



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>

Received: 15 Oktober 2023, Revised: 4 Desember 2023, Publish: 7 Desember 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Urgensi Penjatuhan Denda sebagai Sanksi Administrasi Utama: Tinjauan Kasus Persekongkolan Tender dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat

Fionna Khantidevi Lukmadi<sup>1</sup>, Ariawan Gunadi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia

Email: [fionna.205200025@stu.untar.ac.id](mailto:fionna.205200025@stu.untar.ac.id)

<sup>2</sup>Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia

Email: [ariawangun@gmail.com](mailto:ariawangun@gmail.com)

Corresponding Author: [fionna.205200025@stu.untar.ac.id](mailto:fionna.205200025@stu.untar.ac.id)

**Abstract:** *The present-day dynamic development of the world economy is creating enormous changes in trade. The increasing developments and needs of the global market today for adequate facilities and infrastructure for economic activities has created many forms of unhealthy competition, one of which is bid rigging which is carried out to avoid competition between business actors. This tender collusion is widespread among large business actors who want to obtain partnerships with the government in providing infrastructure. Hence, Law Number 5 of 1999 Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition was formulated which regulates administratif penalty due to bid rigging. Seeing that the problem of tender collusion is still occurring, this research was conducted to identify fines as the main administratif sanction to prevent collusion in tender activities. Therefore, this article was prepared with the title "The Urgency of Imposing Fines as the Main Administratif Sanction: Review of Cases of Tender Rigging in Unfair Business Competition". The object of this research is fines as administratif penalty with the aim that if fines are determined as the main administratif sanction before the main crime, healthy business competition will be created. The normative judicial with literature study is a method that will be used in this research so that we can see how fines as administratif penalty apply in cases of bid rigging.*

**Keyword:** *Fine Penalty, Tender Collusion, Business*

**Abstrak:** Dinamisnya perkembangan perekonomian dunia saat ini menciptakan perubahan pada perdagangan. Semakin dibutuhkannya sarana dan prasaranana yang memadai di berkembangnya pasar global saat ini untuk menyokong kegiatan ekonomi, persaingan tidak sehat tercipta sebagai akibatnya, dimana salah satunya adalah kegiatan persekongkolan tender. Persekongkolan tender ini dilakukan oleh para pelaku usaha dengan tujuan untuk menghindari persaingan usaha dalam kaitannya dengan kesempatan untuk mendapatkan kemitraan dengan pemerintah terhadap penyediaan infrastruktur. Untuk itu, dirumuskanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Prakter Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mengatur terkait sanksi administratif akibat persekongkolan tender. Melihat masalah

persekongkolan tender ini masih terjadi, penelitian ini dibuat untuk mengidentifikasi sanksi denda sebagai sanksi administratif utama untuk mencegah terjadinya persekongkolan dalam kegiatan tender. Oleh karena itu, artikel ini disusun dengan judul “Urgensi Penjatuhan Denda sebagai Sanksi Administrasi Utama: Tinjauan Kasus Persekongkolan Tender dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah sanksi denda sebagai sanksi administratif dengan tujuan apabila sanksi denda ditetapkan sebagai sanksi administratif utama sebelum pidana pokok, maka persaingan usaha yang sehat akan tercipta di Indonesia. Metode yuridis normatif menjadi metode yang akan digunakan dalam penelitian ini didukung dengan studi kepustakaan sehingga dapat melihat bagaimana sanksi denda sebagai sanksi administratif tersebut berlaku dalam kasus persekongkolan tender.

**Kata Kunci:** Sanksi Denda, Persekongkolan Tender, Bisnis.

## PENDAHULUAN

Dinamis dan cepatnya perkembangan perekonomian global saat ini sebagai motor penggerak utama munculnya integrasi ekonomi global dengan bertahap dan pasti. Baik secara langsung ataupun tidak langsung, investasi juga dapat ditingkatkan melalui globalisasi, dimana pada akhirnya akan menciptakan lapangan kerja baru dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada lain sisi, globalisasi memberikan mendorong yang signifikan akan ekspor dan impor barang serta jasa yang berasal dari negara-negara lain, yang secara gencar membanjiri pasar domestik. Akibatnya, pelaku usaha dalam negeri harus berhadapan dengan para pesaing dari berbagai negara dalam konteks persaingan tidak sempurna. Dalam upaya mencapai pertumbuhan ekonomi yang efisien, dimana termasuk dalam proses industrialisasi, para pelaku usaha wajib secara kompetitif. Keberhasilan dalam pasar tersebut memerlukan upaya para pelaku usaha dalam upayanya mengembangkan proses produksi baru yang lebih efisien dan inovatif. Oleh sebab itu, pelaku usaha perlu memulai untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuan teknologi yang mereka miliki, baik teknologi proses produksi (*process technology*) ataupun teknologi produk (*product technology*) (Nugroho, 2012).

Pelaku usaha di dalam berbagai industri semakin mendominasi dengan memasukkan teknologi ke dalam aspek-aspek penting bisnis mereka. Hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya penggunaan layanan online di masa pandemi memungkinkan adanya platform digital untuk tumbuh lebih besar dan lebih kuat. Pada tahun 2020, perdagangan elektronik dengan berbagai platform (*e-commerce*) seperti Pinduoduo, Meituan Dianping, dan Shopify masuk dalam daftar 100 perusahaan teratas global berdasarkan kapitalisasi pasar untuk pertama kalinya dan pada bulan Maret – Juni yang mana hal ini ditunjang dengan kapitalisasi pasar perusahaan berbasis teknologi yang masuk dalam daftar 100 teratas global meningkat sebesar 28 persen dibandingkan dengan bulan Desember 2019–Maret 2020 (PwC, 2023). Selain itu, tujuh dari 10 perusahaan teratas dunia berdasarkan kapitalisasi pasar adalah platform digital, dimana dua di antaranya berbasis di Tiongkok dan lima lainnya berbasis di Amerika Serikat. Indikator-indikator tersebutlah yang menunjukkan sejauh mana platform digital telah mendapatkan manfaat saat adanya pembatasan setiap pergerakan ketika pandemi.

Pembangunan infrastruktur terhadap sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan juga dilatarbelakangi oleh perkembangan ini. Ketika pendanaan yang dibutuhkan untuk menyediakan sarana dan prasarana ini melebihi perkiraan pemerintah, maka terbuka peluang untuk terbentuknya kemitraan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal dalam bentuk utang dan/atau investasi yang menjadi solusi untuk permasalahan kekurangannya dana untuk pembangunan tersebut. *Public Private Partnership* (PPP) atau bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta merupakan kesempatan yang telah diberikan pemerintah kepada sektor swasta untuk mewujudkan pembangunan dan/atau pengelolaan infrastruktur (Dewobroto, 2008). Dalam menyeleksi mitra swasta yang dianggap sesuai untuk menjalin kerja

sama, pemerintah melakukan seleksi ketat terhadap para pihak swasta yang tertarik untuk menjalin kerja sama sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Salah satu metode seleksi yang umum dilakukan oleh pemerintah adalah proses pengadaan tender dengan tujuan untuk mencari kemitraan dengan sektor swasta yang berminat dan dapat mengikuti prosedur pengadaan kegiatan tender yang ditetapkan.

Berdasarkan Penjelasan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya akan disebut “UU Nomor 5 Tahun 1999”), tender dapat diartikan sebagai tawaran untuk mengajukan harga, memborong suatu pekerjaan, mengadakan barang-barang, atau menyediakan jasa. Penafsiran ini diperkuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016. Dalam lingkup ini, pengertian tender mencakup terkait tawaran dalam mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan/atau jasa, membeli suatu barang dan/atau jasa, dan menjual suatu barang dan/atau jasa (Dewobroto, 2008). Proses pengadaan kegiatan tender sendiri dijalankan dengan prinsip etika dan moral dimana pemenang tender tidak dapat dimanipulasi untuk memperoleh harga terendah melalui penawaran terbaik yang diajukan oleh para peserta tender. Akan tetapi, praktik persekongkolan tender menghancurkan prinsip yang telah diciptakan ini. Persekongkolan kegiatan tender ini menyebabkan ketidakseimbangan antara jumlah pelaku usaha dengan peluang pasar. Maka dari itu, hal ini sangat disayangkan karena bertentangan dengan tujuan awal pengadaan tender yang seharusnya mencari penawaran terbaik dari setiap peserta tender dengan prinsip keadilan dan persaingan yang sehat.

Persekongkolan dalam seluruh aktivitas di masyarakat adalah istilah umum yang memiliki konotasi negatif. Pandangan ini didasarkan pada kenyataan bahwasanya persekongkolan bertentangan dengan prinsip keadilan karena tidak memberikan peluang yang setara bagi semua peserta kegiatan tender untuk mendapatkan barang dan/atau jasa yang ditawarkan pihak yang mengadakan tender dengan penawaran yang kompetitif (Anggraini, 2006). Dampaknya, para penawar yang bertindak dengan itikad baik otomatis menghadapi hambatan dalam memasuki pasar dan sebagai hasil imbasnya yang lebih luas, harga yang dicapai menjadi tidak kompetitif. Persekongkolan (*conspiracy*/konspirasi) secara umum melibatkan kerjasama antara dua atau lebih pelaku usaha yang bersama-sama melakukan tindakan melawan hukum (Lubis et al., 2009). Selain itu, istilah persekongkolan juga dapat disamakan dengan istilah kolusi atau *collusion*, yakni “*a secret agreement between two or more people for deceitful or produlent purpose.*” Berdasarkan istilah tersebut, kolusi mengandung makna bahwa terdapat suatu perjanjian secara rahasia yang dibuat oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan tujuan penipuan atau penggelapan (Ginting, 2001).

Persekongkolan dalam kegiatan tender mencerminkan praktik yang dilakukan oleh peserta tender dan pelaku usaha berkolaborasi untuk memenangkan salah satu peserta melalui pengaturan-pengaturan tertentu. Dalam konteks kegiatan tender, persekongkolan dalam kegiatan tender melibatkan perbuatan yang mengedepankan aspek perilaku berupa perjanjian untuk bersekongkol yang dilakukan (Dewobroto, 2008). Para penawar membuat kesepakatan terlebih dahulu siapa yang akan mengajukan penawaran pemenang. Pembeli, yang bergantung pada persaingan di antara para penawar untuk menghasilkan harga kompetitif terendah, malah menerima “penawaran terendah” yang lebih tinggi daripada yang dapat dicapai oleh pasar kompetitif tersebut. Melihat pasar yang semakin berkembang, pelaku-pelaku usaha besar dan transnasional dapat mengendalikan ekonomi domestik melalui praktik yang anti-persaingan sehingga berakibat pada persaingan usaha tidak sehat. Persekongkolan dalam kegiatan tender dianggap sebagai tindakan dapat merugikan negara sebab melibatkan manipulasi harga penawaran dan cenderung menguntungkan pihak-pihak yang terlibat. Persekongkolan kegiatan tender dalam industri konstruksi infrastruktur menjadi penyebab korupsi di kalangan politisi dan pejabat pemerintah. Di Indonesia, persekongkolan tender mengakibatkan dampak buruk pada tidak bertanggungjawabnya penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur, merencanakan persekongkolan untuk pemenang tender demi mendapatkan keuntungan yang jauh melebihi harga wajar sehingga kerugian ditanggung oleh masyarakat umum.

Pemerintah Indonesia tengah berupaya keras dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bebas dari persaingan usaha tidak sehat. Fokus utama dari upaya ini terletak pada sistem pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tujuan membangun kepercayaan pada sektor-sektor yang terkait, terlebih di bidang penegakan hukum. Upaya ini tercermin ke dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan tujuan menjamin terselenggaranya pengadaan barang/jasa bagi instansi pemerintah secara efektif dan efisien, dengan semangat persaingan usaha yang sehat, terbuka, dan transparan. Dengan memberikan perlakuan yang sama dan wajar bagi semua pihak, Keputusan Presiden ini bertujuan untuk menghasilkan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan baik fisik, manfaat finansial dan fungsional untuk memperlancar kelancaran pelaksanaan tugas dan pelayanan Pemerintah kepada masyarakat (Anggraini, 2006). Dalam pelaksanaannya, Pasal 10 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Keppres tersebut di atas mengatur terkait pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa, dengan harapan dapat memberikan dasar yang kuat untuk menciptakan lingkungan bisnis yang sehat dan terwujudnya pelayanan publik yang transparan dan akuntabel.

Berkaca kepada Pasal tersebut, dalam pengadaan yang nilainya melebihi Rp 50.000.000,- (lima puluh juta Rupiah) harus dibentuk panitia lelang. Ketentuan ini mengamanatkan diadakannya tender untuk sejumlah besar proyek, sehingga peluang terjadinya persekongkolan tender sangat meningkat. Mengingat besarnya dampak persekongkolan tender terhadap perekonomian nasional dan iklim persaingan usaha yang sehat, maka ketentuan yang mengatur tentang tender tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, tetapi juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Larangan persekongkolan tender yang diatur tersebut memiliki empat (4) kategori larangan, yaitu penetapan harga, pembatasan produksi atau pasokan, pembagian wilayah pasar, dan persekongkolan tender (Anggraini, 2006). Sebagai bentuk sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar segala bentuk persaingan usaha tidak sehat, dalam hal ini adalah persekongkolan tender, Pasal 47 UU ayat (2) huruf g UU Nomor 5 Tahun 1999 memuat tindakan administratif yang dapat diberikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya akan disebut sebagai "KPPU") sebagai lembaga yang berwenang.

Penting bagi nilai-nilai dalam persaingan usaha untuk menerima perhatian dalam sistem hukum dan ekonomi di Indonesia dengan meningkatnya persaingan antara pelaku usaha yang semakin ketat dan tidak sempurna (*imperfect competition*). Penegakan hukum persaingan usaha muncul sebagai suatu instrumen ekonomi yang krusial, serung digunakan untuk memastikan bahwa persaingan antar pelaku usaha berlangsung dengan sehat dan pada akhirnya dapat menghasilkan peningkatan persaingan yang sehat dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan uraian latar belakang yang dijabarkan Penulis, judul "Urgensi Penjatuhan Denda sebagai Sanksi Administrasi Utama: Tinjauan Kasus Persekongkolan Tender dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat" mencerminkan bagaimana pentingnya penggunaan denda sebagai sanksi administratif utama dalam menanggapi kasus persekongkolan tender yang merugikan. Melalui penelitian ini, tujuan utama adalah menggali urgensi dan keberlanjutan penjatuhan denda sebagai instrumen penegakan hukum dalam menghadapi praktik tidak sehat ini. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan mendalam mengenai peran sanksi administratif berupa denda ini sebagai efek jera dalam menjaga kesehatan persaingan usaha, serta peran undang-undang tersebut dalam menciptakan lingkungan ekonomi yang berdaya saing dan adil.

## METODE

Pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif menjadi metode dalam penelitian ini. Landasan penelitian normatif diperoleh melalui penelusuran literatur dan hukum yang relevan dengan isu yang dicakup dalam penelitian ini (Ali, 2013). Metode ini merujuk pada aturan-aturan hukum dengan fokus pada penelitian berupa norma-norma hukum yang berlaku saat ini. Penulis melakukan kajian dan analisa yang melibatkan antara peraturan perundang-undangan dan konsep-konsep hukum terkait dengan perilaku persaingan usaha tidak sehat. Penulis mengkaji menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai landasan yang mana Penulis mengeksplorasi pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum serta menitikberatkan pada penyusunan jurnal dengan potensi hukum dapat digunakan sebagai instrument inovatif untuk mengoptimalkan perilaku persaingan usaha di dalam pasar global ataupun nasional.

Penulis mencakup sumber bahan hukum primer dan sekunder sebagai sumber bahan hukum yang digunakan. Dalam mengumpulkan bahan hukum tersebut, studi kepustakaan menjadi metode digunakan dalam mengumpulkan data dengan melakukan studi terhadap buku-buku, kepustakaan, dan catatan-catatan terkait masalah yang akan dipecahkan (Matheus et al., 2023). Bahan hukum primer yang akan dikaji oleh Penulis adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selain itu, Penulis juga akan menggunakan bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, artikel, dan skripsi yang berkaitan dengan persekongkolan tender dalam dunia usaha untuk menguatkan fungsi pengawasan persaingan usaha oleh KPPU dan menciptakan pasar yang bebas praktik persekongkolan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Regulasi Persekongkolan Tender di Berbagai Negara

Setiap kali kontrak atau perjanjian bisnis diberikan dengan cara meminta proses penawaran yang kompetitif, bentuk-bentuk kerjasama yang dilakukan di antara para peserta tender akan melemahkan integritas dan legalitas proses tersebut. Persekongkolan tender dapat terjadi dalam bentuk-bentuk yang berbeda, namun salah satu bentuk yang sering terjadi adalah terjadi kesepakatan antara para pesaing untuk terlebih dahulu menentukan perusahaan mana yang akan memenangkan tender. Hal ini dapat dicontohkan ketika pesaing memiliki kemungkinan untuk sepakat bergiliran menjadi penawar rendah, tidak mengikuti putaran penawaran, atau sengaja memberikan penawaran tinggi untuk menutupi skema persekongkolan penawaran. Oleh karena itu, penanganan tindakan persekongkolan tender menjadi sangat krusial untuk menekan kecurangan dan memberikan transparansi pada tindakan para pelaku usaha agar bertanggung jawab atas tindakan mereka. Di berbagai negara, penerapan sanksi terhadap persekongkolan tender telah menjadi fokus utama dalam upaya mewujudkan pengadaan yang adil dan transparan.

Peran penting hukum dalam membentuk dan memandu praktik bisnis yang sehat serta memberikan dasar bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dapat terlihat dengan mengamati regulasi terkait persekongkolan tender di negara-negara tersebut. Regulasi terkait sanksi denda untuk tindakan persekongkolan dalam proses tender dirancang sedemikian rupa sebagai upaya menciptakan efek pencegahan yang signifikan dengan tujuan memberikan tekanan keuangan yang serius kepada para pelaku bisnis yang terlibat dalam praktik tidak sehat ini, dengan harapan bahwa ancaman sanksi denda yang signifikan akan mendorong kepatuhan terhadap aturan dan meminimalisir potensi kerugian ekonomi yang ditimbulkan oleh praktik ilegal tersebut. Tentu dalam regulasinya tersebut, negara-negara tersebut memiliki variasi terhadap pendekatan yang diambil. Sanksi denda yang besar mungkin diterapkan oleh beberapa

negara sebagai bentuk hukuman yang eksplisit terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Namun, beberapa negara lainnya mungkin mengadopsi pendekatan yang lebih proporsional dengan mempertimbangkan konteks dan dampak ekonomi pelanggaran tersebut. Penting untuk diakui bahwa sanksi denda sebagai sanksi administratif ini bukan digunakan sebagai alat punitif semata, tetapi juga sebagai instrumen untuk mendukung tujuan pencegahan dan deteksi dini. Pemberian sanksi denda yang signifikan, dapat berpotensi menciptakan efek deterren dan menciptakan lingkungan bisnis yang lebih sehat dan kompetitif. Dengan demikian, regulasi sanksi denda terkait persekongkolan tender di berbagai negara bukan hanya menandai komitmen terhadap kepatuhan hukum, tetapi juga menjadi tonggak dalam membangun tatanan bisnis nasional maupun internasional yang lebih adil, transparan, dan beretika.

### 1. Amerika

Berdasarkan *Sherman Act* yang telah diamandemen dan diberlakukan pada Juni 2004, dimana regulasi ini mengatur terkait penalti atau sanksi denda yang dikenakan sebagai konsekuensi perilaku perjanjian atau persekongkolan oleh pelaku usaha. Untuk menangani terjadinya potensi pelanggaran, *Federal Bureau of Investigation* (FBI) dan lembaga penegak hukum federal lainnya secara rutin menyelidiki dan memeriksa terhadap individu atau setiap perusahaan-perusahaan yang diduga terlibat dalam perilaku persekongkolan tender. Dalam *Section 3 Sherman Act [15 U.S.C. 3]*, huruf (a) menyebutkan bahwa setiap kontrak, kombinasi dalam bentuk atas dasar kepercayaan atau sebaliknya, atau persekongkolan dinyatakan ilegal dan setiap pihak yang membuat kesepakatan atau perjanjian tersebut atau ikut serta dalam gabungan atau persekongkolan tersebut, dianggap bersalah melakukan tindak pidana kejahatan, dan jika terbukti bersalah, diancam dengan pidana denda paling banyak \$100.000.000 untuk suatu korporasi, atau, jika individual dikenakan denda sebesar \$1.000.000, atau dengan hukuman penjara paling lama 10 tahun, atau dengan kedua hukuman tersebut.<sup>1</sup> Dibuatnya regulasi ini bertujuan untuk menegaskan komitmen untuk melindungi integritas dan kepatuhan dalam persaingan usaha, serta memberikan sinyal kuat bahwa pelanggaran akan ditindak dengan serius dan dengan konsekuensi hukuman yang sesuai.

### 2. Jepang

Jepang menerapkan perlakuan yang sama dalam memberikan sanksi berdasarkan *Japan Anti Monopoly Act* (AMA), yang pada dasarnya memberikan 3 (tiga) jenis sanksi untuk mencegah adanya pelanggaran dalam praktik monopoli dan persaingan usaha. Jenis yang pertama merupakan tindakan administratif yang melibatkan biaya tambahan. Jenis kedua merupakan hukuman pidana, dan jenis ketiga merupakan tindakan yang merugikan secara pribadi. Denda administratif dan hukuman pidana menjadi sanksi utama dalam mencegah pelanggaran persaingan usaha dan sering digunakan sebagai sanksi untuk kegiatan anti persaingan, seperti penetapan harga, boikot kelompok, dan persekongkolan tender. *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) bahkan mengenakan denda dua kali lipat pada tahun 1990, dari 1,5% menjadi 3% dan total pungutan sebesar US\$7 juta (Anggraini, 2006).

Di Jepang, persekongkolan tender diatur dalam Pasal 2 ayat (6) Undang-Undang Antimonopoli Jepang (AMA) Pasal 2 ayat (6), yang memberikan definisi sebagai berikut:

*“Pembatasan perdagangan yang tidak wajar sebagaimana digunakan dalam Undang-undang ini berarti kegiatan usaha yang dilakukan oleh pengusaha mana pun, berdasarkan kontrak, perjanjian atau tindakan bersama lainnya, tanpa memandang namanya, dengan pengusaha lain, saling membatasi atau menjalankan kegiatan usaha mereka sedemikian rupa. untuk menetapkan, mempertahankan, atau menaikkan harga, atau membatasi produksi, teknologi, produk, fasilitas atau*

---

<sup>1</sup> <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-3055/pdf/COMPS-3055.pdf>

*pelanggan atau pemasok, sehingga menyebabkan, bertentangan dengan kepentingan umum, hambatan besar dalam persaingan dalam bidang perdagangan tertentu.”*

Istilah “*unreasonable restraint of trade*” digambarkan sebagai kesepakatan tersirat atau komunikasi yang saling menguntungkan baik melalui kontrak, perjanjian, atau metode-metode lain di antara para pihak untuk membatasi persaingan. Definisi tersebut mencerminkan tekad Jepang untuk mewujudkan keadilan dan keseimbangan dalam lingkungan bisnis, dengan menghargai prinsip persaingan yang sehat dan menghindari praktik-praktik bisnis yang merugikan pasar dan masyarakat secara keseluruhan. Sebagai implementasi dari Pasal 2.6 AMA yang disebutkan di atas, Komisi Perdagangan yang Adil Jepang (JFTC) di tahun 1956 menetapkan “Pedoman Berdasarkan Undang-Undang Antimonopoli untuk Kegiatan Asosiasi Perdagangan” (Pedoman Industri Konstruksi) (Gray, 1996). Selain itu, mengingat banyaknya kasus yang melibatkan asosiasi perdagangan, maka pada tanggal 5 Juli 1994 JFTC juga menetapkan “Pedoman Kegiatan Perusahaan dan Asosiasi Perdagangan dalam Rangka Penawaran Umum” dengan tujuan mencegah setiap asosiasi perdagangan menjadi koordinator persekongkolan tender atau persekongkolan tender atau terlibat dalam aktivitas lain yang menghambat persaingan.

Berdasarkan regulasi tersebut di atas, JFTC mengambil berbagai untuk mencegah perkembangan terhadap kegiatan persekongkolan tender. Tindakan tersebut diantaranya adalah mewajibkan pelanggar membatalkan perjanjian penawaran yang dibuat oleh perusahaan yang bersangkutan dan diumumkan di media massa, seperti surat kabar dan menginstruksikan penghentian kegiatan tersebut, serta mewajibkan pihak yang melanggar untuk melaporkannya kepada JFTC. Selain itu, JFTC juga menetapkan regulasi terkait biaya administrasi dilakukan dengan mengenakan biaya tambahan sebesar produk dari harga penawaran yang berhasil dengan tarif tertentu berdasarkan undang-undang. Besaran pungutan tersebut sebesar 6% dari harga penawaran yang berhasil untuk perusahaan berskala besar, 3% untuk perusahaan berskala kecil dan menengah. Dalam rangka merealisasikan hal tersebut, pada tanggal 20 Juni 1990 JFTC menetapkan standar penuntutan dalam “Pedoman Komisi Perdagangan yang Adil Mengenai Tuduhan Pelanggaran Undang-Undang Antimonopoli”. Tersangka dapat dikenakan hukuman berupa denda sebanyak-banyaknya sebesar ¥5.000.000, atau hukuman penjara paling lama tiga tahun. Sebaliknya, perusahaan yang terlibat dalam persekongkolan tender dapat dikenakan hukuman dua kali lipat dengan denda maksimal hingga ¥100.000.000 (Okatani, 1995).

### **Sanksi Denda kepada Pelaku Usaha sebagai Sanksi Administratif Utama untuk Praktik Persekongkolan Tender di Indonesia**

Pengaturan mengenai persekongkolan tender diatur di dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penilaian akan dilakukan dalam rangka menentukan proses-proses dalam tender dilakukan dengan cara-cara yang dinilai menghambat persaingan usaha sehat atau melawan hukum. Sanksi hadir guna menciptakan lingkungan yang bebas pada bentuk persaingan tidak sehat. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dimana tercipta suatu aturan yang hadir yang lebih komprehensif. Meskipun bukan berarti bahwa aturan-aturan terdahulu tidak memiliki nilai, batasan-batasan yuridis yang terkandung dalam regulasi tersebut bersifat sektoral. Aturan-aturan tersebut cenderung bersifat terbatas pada aspek tertentu sehingga tercipta konsep untuk memenuhi berbagai sasaran perlindungan hukum persaingan usaha secara menyeluruh (Meyliana, 2013). Sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terbagi dalam Pasal 47 yang mengatur tentang Tindakan Administratif, Pasal 48 yang mengatur tentang Pidana Pokok, dan Pasal 49 yang mengatur tentang Pidana Tambahan.

Secara umum, sanksi administratif, seperti denda sering kali dikaitkan sebagai konsekuensi dari norma-norma yang dirumuskan ke dalam 3 bentuk, yaitu berupa larangan, perintah, atau kewajiban. Penegakan norma-norma tersebut pada umumnya akan menemui

tantangan yang signifikan tanpa adanya sanksi. Oleh karena itu, tujuan pencantuman dan penerapan sanksi administratif dalam peraturan perundang-undangan harus dapat dipahami sebagai aspek yang saling berkaitan. Pertama, pengenaan sanksi denda tersebut berperan upaya penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga memudahkan penegakkan hukum dan memperkuat pelayagunaannya. Kedua, pencantuman sanksi berfungsi untuk memberikan hukuman bagi pihak yang melanggar norma tersebut dengan kepentingan dibalik hukuman ini ialah muncul ketika seseorang memiliki itikad tidak baik. Pemberian hukuman yang sepadan ini akan mencerminkan prinsip keadilan dan memberikan efek jera yang setimpal terhadap pelanggar. Ketiga, pemberian sanksi denda yang signifikan terhadap pelaku usaha yang melakukan kecurangan akan menciptakan efek jera. Teori penjeratan menjadi suatu hal yang relevan, dimana dengan dijatuhkannya sanksi denda sebagai sanksi pertama, akan menciptakan butterfly effect dimana sanksi berikutnya akanlah sangat merugikan kepada para pelaku usaha yang melanggar. Keempat, pencantuman sanksi denda ini juga akan bertindak sebagai penghalang efektif untuk kejahatan yang berulang dimana akan mendorong pihak-pihak yang terlibat berpikir bahwa hukuman selanjutnya akan lebih buruk dibandingkan sanksi administratif denda (Setiadi, 2009).

Berdasarkan Pedoman Ketua KPPU, KPPU diberikan kewenangan menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan pasal 22. Hal ini diperjelas dalam Pasal 47 ayat (2) huruf g UU Nomor 5 Tahun 1999. Pada hal ini, tercantum bahwa pengenaan denda akibat dilakukan persekongkolan tender adalah paling rendah senilai Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling tinggi senilai Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) (Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2023).<sup>2</sup> Perlu dinilai bahwa pengenaan sanksi denda dapat diserupai dengan pengenaan sanksi pidana dan untuk itu, diperlukan harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, sanksi denda sebagai sanksi administratif utama akan dinilai lebih efektif dibandingkan dengan sanksi pidana pokok, karena sanksi administratif denda yang diberikan sebagai sanksi utama dan bersifat kumulatif dengan sanksi lainnya akan menciptakan efek jera yang signifikan. Hal ini akan didukung dengan adanya pengenaan sanksi pidana pokok yang bersifat lebih besar dibandingkan dengan sanksi administratif denda ini.

Oleh karena itu, Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 merupakan landasan hukum untuk menyokong tindakan KPPU dimana akan memungkinkan mereka untuk mengambil tindakan tegas terhadap para pelaku usaha yang terlibat dalam persekongkolan. Pelanggaran terhadap Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 memberikan dasar bagi KPPU untuk memberlakukan sanksi administratif berupa denda secara kumulatif. Hal ini berarti bahwa pelaku usaha yang terbukti melakukan persekongkolan tender dapat dihukum dengan denda yang dapat meningkat seiring dengan berlanjutnya pelanggaran tersebut. KPPU mencatat dalam laporan tahunan 2016, bahwa bentuk sanksi administratif berupa denda sendiri merupakan upaya preventif untuk mengambil keuntungan yang muncul diakibatkan oleh tindakan anti persaingan. Selain itu denda juga mempunyai tujuan untuk memberikan efek jera bagi pelaku usaha untuk tidak melakukan kembali tindakan tersebut kembali atau ditiru oleh calon pelaku usaha lainnya. Berkaca daripada hal tersebut, agar efek jera menjadi lebih efektif, maka secara ekonomi denda yang dijatuhkan harus mempunyai dampak sinyal ekonomi atau paling tidak dipersepsikan oleh pelanggar sebagai biaya (*expected cost*) yang jauh lebih besar dibandingkan dengan manfaat (*expected benefit*) sebagai akibat perbuatannya yang melanggar (Hurzani, 2017). Lewat laporan tahunannya di 2016, KPPU memberikan evaluasi terkait efektivitas sistem denda dalam mencegah dan menanggulangi pelanggaran persaingan usaha. KPPU juga menilai bahwa menerapkan besaran denda yang besarnya berkali-kali lipat dari yang sebelumnya yaitu sebesar Rp25 miliar memberikan potensi untuk menciptakan efek jera kepada para pelaku yang

---

<sup>2</sup> Peraturan Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Pedoman Larangan Persekongkolan dalam Tender, 2023,



melakukan pelanggaran dalam persaingan usaha. Lebih daripada itu, KPPU juga menilai bahwa pengenaan denda yang lebih besar dan tepat sasaran dapat meredam praktik tidak sehat dalam persaingan usaha. Dalam rangka meningkatkan keberhasilan sistem denda ini, landasan mengenai pengenaan denda perlu dilakukan peninjauan menyeluruh oleh regulator. Peraturan sepatutnya mengenakan denda di atas keuntungan yang diperoleh oleh pelaku usaha dan keuntungan-keuntungan yang didapatkan akibat pengenaan sanksi ini sebaiknya wajib diambilalih oleh negara sehingga dapat dikembalikan kepada masyarakat (Johan, 2022), mencerminkan menyokong integritas dalam persaingan usaha.

## KESIMPULAN

Tidak hanya dapat menghambat proses persaingan yang sehat, persekongkolan tender merupakan salah satu praktik dalam dunia usaha yang dapat menimbulkan kerugian materil. Di beberapa negara, perilaku kegiatan persekongkolan tender dianggap sebagai faktor utama yang memicu terjadinya korupsi dan manipulasi dalam kegiatan pembangunan sarana dan prasarana berupa infrastruktur. Berkaca pada hal tersebut, sanksi-sanksi administratif berupa denda diberikan oleh lembaga-lembaga pengawas persaingan usaha di beberapa negara yang mempunyai kewenangan sehingga menimbulkan efek jera kepada pelaku usaha yang bertindak melanggar regulasi yang berlaku. Sanksi administratif yang diberikan tersebut berupa pemberian denda yang tinggi kepada pelaku usaha terbukti melakukan kegiatan persekongkolan tender. Mengingat praktik persekongkolan tender ini tidak hanya terjadi di skala internasional, namun juga berdampak terhadap pembangunan nasional, pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan yang menjamin terselenggaranya pengadaan barang dan/atau jasa secara efektif dan efisien. Prinsip persaingan yang sehat, transparan, dan terbuka. dan keadilan menjadi fokus utama dalam pembuatan regulasi ini, antara lain terkait pengadaan barang dan/atau jasa yang telah diatur dengan terpadu dalam Pasal 22 sampai dengan 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang persekongkolan tender. Pedoman Pasal 22 Larangan Persekongkolan Tender berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjadi dasar bagi para pelaku usaha, baik swasta maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta bagi KPPU sendiri dalam melakukan tindakan preventif terhadap persekongkolan secara horizontal maupun vertikal dengan memeriksa dan memberikan sanksi administratif berupa denda yang tinggi. KPPU juga memiliki kewajiban membuktikan unsur-unsur persekongkolan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan dikenakan sanksi administratif berupa denda yang signifikan sehingga menimbulkan efek jera dan dapat mengurangi perjanjian yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

## REFERENSI

- Ali, Z. (2013). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Anggraini, A. M. T. (2006). *Law Enforcement in Bid Rigging In Indonesia*.
- Dewobroto, M. (2008). *Persekongkolan Tender Pada Proyek Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPUU-L/2007 & Perkara Nomor 23/KPPU-L/2007)*. Universitas Indonesia.
- Ginting, E. R. (2001). *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Citra Aditya Bakti.
- Gray, J. R. (1996). Open-Competitive Bidding in Japan's Public Works Sector and Foreign Contractor Access: Recent Reforms are Unlikely to Meet Expectations. *Columbia Journal of Asian Law*, 10(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.7916/cjal.v10i2.3165>
- Huzaini, M. Dani Pratama. (2017). *Menakar Besaran Denda yang Efektif Bagi Pelaku Anti Persaingan Usaha*. Hukumonline.com. <https://www.hukumonline.com/berita/a/menakar-besaran-denda-yang-efektif-bagi-pelaku-anti-persaingan-usaha-lt598d71938cd61/>
- Iyori, H. (1995). A Comparison of US-Japan Antitrust Law: Looking at the International Harmonization of Competition Law. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 3, 60–91.

- Johan, S. (2022). Sanksi Administratif Denda Pendekatan Laporan Keuangan Atas Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Masalah-Masalah Hukum*, 51(1), 20–28.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pedoman Larangan Persekongkolan dalam Tender*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Toha, K., Kagramanto, L. B., Hawin, M., Sirait, N. N., Sukarmi, Maarif, S., & Silalahi, U. (2009). *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Matheus, J., Delicia, N. F., & Rasji. (2023). Implementation of the Carbon Tax Policy in Indonesia: Concepts and Challenges Towards Net Zero Emissions 2060. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 91–114. <https://doi.org/https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6464>
- Meyliana, D. (2013). *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*. Setara Press.
- Nugroho, S. A. (2012). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Prenada Media Group.
- Okatani, N. (1995). Regulations on Bid Rigging in Japan, the United States and Europe. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 4(1), 249–266.
- PwC. (2023). *Global Top 100 companies - March 2023*. PwC. <https://www.pwc.co.uk/services/audit/insights/global-top-100-companies.html>
- Setiadi, W. (2009). Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), 603–614. <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.336>