

**INSTANSI PEMERINTAH DAN PERSEKONGKOLAN  
TENDER**

**(Tinjauan yuridis terhadap putusan komisi pengawasan persaingan usaha  
No. 01/KPPU-L/2005 dan putusan No.20/KPPU-L/2007 tentang pengadaan  
alat kesehatan)**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan dan Melengkapi tugas-tugas guna  
menyelesaikan Program Studi Strata Satu Dalam bidang ilmu hukum**



**Diusulkan Oleh :**

**Agam Cendekia  
C100060121**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2010**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Memasuki dekade 1990-an Indonesia dihadapkan pada tuntutan perdagangan bebas. Proses globalisasi yang berlangsung dengan irama cepat menciptakan dinamika perekonomian nasional dan memacu perkembangan kegiatan ekonomi yang kompetitif.<sup>1</sup>

Begitu pula dengan Persaingan usaha dalam dunia usaha. Persaingan usaha, merupakan *Conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi terselenggaranya ekonomi pasar yang kompetitif. Apabila persaingan ada, maka pelaku pasar dituntut untuk terus memperbaiki produk atau jasa yang dihasilkan dan terus melakukan inovasi, berupaya keras memberi produk atau jasa yang terbaik bagi konsumen, menghasilkan produk atau jasa secara efisien.

Dalam rangka mendukung sistem ekonomi pasar, hukum persaingan antar pelaku usaha perlu diciptakan agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup dan menciptakan iklim yang kondusif.

*Zwarensten berpendapat bahwa tujuan yang bersifat khusus dari hukum persaingan adalah melindungi sistem kompetisi, memajukan kesejahteraan, memberi kebebasan warga negara dan tercapainya pemanfaatan optimal dari sumber-sumber yang ada dimasyarakat.*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Pande radja Silalhi, *UU anti monopoli dan perdagangan bebas*, YPHB Volume 19, Jakarta 2002, Hal 14

<sup>2</sup>*Ibid*

Dengan demikian bila dilihat dari perspektif ekonomi dan hukum, tujuan dari kebijakan persaingan adalah untuk meminimalisasikan inefisiensi perekonomian yang diakibatkan oleh pelaku usaha yang bersifat anti persaingan.

*Sebab kebijakan persaingan tidak hanya terdiri dari deregulasi dan liberalisasi ekonomi melainkan peraturan perundang-undangan persaingan usaha yang mengatur perilaku dunia usaha yang bersifat anti persaingan. Yang salah satu substansinya mengatur kegiatan yang dilarang khususnya mengatur persekongkolan tender.*<sup>3</sup>

Sebagaimana diketahui hukum merupakan kumpulan peraturan atau kaedah dalam suatu kehidupan bersama yang menghendaki adanya kepastian. Kepastian disini, dibutuhkan untuk menghilangkan keragu-raguan.<sup>4</sup> Hukum persaingan usaha di Indonesia misalkan, mengingatkan kepastian mengenai siapa pemegang tender pengadaan barang tanpa ada suatu persekongkolan. Yang dalam peraturan perundang-undangan diatur di Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 pasal 1 ayat (8) persekongkolan atau konspirasi adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi pelaku usaha yang bersekongkol. Sebagaimana diketahui di Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 pasal 1 ayat (8) persekongkolan atau konspirasi adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi pelaku usaha yang bersekongkol.

---

<sup>3</sup>Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan dan harapan bagi kebangkitan Indonesia*, Penerbit Erlangga 2002, Jakarta, Hal 326.

<sup>4</sup>Sudikno mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty Yogyakarta, Yogyakarta 2003, Hal 40.

Yang artinya pada pasal ini menempatkan tiga bentuk dasar persekongkolan yang unsurnya terdiri dari pertama kegiatan persekongkolan hanya dapat dilakukan apabila terdapat dua pihak atau lebih melakukan kerjasama tidak jujur, melawan hukum dan menghambat persaingan kedua tujuan dari persekongkolan adalah untuk menguasai pasar bersangkutan yaitu pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu ketiga Dalam teori ekonomi dikatakan terjadi pertemuan antara permintaan dan penawaran. Yang dalam situasi tersebut terjadi penguasaan pasar dikuasai oleh pihak yang melakukan penawaran. Yang akhirnya pihak yang melakukan penawaran bersekongkol menguasai pasar atau mengatur dan menentukan pemenang tender.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut kamus *black law dictionary* mendefinisikan persekongkolan (*conspiracy*), *a combination or confederacy between two or persons formed of the purpose of committing, by their joints efforts, some unlawful or criminal act, or some act which is innocent in itself, but becomes unlawful when done concerted action of the consirations, or for the purpose of using criminal or unlawful means to the comission of an act not in it self unlawful.*

Artinya Persekongkolan harus dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang bertujuan untuk melakukan tindakan/kegiatan bersama (*Joints eforts*) suatu perilaku kriminal atau melawan hukum perbuatan yang dilakukan dua orang atau lebih yang bertujuan untuk melakukan tindakan atau kegiatan bersama yang merupakan perilaku kriminal atau melawan hukum. Dikatakan dilarang karena ada tindakan bersama yang melawan hukum serta dilakukan secara bersama dan melawan hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Yakub adi kristanto, *UU Analisis Pasal 22 UU no 5 tahun 1999 dan karakteristik putusan KPPU tentang persekongkolan Tender*, YPHB Volume 24, Jakarta 2005, Hal 43.

<sup>6</sup>Yakub adi krisanto, *Analisis Pasal 22 UU no 5 tahun 1999 tentang Karakteristik Putusan KPPU terhadap Persekongkolan tender* , <http://kppu.go.id/baru/index.php>, (15 November 2009 pukul 21.00).

Tender dalam hukum persaingan usaha Indonesia mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.<sup>7</sup> Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan proyek dimana pemilik dengan alasan keefektifan dan keefisienannya proyek diserahkan oleh pihak yang mempunyai kapabilitas untuk melaksanakan proyek.

Oleh karena itu, tender bertujuan untuk memperoleh pemenang tender dalam iklim tender yang kompetitif. Dimana dua atau lebih pelaku usaha berkompetisi mengajukan harga dari suatu proyek yang ditawarkan. Sehingga dengan keberadaan lebih dari pelaku usaha tender akan terjadi persaingan dalam pengajuan harga untuk memborong, mengadakan atau menyediakan barang atau jasa tanpa ada suatu persekongkolan tender .

Secara terminologi, pengertian persekongkolan tender berasal dari dua kata yaitu persekongkolan dan tender. Dari penjelasan ini (*persekongkolan dan tender-red*).

*Maka takrif persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha yang melakukan kerjasama dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian dalam persekongkolan tender memuat unsur-unsur sebagai berikut :*

1. *Adanya dua atau lebih pelaku usaha ;*
2. *Adanya kerjasama untuk melakukan persekongkolan dalam tender ;*
3. *Adanya tujuan untuk menguasai Pasar ;*

---

<sup>7</sup>Asril Sitompul, SH. LL.M, *Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*, Penerbit Citra Aditya Bakti. Bandung 1999, Hal 128.

4. *Adanya usaha untuk mengatur/ menentukan pemenang tender ;*
5. *Mengakibatkan Persaingan usaha tidak sehat.*<sup>8</sup>

Seperti yang telah dikemukakan diatas, unsur-unsur tender ketentuannya didasarkan pada pasal 22 UU no 5 tahun 1999. Unsur-unsur yang dikemukakan pada bagian ini merupakan elaborasi dari unsur-unsur dalam pasal 22. Meskipun ada perbedaan tetapi hasil elaborasi tersebut memperjelas pemahaman persekongkolan tender, karena persekongkolan tender tidak hanya terjadi antar pelaku usaha tetapi pihak lain. Pihak lain disini bisa diartikan pemilik pekerjaan namun bisa juga individu. Individu dalam hal ini misalnya oknum pemilik pekerjaan yang berkedudukan sebagai panitia tender atau yang mempunyai akses terhadap pemilik pekerjaan dan akses tersebut mempengaruhi keputusan pemilik pekerjaan dalam menentukan pemenang tender.

Selain itu, kerjasama yang dibangun para pihak dalam bersekongkol bertujuan untuk mengatur dan menetapkan pemenang tender (MMPT) serta mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 1 angka (6) UU No 5 tahun 1999 mendefinisikan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan pemasaran barang dan jasa dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.

Seperti halnya putusan No 01/KPPU-L/2007 tentang pengadaan alat kesehatan di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Bekasi, beberapa pihak antar pelaku usaha telah mengadakan kerjasama dengan pihak untuk mengatur dan

---

<sup>8</sup>Yakub adi kristanto, *Op. Cit*, Hal 45.

menetapkan CV Lodaya sebagai pemenang tender dengan cara mempengaruhi pemilik pekerjaan. Hal ini dapat dilihat dari Penyelenggaraan proses *Aanwijzing* (penjelasan) tentang rencana kerja dan syarat-syarat (RKS) di dinas Kesehatan bekasi. Spesifikasi barang dalam daftar kuantitas dan harga yang ditetapkan panitia lelang menjurus pada merek atau type tertentu. Dengan demikian praktek seperti ini mengindikasikan persaingan usaha tidak sehat dan menghambat pelaku usaha lain untuk memasarkan barang dan memproduksi barang.

Selain itu, ketika pendaftaran dan pengambilan dokumen Lelang juga terjadi kejanggalan. Diketahui PT Mutiara jaya, PT Ina Farma, CV Iodaya notabeneanya adalah satu persekutuan mempunyai akses terhadap pemilik pekerjaan sehingga mempengaruhi kebijakan pemilik pekerjaan untuk menetapkan pemenang tender.<sup>9</sup>

Tidak berbeda dengan putusan diatas, pada putusan No 20/KPPU-L/2007 yang juga pengadaan alat kesehatan di RSUD Brebes. Beberapa pihak telah melakukan persekongkolan tender. Bermula dari penentuan pemenang tender didapat informasi terjadi kejanggalan, diantaranya Sugiyono Direktur pada CV Usaha Lima Saudara pemegang saham PT Candi Prambanan dan PT Samudra Citra Persada. Sedangkan Bambang Triwasdoyo Selaku Direktur CV Candi Prambanan dan Agus Mardiyanto Selaku Direktur PT Pamika Cipta Husada adalah anak dari sugiyono. Dengan demikian ada indikasi untuk mengatur dan menetapkan pemenang tender (MMPT). Selain itu, kuatnya intervensi Pejabat Pembuat komitmen Lelang yang mengarahkan Pemenang tender untuk memasok

---

produk alat kesehatan kepada PT Graha Ismaya. Membuktikan cara yang tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.

Berdasarkan putusan diatas dapat disimpulkan bahwa masih banyak pola-pola persekongkolan tender yang dilakukan oleh instansi khususnya instansi pemerintahan. Pola yang dilakukan diantaranya mengatur dan menetapkan pemenang tender, melakukan kerjasama dengan beberapa pihak untuk mempengaruhi kebijakan pemilik tender serta menjalankan kegiatan produksi dan pemasaran barang dan jasa dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.

Untuk itu, agar keputusan perkara disini sesuai dengan perbuatan yang dilakukan. Unsur kepatutan (*sesuai dengan norma-red*) dalam pertimbangan hakim untuk memutuskan suatu perkara sangatlah penting. Sebab kepatutan tidak mungkin mengakibatkan suatu penyelesaian peristiwa memuaskan bagi pihak yang berkepentingan akan tetapi memperhatikan dan faktor-faktor dalam alam pikiran dan perasaan. Oleh karenanya hakim yang notabeneanya bertindak sebagai penegak keadilan. Seharusnya menegakkan kepatutan berdasarkan pertimbangan hukum minimal mendekati kebenaran formil (*Das Sein*).

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penulisan hukum ini penulis mengambil judul: "instansi pemerintah dan persekongkolan tender (tinjauan yuridis terhadap putusan No. 01/KPPU-I/2005 dan putusan No 20/KPPU-I/2007 tentang pengadaan alat kesehatan)."



## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Mengacu pada latar belakang dan batasan-batasan pada masalah yang akan diteliti. Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pertimbangan hukum dari Putusan Nomor 20/KPPU-L/2005 dan Putusan Nomor 01/KPPU-L/2007 Tentang Pengadaan Alat Kesehatan?
2. Bagaimana Putusan hukum dari Putusan Nomor 20/KPPU-L/2005 dan Putusan Nomor 01/KPPU-L/2007 Tentang Pengadaan alat Kesehatan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Setiap melakukan Penelitian, tentu mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan pertimbangan hukum dari hakim dalam Putusan Perkara Nomor 01/KPPU-L/2005 dan putusan Perkara Nomor 20/KPPU-L/2007 tentang Persekongkolan tender dalam bidang pengadaan alat kesehatan.
2. Untuk mendeskripsikan putusan hukum dalam Putusan Perkara Nomor 01/KPPU-L/2005 dan putusan Perkara Nomor 20/KPPU-L/2007 tentang Persekongkolan tender dalam bidang pengadaan alat kesehatan.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Manfaat Penelitian**

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan perbendaharaan pustaka dalam ilmu hukum perdata.
- b. Menjadi Acuan Terhadap Penelitian Selanjutnya.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan perbendaharaan pustaka dalam ilmu hukum perdata.
- b. Menjadi Acuan Terhadap Penelitian Selanjutnya.

## **E. METODE PENELITIAN**

Agar penulisan memperoleh data-data yang diperlukan, dibutuhkan metode penelitian yang tepat dan sesuai dengan pokok-pokok permasalahan dalam penulisan Hukum yang disusun. Untuk lebih jelasnya peneliti akan menguraikan penelitian sebagai berikut :

### **1. Metode Penelitian**

Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan doktrinal, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan, sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang. Hukum dipandang sebagai suatu lembaga yang otonom, terlepas dari lembaga-lembaga lainnya yang ada di masyarakat. Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan, hanyalah "terbatas" pada dokumen-dokumen hukum yang terkait dengan objek yang diteliti.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif, karena bermaksud menggambarkan secara jelas, tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu :

- a. Pertimbangan hukum dari hakim dalam Putusan Perkara Nomor 01/KPPU-L/2005 dan putusan Perkara Nomor 20/KPPU-L/2007 tentang pengadaan alat kesehatan.
- b. Putusan hukum dalam memeriksa persekongkolan tender pada Putusan Perkara Nomor 01/KPPU-L/2005 dan putusan Perkara Nomor 20/KPPU-L/2007 tentang bidang pengadaan alat kesehatan.

## 3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan satu jenis data yang berasal dari satu sumber yang berbeda yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka meliputi : Dokumen-dokumen tertulis yang bersumber dari bahan-bahan pustaka khususnya putusan KPPU no 01/KPPU-L/2005 dan putusan KPPU No 20/KPPU-L/2009.

## 4. Metode Pengumpulan Data

### a. Studi Kepustakaan

Metode ini dipergunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yang dilakukan dengan cara, mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, yurisprudensi dan putusan KPPU No 01/KPPU-L/2005 dan Putusan KPPU No 20/KPPU-L/2007.

## 5. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dan telah diolah akan dibahas dengan menggunakan metode normatif kualitatif, yakni suatu pembahasan yang dilakukan dengan cara menafsirkan dan mendiskusikan data-data yang telah diperoleh dan diolah, berdasarkan (dengan) norma-norma hukum, doktrin-doktrin hukum dan teori ilmu hukum yang ada. Pembahasan pada tahap awal dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan yang menjadi objek kajian. Data yang terkumpul akan diidentifikasi secara analitis doktrinal, dengan menggunakan teori Hukum Murni dari Hans Kelsen. Sedangkan untuk tahap kedua akan dilakukan pembahasan yang berupa pendiskusian, antara berbagai data sekunder serta data primer yang terkait, dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisir, sehingga pada tahap akhir akan ditemukan hukum *in-concreto*-nya.<sup>10</sup>

## F. SISTEMATIKA PENELITIAN

Guna memudahkan dalam penyajian maka perlu kiranya kiranya penulis sertakan sistematika penulisan skripsi. Secara singkat penulisan skripsi adalah sebagai berikut :

---

<sup>10</sup>Kelik Wardiono. SH. MH, *Pendekatan Doktrinal* , <http://agamcen@gmail.com/index.php>, (30 November 2009 pukul 09.00).

## BAB I PENDAHULUAN

- G. Latar belakang Masalah
- H. Perumusan Masalah
- I. Tujuan Penelitian
- J. Manfaat Penelitian
- K. Metode Penelitian
- L. Sistematika Penelitian

## BAB II LANDASAN TEORI

- F. Tinjauan Umum Tentang Persaingan Usaha
  - 6. Pengertian Persaingan Usaha
  - 7. Landasan Yuridis Persaingan Usaha
  - 8. Sejarah Singkat Persaingan Usaha
  - 9. Substansi Persaingan Usaha
  - 10. Pendekatan Rule Of Reason dan Pers Illegal
- G. Tinjauan Umum Tentang Tender
  - 7. Pengertian Tender
  - 8. Unsur-Unsur Tender
  - 9. Pengaturan Tender
  - 10. Tender Dalam Perspektif Persaingan Usaha
  - 11. Syarat Pengajuan Tender
  - 12. Prosedur Pengajuan Tender
- H. Tinjauan Umum Tentang Persekongkolan

5. Pengertian Persekongkolan
  6. Unsur-Unsur Persekongkolan
  7. Pengaturan Persekongkolan
  8. Bentuk-Bentuk Persekongkolan
- I. Tinjauan Tentang Persekongkolan Tender
7. Pengertian Persekongkolan Tender
  8. Pengaturan Persekongkolan Tender
  9. Unsur-Unsur Persekongkolan
  10. Modus Persekongkolan Tender
  11. Faktor-Faktor Terjadinya Persekongkolan Tender
  12. Dampak Dan Upaya menangani Persekongkolan Tender
- J. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pengawasan Persaingan Usaha
4. Pengertian KPPU
  5. Penanganan perkara Praktik Persaingan Usaha tidak Sehat Oleh KPPU
  6. Putusan KPPU dalam Persekongkolan Tender

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- C. Pertimbangan hukum dari Putusan Nomor 01/KPPU-L/2005 dan Putusan Nomor 20/KPPU-L/2007 Tentang Pengadaan Alat Kesehatan.
- D. Putusan hukum dari Putusan Nomor 01/KPPU-L/2005 dan Putusan Nomor 20/KPPU-L/2007 Tentang Pengadaan alat Kesehatan.

BAB IV PENUTUP

C. Kesimpulan

D. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN