¹
7. Penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Konsultasi/Jasa Lainnya.¹²
8. E-Tendering adalah tata cara pemilihan Penyedia Barang/Jasa yang dilakukan secara terbuka dan dapat diikuti oleh semua Penyedia Barang/Jasa yang terdaftar pada sistem pengadaan secara elektronik dengan cara menyampaikan 1(satu) kali penawaran dalam waktu yang telah ditentukan.¹³

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif. Dalam Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap azas-

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasal 1 huruf e.

⁹ Ibid., Pasal 1 huruf f.

¹⁰ Ibid., Pasal 1 huruf b.

¹¹ Ibid., Pasal 30 ayat (2).

¹² Pasal 1 angka 12 Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹³ Pasal 1 angka 39 Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

azas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, penelitian perbandingan hukum.¹⁴

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder yakni data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Data sekunder penelitian ini terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat yang terdiri dari norma dasar, kaidah dan peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a. Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - b. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan Tender.
 - c. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
 - d. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10/KPPU-I/2017.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri, buku-buku hukum, Literatur-literatur, skripsi, artikel, jurnal hukum yang berkaitan dengan dengan objek penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, Dalam hal ini berupa situs-situs pada website di internet, kamus, maupun ensiklopedia yang membahas mengenai persekongkolan tender.

3. Alat Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini alat pengumpulan data yang digunakan adalah melalui studi dokumen atau bahan pustaka. Studi Dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis ditambah dengan

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986) hal.51.

wawancara secara langsung di Kantor Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai pelengkap data sekunder.

4. Tempat Pengumpulan Data

Tempat Wawancara adalah Kantor Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia di Jalan Juanda No. 36 Jakarta Pusat.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan penulis adalah penelitian deskriptif secara kualitatif, yaitu menggambarkan dengan kata-kata sehingga menghasilkan kalimat yang dapat dan mudah untuk dimengerti, data yang diperoleh kemudian di analisis secara kualitatif yang kemudian di gunakan untuk menarik suatu kesimpulan dan di sajikan dalam suatu tulisan yang utuh.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam pemahaman hasil penelitian, penulisan ini akan dibagi dalam beberapa bab yang diantaranya terdiri dari sub bab. Judul dari penelitian ini yaitu **“PERSEKONGKOLAN TENDER PEMBANGUNAN STADION MANDALA KRIDA PROVINSI YOGYAKARTA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT.”** Di pembahasan nantinya akan dibagi menjadi 2 (dua) bab, sebagaimana akan diuraikan tentang permasalahan dalam penulisan ini:

Bab I merupakan pendahuluan dan gambaran umum secara menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan umum Persaingan Usaha dan Tender di Indonesia, yang terdiri dari pengertian persaingan usaha, sejarah persaingan usaha, perjanjian yang dilarang, pengertian tender, sejarah tender, dan perbandingan Peraturan Presiden mengenai Pelaksanaan Tender.

Bab III berfokus pada kegiatan Persekongkolan Tender menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus : Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2017).

Bab IV merupakan Pembahasan Agama yang berisi sudut pandang penulis dari sudut pandang agama Islam mengenai Persekongkolan Tender dalam Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2017, yang terdiri dari *Ihtikar*/penimbunan harta menurut Islam, serta pandangan Islam mengenai *Hilah*/siasat atau rekayasa hukum.

Bab V merupakan Bab Penutup yang bab terakhir yang akan memberikan penjelasan secara garis besar dalam bentuk kesimpulan mengenai pokok-pokok permasalahan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, serta mengemukakan beberapa saran. Di bab terakhir ini juga sekaligus merupakan penutup dari pembahasan atas permasalahan di dalam penulisan ini.