

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 baik sebelum dan sesudah amandemen konstitusi tahun 2002 menginstruksikan bahwa perekonomian Indonesia disusun serta berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar acuan normatif menyusun kebijakan perekonomian nasional menjelaskan bahwa tujuan pembangunan ekonomi adalah berdasarkan demokrasi yang bersifat kerakyatan dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui “pendekatan kesejahteraan dan mekanisme pasar”.<sup>1</sup> Dengan kata lain kita menganut “*brotherhood economy* ini menjadi inti dari sistem ekonomi nasional Indonesia, dan lebih mengutamakan kerjasama dan menghindari persaingan yang merugikan kepentingan sosial bersama”.<sup>2</sup> Persaingan akan menguntungkan pihak yang kuat dan menyingkirkan pihak yang lemah.

Umumnya orang menjalankan usaha untuk memperoleh keuntungan dan penghasilan demi memenuhi kebutuhan hidup, hal ini mendorong banyak orang untuk menjalankan usaha, baik kegiatan usaha sejenis maupun kegiatan usaha yang berbeda. Kegiatan yang demikian itu sesungguhnya telah menimbulkan atau melahirkan persaingan usaha di antara pelaku usaha. “Persaingan usaha yang sehat akan membawa dampak positif bagi para pelaku usaha, karena bisa memberikan motivasi atau rangsangan untuk meningkatkan

---

<sup>1</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 9

<sup>2</sup> Sri Edi Swasno, *Demokrasi Ekonomi Mempertegas Sistem Ekonomi*, IPB Press, Bogor, 2019, hlm. 5

efisiensi, produktivitas, inovasi dan kualitas dari produk yang dihasilkannya. Persaingan adalah konsep ekonomi yang mendalilkan bahwa sumber daya ekonomi akan digunakan secara efisien jika pasar produk tertentu diperebutkan oleh pesaing. Semakin besar jumlah pesaing, alokasi sumber daya juga akan semakin efisien. Adanya ancaman kerugian bisnis dari para pesaing, mendorong perusahaan individu untuk meningkatkan efisiensi. Masyarakat bisa mendapatkan manfaat karena perusahaan akan membawa produk baru ke pasar dengan harapan inovasi yang mereka ciptakan akan dihargai dengan pangsa pasar yang lebih besar dan keuntungan yang lebih tinggi, konsumen juga mendapatkan keuntungan dari ketersediaan pilihan yang lebih banyak”.<sup>3</sup>

Guna mewujudkan suatu demokrasi ekonomi maka harus dihindari terjadinya penumpukan aset dan pemusatan ekonomi pada segelintir orang yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan. Pemusatan ekonomi aset nasional pada anggota masyarakat tertentu dalam bentuk monopoli dan oligopoli telah menimbulkan kesenjangan sosial ekonomi. Untuk mengendalikan keadaan tersebut, diperlukan adanya suatu aturan-aturan untuk mencegah terjadinya praktik-praktik ekonomi yang tidak sehat. Peraturan mengenai larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ini diperlukan untuk menjamin kebebasan bersaing dalam perekonomian dapat berlangsung tanpa adanya hambatan.

---

<sup>3</sup> Akhmad Suraji, et all, *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan dan Isu Yang Belum terselesaikan*, KPPU, Jakarta, 2021, hlm. 78

Salah satu prasyarat prinsip ekonomi modern adalah adanya iklim persaingan usaha yang sehat dan adil karena praktik-praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Dalam hal mengenai persaingan usaha adakalanya persaingan usaha itu sehat, dan dapat juga tidak sehat.<sup>4</sup> “Guna mendukung kondisi persaingan usaha yang sehat, terbuka dan yang diinginkan oleh banyak pelaku usaha, maka diperlukan kebijakan persaingan usaha”.<sup>5</sup> Penting dan perlunya kebijakan persaingan usaha dimiliki oleh suatu negara bertujuan untuk meminimalkan efisiensi perekonomian yang diakibatkan oleh perilaku pelaku usaha yang cenderung bersifat anti persaingan dan berkeinginan melakukan praktek monopoli seenaknya.

Hadirnya Undang-Undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dimaksudkan untuk memelihara pasar kompetitif dari pengaruh kesepakatan dan konspirasi yang cenderung menghilangkan persaingan usaha yang sehat, memberikan jaminan kepastian hukum, dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diharapkan dapat menjamin terciptanya iklim berusaha yang sehat, adil, dan bebas dari unsur-unsur Korupsi, Kolusi dan

---

<sup>4</sup>Andryan Dwi Prabawa, “Analisis Kedudukan Hukum Panitia Tender Dalam Kasus Persekongkolan Tender Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Jurnal Privat Law* Vol. VI No 2 Juli - Desember 2018. <https://jurnal.uns.ac.id/privatlaw/article/view/24762/17466>

<sup>5</sup>Muskibah, “Larangan Persengkongkolan Dalam Tender Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Artikel. <file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/2182-Article%20Text-4301-1-10-20150314.pdf>

Nepotisme (KKN). Kebijakan persaingan usaha adalah fondasi awal yang harus dibangun dalam menggalakkan implementasi hukum persaingan usaha.

Secara yuridis tujuan persaingan usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

1. Menjaga kepentingan umum serta melindungi konsumen
2. Menumbuhkan iklim usaha yang sehat
3. Menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang
4. Mencegah praktek-praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha
5. Menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha dalam rangka meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, melarang kegiatan monopoli, penguasaan pasar, dan persekongkolan. Hal demikian sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24. Pasal 22 mengatur bahwa “pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

Undang-Undang ini juga mengatur tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (yang selanjut disingkat dengan KPPU), yaitu “suatu lembaga independen yang bebas dari intervensi pemerintah dan pihak lain, dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan Undang-Undang Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”<sup>6</sup>. Terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam suatu pelelangan umum adalah tugas KPPU untuk mengambil tindakan sesuai

---

<sup>6</sup> Akhmad Suraji, et al, *Op. Cit*, hlm. 93.

dengan wewenangan KPPU yaitu “melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f sebagai tugas KPPU”.

Sebagai salah satu bentuk adanya persaingan tidak sehat yang terjadi pada pelelangan umum paket pekerjaan lanjutan pembangunan jaringan air bersih, pada pelelangan umum pekerjaan tersebut telah terjadi persaingan usaha tidak sehat antara beberapa perusahaan yang ikut dalam pelelangan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana lelang. Dalam pelaksanaan lelang tersebut diikuti oleh 10 (sepuluh) perusahaan yaitu:

1. PT. Brantas Abipraya (Persero).
2. PT. Prima Shina Cahaya.
3. PT. Cipta Bening Dewata.
4. PT. Rosa Lisca.
5. PT. Ganesha Jaya.
6. PT. Indah Seratama.
7. PT. Rajawali jaya Sakti Contrido.
8. PT. Anugrah Jaya Nofdh.
9. PT. Perdana Sejahtera Utama.
10. PT. Binaco Group.

Harusnya pelelangan yang dilaksanakan oleh pemerintah terhadap beberapa perusahaan tujuannya adalah untuk mendapat perusahaan yang dapat

bekerja secara profesional, namun KPPU menilai telah terjadi persaingan yang tidak sehat dalam pelaksanaan lelang tersebut yaitu telah terjadi persekongkolan untuk memenangkan lelang. Persekongkolan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis :

1. Persekongkolan secara Horizontal, yakni persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang/jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan atau /jasa pesaingnya.
2. Persekongkolan secara Vertikal, yaitu persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan/atau jasa dengan panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan.
3. Gabungan Persekongkolan secara Horizontal dan Vertikal, yaitu persekongkolan antara lelang atau pengguna barang/jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan sesama pelaku usaha/penyedia barang dan jasa.<sup>7</sup>

Berkenaan dengan kasus dalam Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-I/2019, yaitu tentang adanya pelanggaran Pasal 22 undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait dengan Pelelangan Umum Paket Pekerjaan Lanjutan Pembangunan jaringan Distribusi Air Bersih (Multiyears). KPPU melakukan pemeriksaan terhadap terlapor yang diduga telah melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terhadap terlapor:

Terlapor I : PT. Rajawali Jaya Sakti Contrido;

Terlapor II : PT. Perdana Sejahtera Utama;

Terlapor III : PT. Indah Seratama;

Terlapor IV : Kelompok Kerja (POKJA) Unit Layanan Pengadaan (ULP) Barang/Jasa Kab. Penajaman Paser Utama.

---

<sup>7</sup>Yakub Adi Krisanto, "Terobosan Hukum Keputusan KPPU dalam Mengembangkan Penafsiran Hukum Persekongkolan Tender", Makalah, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 27 Nomor 3, 2008, hlm. 63

Tentang dugaan pelanggaran:

1. Bahwa para terlapor diduga melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Bahwa ketentuan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 menyatakan sebagai berikut:

Pasal 22 Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1999

Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pelaku usaha lain dan/atau pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Dalam Putusan Majelis Komisi yang menyatakan bahwa Terlapor II tidak terbukti melanggar Pasal 22 Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian untuk dijadikan karya ilmiah dalam bentuk Skripsi dengan judul **“Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Pelelangan Umum Paket Pekerjaan Lanjutan Pembangunan Jaringan Distribusi Air Bersih (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dilatar belakang tersebut di atas maka yang menjadi permasalahan dalam Skripsi ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan pelelangan yang didasarkan sebagai bentuk persaingan usaha tidak sehat?

2. Bagaimana pertimbangan terkait putusan KPPU terhadap para terlapor dalam perkara No. Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan pelelangan yang didasarkan sebagai bentuk persaingan usaha tidak sehat.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan terkait putusan KPPU terhadap para terlapor dalam perkara No. Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019.

#### 2. Manfaat Penelitian

##### a. Secara teoretis

Secara Teoretis Pembahasan mengenai persekongkolan tender diharapkan dapat memberikan wawasan kepada para pembaca mengenai hukum persaingan usaha di Indonesia khususnya mengenai persaingan usaha.

##### b. Secara teoretis.

Secara praktis diharapkan dapat menjadi bahan bacaan yang dapat memberikan masukan kepada pembaca dan bagi masyarakat pelaku usaha agar mampu memahami hukum persaingan usaha di Indonesia khususnya mengenai persaingan usaha sebagai kegiatan yang dilarang, demi terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dalam dunia usaha maupun.

## D. Kerangka Konseptual

Untuk mempermudah memahami maksud judul Skripsi ini, maka perlu kirannya penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul Skripsi ini. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:”

### 1. Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 1 huruf f menyebutkan bahwa Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku 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.

Persaingan usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai kondisi persaingan di antara pelaku usaha yang berjalan secara tidak fair.<sup>8</sup>

### 2. Pelelangan Umum

Pelelangan umum adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa, media cetak, dan pada papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 1.

<sup>9</sup><https://www.google.com/search?q=tentang+pelelangan+umum&oq=>

## E. Landasan Teoretis

### 1. Teori Persaingan Usaha

Kondisi persaingan sebenarnya merupakan satu karakteristik yang melekat dalam kehidupan manusia yang cenderung untuk saling mengungguli dalam banyak hal. Anderson berpendapat bahwa:

Persaingan di bidang ekonomi merupakan salah satu bentuk persaingan yang paling utama di antara sekian banyak persaingan antar manusia. Salah satu bentuk persaingan di bidang ekonomi adalah persaingan usaha (business competition) yang secara sederhana dapat didefinisikan sebagai persaingan antara para penjual di dalam merebut pembeli dan pangsa pasar yang bertujuan untuk mencari keuntungan.<sup>10</sup>

Persaingan dalam dunia usaha adalah hal yang lumrah bahkan harus terjadi. Menurut para ekonom persaingan jelas akan mengakibatkan harga menjadi lebih kompetitif dan membuat pelaku usaha terpacu melakukan inovasi dan terobosan baru dalam produknya. Disamping itu para pelaku usaha berupaya menggunakan sumberdaya dengan efisien, termasuk dalam menetapkan biaya produksi sehingga pada akhirnya proses persaingan akan menghasilkan produk yang bervariasi dengan harga bersaing yang akan menguntungkan produsen maupun konsumen.<sup>11</sup>

Persaingan dalam pasar dan mekanisme pasar dapat membentuk beberapa jenis pasar. Ada yang disebut pasar persaingan sempurna (*perfect competition market*), pasar monopoli, oligopoli, dan juga posisi dominan. Persaingan sempurna adalah struktur pasar yang paling ideal karena sistem pasar ini adalah struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan

---

<sup>10</sup>Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 13.

<sup>11</sup>Rokan, Mustapa Khamal, *Hukum Persaingan Usaha, Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2019

memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya. Akan tetapi sulit untuk mencapai suatu pasar persaingan yang sempurna karena kondisi pasar yang rawan dicerai oleh persaingan usaha yang tidak sehat. Oleh karena itu persaingan usaha merupakan *condition sine quanon* bagi terciptanya ekonomi pasar. Ulah pelaku usaha yang tidak bersaing sehat akan membuat pasar terdistorsi.<sup>12</sup>

Di dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah: “Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antar pelaku 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”

Persaingan sebenarnya merupakan kondisi yang ideal yang memiliki aspek positif baik dari persepektif nonekonomi, yaitu ketika sistem ekonomi pasar yang kompetitif akan bisa menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pengusaha maupun birokrat dan dalam perspektif ekonomi persaingan bisa mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan pemanfaatannya secara efisien. Meskipun demikian persaingan hanya akan bisa menjalankan fungsinya dengan baik apabila persaingan itu terjadi sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi persaingan yang justru merugikan. Persaingan sebenarnya merupakan variabel yang dependen. Ia bisa bergerak dinamis dan berubah-

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

ubah sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, termasuk kebijakan pemerintah maupun instrumen suatu pemerintah.<sup>13</sup>

Adapun faktor –faktor dari persaingan usaha, yaitu :

- a. Produk yang diperjual belikan sama
- b. Saluran distribusi sama
- c. Adanya perubahan naik turun harga
- d. Pemasok produksi sama

Aspek analisis dari sisi lingkungan industri atau persaingan bisnis melalui konsep *competitive strategy*, aspek ini memiliki 5 variabel utama pertimbangan, yaitu:

- a. Ancaman masuknya pendatang baru (hambatan baru)  
Masuknya sejumlah pendatang baru akan menimbulkan sejumlah implikasi bagi usaha bisnis yang sudah ada, misalnya kapasitas menjadi bertambah, terjadinya perebutan market share serta perebutan sumber daya produksi yang terbatas.
- b. Ancaman dari produk substitusi  
Walaupun produk substitusi memiliki karakteristik yang berbeda, namun ia dapat memberikan fungsi atau jasa yang sama. Karenanya, produk substitusi yang berharga lebih rendah akan mengancam produk yang ada.
- c. Kekuatan tawar menawar pembeli  
Pembeli mampu mempengaruhi perusahaan untuk memotong harga, untuk meningkatkan mutu dan servis serta mengadu perusahaan kompetitor melalui kekuatan yang mereka miliki. Beberapa kondisi yang memungkinkan hal tersebut, yakni : pembeli membeli dalam jumlah yang besar, pembeli mampu membuat produk yang diperlukan sifat produk yang tidak diferensiatif dengan banyak pemasok, dan produk perusahaan dipandang tidak terlalu penting bagi pembeli sehingga pembeli mudah berpaling pada produk substitusi.
- d. Kekuatan tawar menawar pemasok  
Selain pembeli pemasok juga dapat mempengaruhi industri melalui kemampuan mereka untuk menaikkan harga atau pengurangan kualitas produk. Pemasok akan kuat bila kondisi ini

---

<sup>13</sup>Siswanto, Arie, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 172.

terpenuhi : jumlah pemasok sedikit, produk yang ada adalah unik dan mampu menciptakan biaya peralihan yang besar, tidak ada produk substitusi, pemasok mampu melakukan integrasi ke depan, perusahaan hanya membeli jumlah kecil dari pemasok<sup>14</sup>

Ada tiga macam bentuk persaingan dasar industri/pasar, yaitu:

- 1) Persaingan sempurna, dicirikan oleh : sifat produk yang homogen, semua perusahaan mengetahui akan pasar, teknologi dan akses kepada pemasok sama, tidak ada hambatan keluar masuk bagi perusahaan lama dan baru, banyak penjual dan pembeli sehingga harga bergantung pada pasar.
- 2) Monopoli merupakan lawan dari persaingan sempurna, karena hanya ada satu penjual dengan produk yang sangat unik, tidak ada produk pengganti sehingga penjual dapat mempengaruhi harga.
- 3) Persaingan tidak sempurna terdiri dari dua bentuk, yakni monopolistik dan oligopoli, monopolistik dicirikan banyak penjual namun produk-produknya memiliki perbedaan sehingga produk-produk ini bersaing atas dasar harga tetapi produk berbeda. Sementara oligopoli dicirikan sedikitnya penjual produk relatif homogen, perubahan harga yang dilakukan oleh salah satu produsen akan menimbulkan reaksi produsen lain.

## 2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa “seseorang bertanggung jawab secara hukum

---

<sup>14</sup>Ismail Yusanto. *Manajemen Strategis Perspektif Syariah*. Khairul Bayaan. Jakarta, 2003, hlm. 22

atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.”<sup>15</sup>

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”<sup>16</sup>

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.<sup>17</sup>

Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*, sebagai “suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab

---

<sup>15</sup> Kelsen Hans, *Teori Umum Hukum Dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 95.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 83

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum”.<sup>18</sup>

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; “*geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).<sup>19</sup>

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.<sup>20</sup>

Menurut Ridwan HR yang menyatakan bahwa :

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggung jawaban yakni *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact*

---

<sup>18</sup>Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, 2011, hlm. 54.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 352.

<sup>20</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2010, hlm. 336

*being responsible*). *liability* merupakan istilah hukum yang luas, didalamnya antara lain mengandung makna komprehensif, meliputi hampir semua karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual seperti kerugian, ancaman, biaya atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang. Sementara *responsibility* berarti kewajiban bertanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.<sup>21</sup>

Penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, "sejalan dengan prinsip umum "*geen bevedgedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulhota bila mas-uliyat*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban)."<sup>22</sup>

Menurut Abdulkadir Muhammad dalam menjalankan tugasnya, professional hukum wajib bertanggung jawab, artinya:

- a. Kesiediaan melakukan dengan sebaik mungkin tugas apa saja yang termasuk lingkup profesinya;
- b. Bertindak secara proposional, tanpa membedakan perkara bayaran dan perkara cuma-cuma (prodeo);
- c. Kesiediaan memberikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewajibannya.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup>HR Ridwan, *Hukum Adminstrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 334. *Ibid*, hlm. 318.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 334.

<sup>23</sup>Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 63.

Profesional dalam memberikan pelayanannya itu bertanggung jawab kepada diri sendiri dan kepada masyarakat. Bertanggung jawab kepada diri sendiri, artinya dia bekerja karena integritas moral, intelektual, dan profesional sebagai bagian dari kehidupannya. Dalam memberikan pelayanan, seorang profesional selalu mempertahankan cita-cita luhur profesi sesuai dengan tuntutan kewajiban hati nuraninya, bukan karena sekedar hobi belaka.<sup>24</sup>

### 3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>25</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu

---

<sup>24</sup>*Ibid*

<sup>25</sup>Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>26</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>27</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>28</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang

---

<sup>26</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

<sup>27</sup>Cst Kansil, et.all, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385.

<sup>28</sup>Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti,Bandung, 1999, hlm. 23.

cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>29</sup>

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.<sup>30</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Menurut Bahder

Johan Nasution bahwa:

Pendekatannya Yuridis Normatif Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif. kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum.

---

<sup>29</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm. 95.

normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.<sup>31</sup>

Penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel, koran dan majalah dengan membaca, menafsirkan, membandingkan serta menerjemahkan dari berbagai sumber yang berhubungan dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pengadaan Secara Pelelangan Umum Paket Pekerjaan Lanjutan Pembangunan Jaringan Distribusi Air Bersih (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019).”

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan perumusan masalah yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.<sup>32</sup>

Penelitian hukum normatif dalam Skripsi ini dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan studi kasus (*case study*).

### a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute approach*)

---

<sup>31</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 86-88.

<sup>32</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

Pendekatan Perundang-undangan yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani”.<sup>33</sup>

Menurut Bahder Nasution, “Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.<sup>34</sup> Dengan pendekatan undang-undang yang akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesusilaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya menyangkut permasalahan yang dihadapi yaitu Persaingan Usaha Tidak Sehat Pengadaan Secara Pelelangan Umum Paket Pekerjaan Lanjutan Pembangunan Jaringan Distribusi Air Bersih (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019).

b) Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Bahder Johan Nasution mengemukakan bahwa:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti, sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu : tataran hukum dogmatik konsep hukumnya teknik yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.<sup>35</sup>

Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan

---

<sup>33</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Penada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm 93.

<sup>34</sup>Bahder Nasution, *Op. Cit.*, hlm 92.

<sup>35</sup>*Ibid*, hlm 92.

pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

c) Studi Kasus (*Case Study*)

Studi Kasus dilakukan dengan mempelajari bagaimana penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian. Jelas kasus-kasus yang terjadi adalah bermakna empiris namun dalam suatu penelitian normatif kasus tersebut dipelajari, untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (Input) dalam eksplanasi hukum. Kasus dalam Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.<sup>36</sup> Bahan hukum yang digunakan adalah meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang bersumber dari:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu:

---

<sup>36</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.* hlm. 237.

Bahan-bahan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:

- 1) Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 3) Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-I/2019.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu:

Bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yaitu: berbagai buku hasil karya para pakar, jurnal, hasil-hasil penelitian terdahulu, berbagai makalah hasil seminar atau kegiatan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu:

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia/Inggris, ensiklopedia hukum maupun istilah lain, pihak-pihak yang diwawancarai.

#### 4. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dari penelitian ini kemudian dikumpulkan dan lalu dikelompokkan sesuai klasifikasi dalam bentuk yuridis. Selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yaitu penganalisaan yang tidak berdasarkan pada perhitungan secara statistik atau matematis, melainkan dalam bentuk pernyataan-pernyataan yang tertuang dalam penulis Skripsi ini.

## 5. Putusan Akhir

Mengkaji Jenis Putusan yang diteliti dan dianalisis secara Yuridis Normatif berdasarkan Norma-Norma dan Putusan-Putusan sebelumnya. Putusan yang terkaid dalam penelitian ini Putusan Ajudikator adalah Pihak yang ditunjuk untuk menyelesaikan permohonan ganti rugi dalam persidangan Ajudikasi Khusus.

## G. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan pemahaman terhadap Skripsi ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

**Bab I Pendahuluan**, pada bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah yang merupakan titik tolak bagi penulis dalam penulisan Skripsi ini, selain itu bab ini juga menguraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

**Bab II Tinjauan Umum Tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Pengadaan Secara Pelelangan Umum**. Pada bab ini memuat tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dan Pengaturan tentang Persaingan usaha tidak sehat.

**Bab III Pembahasan**, pada bab ini menjelaskan tentang pengaturan pelelangan yang didasarkan sebagai bentuk persaingan usaha tidak sehat. Serta pertimbangan terkait putusan KPPU terhadap para terlapor dalam perkara No. Perkara Nomor 22/KPPU-I/2019.

**Bab IV Penutup**, pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran.”