

AKIBAT HUKUM BAGI KONSORSIUM YANG DIPUTUS BERSALAH DALAM PERKARA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)

Wisnu Aji Pradhana

E-mail: ajipradhana11@gmail.com

Mahasiswa Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Pujiyono

E-mail: pujifhuns@gmail.com

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Abstract

The purpose of this article is to examine and analyze legal consequences for the Consortium who were found guilty in the case of the KPPU's decision. This research is a normative or doctrinal with prescriptive and applied properties. The writing uses secondary data as the type of data. The legal material collection technique of this research is by studying documents or library studies conducted by collecting legal materials both primary and secondary, then read, studied and analyzed to answer legal problems as a support for this research. The KPPU's decision to make the Consortium as one of the reported entities resulted in legal consequences for the consortium. Legal consequences in unfair competition and prohibition of monopoly in Indonesia are not only administrative sanctions and civil sanctions, but there are also criminal sanctions in the form of fines and imprisonment as a substitute for fines.

Keywords: *Legal Consequences; Konsorsiu; KPPU; Legal Subjects*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisa Akibat Hukum Bagi Konsorsium yang di Putus Bersalah dalam perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Penelitian ini merupakan penelitian normatif atau doktrinal dengan sifat preskriptif dan terapan. Jenis data atau bahan hukum yang digunakan adalah data sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah dengan studi dokumen atau studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum. Putusan KPPU yang menjadikan Konsorsium sebagai satu entitas terlapor mengakibatkan akibat hukum bagi konsorsium. Akibat Hukum dalam persaingan udaha tidak sehat dan larangan monopoli di Indonesia tidak hanya sanksi administratif dan sanksi perdata, akan tetapi terdapat pula sanksi pidana berupa denda dan pidana kurungan pengganti denda.

Kata Kunci: Akibat Hukum;Konsorsium; KPPU; Subyek Hukum

A. Pendahuluan

Konsorsium atau yang biasa di kenal dengan *Joint Operation (non integrated system/* bukan badan hukum) adalah suatu kesepakatan bersama subjek hukum untuk melakukan suatu pembiayaan, atau kesepakatan bersama antara subjek hukum untuk melakukan suatu pekerjaan bersama-sama dengan porsi-porsi pekerjaan yang sudah ditentukan dalam perjanjian. Legalitas suatu perusahaan atau badan usaha adalah merupakan unsur yang terpenting, karena legalitas merupakan jati diri yang melegalkan atau mengesahkan suatu badan usaha sehingga diakui oleh masyarakat. Dengan kata lain, legalitas perusahaan harus sah menurut undang-undang dan peraturan, di mana perusahaan tersebut dilindungi atau dipayungi dengan berbagai dokumen hingga sah di mata hukum pada pemerintahan yang berkuasa saat itu (Rini Fitriani, 2017:137).

Institusi yang menyelesaikan sengketa persaingan usaha haruslah beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatar belakang hukum, tetapi juga ekonomi dan bisnis. Hal ini mengingat

masalah persaingan usaha terkait erat dengan ekonomi dan bisnis. Alasan lainnya diperlukannya institusi khusus yang menyelesaikan kasus praktik monopoli dan persaingan tidak sehat adalah agar tidak bertumpuknya berbagai perkara di pengadilan (I Made Sarjana, 2014:540). Perlu membentuk suatu lembaga baru yang merupakan *state auxiliary* (lembaga pendukung pemerintah yang bersifat komplementer) yang dinamakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dimana lembaga ini merupakan jawaban dari praktek-praktek monopoli yang kerap merugikan konsumen/masyarakat pada umumnya (Yoza Wirsan Armanda, 2009:14)

Berdasarkan statistik perkara register tahun 2000 sampai dengan 2016 dapat dilihat gambaran perkara yang melibatkan entitas Konsorsium, Joint Operation dan KSO. Sejak berdiri hingga tahun register 2016, KPPU telah melakukan upaya penegakan hukum terhadap entitas usaha (JO/ Konsorsium/KSO) sebanyak 25 (dua puluh lima) bentuk entitas tersebut. Berdasarkan 25 perkara tersebut 64% dinyatakan bersalah dan Inkracht. Namun, dalam putusan perkara yang telah Inkracht maupun belum Inkracht, eksistensi Konsorsium/JO/KSO tidak pernah dipermasalahkan secara formil.

Di dalam penegakan hukumnya, KPPU menetapkan Konsorsium sebagai subyek hukum atau satu entitas Terlapor. Kasus pertama yang melibatkan konsorsium sebagai subyek hukum dalam perkara KPPU adalah Putusan 08/KPPU-L/2004. KPPU yang dalam beberapa putusannya menetapkan konsorsium sebagai subyek hukum tentu saja akan menimbulkan akibat hukum bagi konsorsium sebagai satu badan usaha. Oleh karena itu dalam artikel ini penulis akan membahas tentang akibat hukum bagi konsorsium yang diputus bersalah. Kemudian jika melihat bahwa konsorsium bukan merupakan badan hukum maka bagaimana proses pembayaran dan tanggungjawab para anggota konsorsium dalam membayar denda atau sanksi ganti rugi yang timbul dari Putusan KPPU terhadap suatu Konsorsium. Berdasarkan uraian diatas maka artikel ini membahas bagaimana akibat hukum bagi konsorsium yang diputus bersalah dalam perkara komisi pengawas persaingan usaha (KPPU).

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode penelitian hukum Normatif. Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif yang dapat terlihat permasalahan yang akan dibahas mengenai Akibat Hukum bagi Konsorsium Usaha yang diputus bersalah oleh KPPU sebagai satu entitas atau Subyek Hukum. Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan pendekatan undang-undang. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah studi kepustakaan. Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis deduktif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sebagai perkembangan hukum persaingan, penegakan hukum persaingan tidak hanya terkait dengan hukum perdata, melainkan mengandung juga unsur-unsur pidana dan administrasi. Hal ini dikarenakan pelanggaran terhadap hukum persaingan akan merugikan masyarakat secara luas dan umum, juga merugikan perekonomian negara. Oleh karena itu, KPPU berdasarkan Undang-Undang ini hanya melakukan pengawasan dan penegakan hukum persaingan, sedangkan ranah hukum pidana bukan ranah kewenangan KPPU (Sukarmi, 2011:6).

Setiap perbuatan yang melanggar atau melawan hukum akan menimbulkan akibat hukum. Akibat Hukum berupa sanksi dapat kita bagi menjadi tiga jenis, yaitu sanksi Pidana, sanksi Perdata dan sanksi administrasi. Akibat hukum ataupun sanksi yang dapat diputus oleh KPPU diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 22 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 47 ayat (1) menyatakan:

“Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini”

KPPU mendapat mandat untuk menjalankan dan menegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat. Sehingga Akibat Hukum terhadap Konsorsium yang diputus bersalah dalam putusan KPPU tidak lepas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Akibat Hukum bagi Konsorsium yang diputus bersalah secara satu kesatuan Terlapor yaitu:

1. Akibat Hukum Pidana

Meskipun Putusan Konsorsium merupakan Tindakan administratif akan tetapi ada unsur pidana dalam sanksi yang dijatuhkan KPPU, yaitu **Sanksi Denda**. Sanksi ini diatur dalam Pasal 47 ayat (2) huruf (g). Kemudian, apabila denda tersebut tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan selama lamanya 3(tiga) hingga 6 (enam bulan). Besar kecil denda tergantung dan disesuaikan dengan pasal yang dilangaar.

Sanksi denda yang dijatuhkan kepada Konsorsium dibayar oleh Konsorsium tersebut sendiri atau oleh para anggota Konsorsium, hal ini bergantung dari perjanjian pendirian Konsorsium tersebut. Namun, jika harta Konsorsium tidak cukup untuk membayar sanksi denda maka secara otomatis para anggota Konsorsium harus bertanggungjawab membayarkannya. Hal ini dikarenakan Konsorsium adalah badan usaha dan bukan badan hukum yang berbentuk Perseroan atau persekutuan perdata yang berarti tidak ada pemisahan harta kekayaan serta para anggotanya bertanggungjawab secara penuh terhadap konsorsium.

2. Sanksi Perdata

Tindakan Monopoli dan Persaingan Usaha merupakan ranah hukum Perdata. Akibat Hukum atau sanksi Perdata yang diterima oleh Konsorsium diantaranya:

a. Penetapan pembatalan perjanjian

Pembatalan perjanjian ini hanya berlaku untuk pelanggaran Pasal 4, Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hal ini dijelaskan pada Pasal 47 ayat (2) huruf a.

Konsorsium terbentuk berdasarkan perjanjian antara pendirinya. Dari peraturan diatas, KPPU dapat membubarkan Konsorsium apabila melanggar salah satu Pasal diatas. Namun, Hinga sekarang belum ada putusan KPPU yang membubarkan Konsorsium.

b. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha

Pasal 47 ayat 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU dapat menetapkan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999:

Apabila Konsorsium melanggar Pasal 28, maka KPPU dapat membubarkan Konsorsium. Seperti hanya penetapan pembatalan perjanjian pendirian konsorsium, KPPU juga belum pernah menetapkan pembatalan atas Konsorsium.

c. Ganti Rugi

Pasal 47 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat mengatur bahwa KPPU dapat menetapkan Putusan yang mengharuskan Badan Usaha mengganti kerugian. Ganti Rugi merupakan kompesasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat tindakan antipersaingan yang dilakukannya. Menurut Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif membagi ganti rugi menjadi 4 (empat) jenis, diantaranya:

- 1) Ganti Rugi nominal
- 2) Ganti Rugi penghukuman (*punitive damages*)
- 3) Ganti Rugi Aktual (*actual damages*) Ganti Rugi campur aduk (*remedy meddling*) yaitu suatu variasi dari berbagai taktik di mana pihak kreditor berusaha untuk memperbesar

haknya jika pihak debitur wanprestasi dan mengurangi atau menghapuskan kewajibannya jika digugat oleh pihak lain dalam kontrak tersebut.

Dalam konteks ini ganti rugi yang dapat ditetapkan oleh KPPU ialah jenis ganti rugi aktual (*actual damages*). Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada kerugian senyatanya yang dialami penderita. Proses perhitungan ganti rugi dilakukan berdasarkan pihak yang menerima kompensasi ganti rugi.

3. Sanksi Administratif

Sanksi pada Pasal 47 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat pada dasarnya merupakan Tindakan Administratif, akan tetapi ada unsur sanksi Pidana dan Perdata. Diluar Sanksi yang mengandung unsur Pidana dan Perdata, terdapat 3 (tiga) sanksi yang berupa perintah untuk menghentikan kegiatan tertentu:

- a. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integritas vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14.
- b. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan
- c. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Apabila terjadi kasus dimana kegiatan pelaku usaha dalam hal ini Konsorsium yang menimbulkan kerugian pada masyarakat, maka KPPU dapat membatalkan perjanjian dan atau memberhentikan kegiatan Konsorsium. Artinya Tender dapat dibatalkan jika kecurangan dalam proses Tender tersebut terbukti menimbulkan kerugian masyarakat. Namun, dalam kasus KPPU yang memutus Konsorsium bersalah sebagai satu entitas Terlapor tidak adak Pembatalan Tender, dan kegiatan Konsorsium pemenang Tender tetap berjalan

Diluar tiga sanksi diatas Konsorsium pernah menetapkan beberapa putusan administratif yang tidak diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat. Sanksi tersebut muncul pada putusan 08/KPPU-L/2004:

1. KPPU Menghukum Para pelaksana Konsorsium Lo Kim Muk, John Manurung, Welly Sahat, Hilmy Rahman, Makmur Boy, Jackson Andree W. Kumaat, Nucke Indrawan, Mus'ab Muhammad, Melina Alaydroes dan Yulinda Juniarty dalam bentuk larangan untuk mengikuti dan atau terlibat dalam kegiatan pengadaan barang dan atau jasa di KPU maupun KPUD selama 2 (dua) tahun.
2. Menyarankan kepada atasan dan intansi penyidik untuk melakukan tindakan dan pemeriksaan lebih lanjut terhadap Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, S.H. dan R.M Purba dalam kasus ini selaku Ketua Panitia Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Legislatif tahun 2004. Purba sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan data dari web kppu.co.id Sejak tahun 2000 hingga tahun 2016 terhitung ada 15 perkara terkait Konsorsium yang dinyatakan bersalah. Pada kasus 08/KPPU-L/2004 terdapat 8 (delapan) Konsorsium, satu Perseroan Terbatas dan Ketua Panitia pengadaan tinta sidik jari pemilu legislatif tahun 2004 yang diputus bersalah sebagai suatu entitas Terlapor atau Subyek Hukum. Terlapor dalam kasus ini dinyatakan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha dan Monopoli Tidak Sehat.

“Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

Terjadinya persekongkolan pada proses tender dimungkinkan oleh lemahnya regulasi yang dibuat oleh pemerintah. Selain itu, persekongkolan berpeluang terjadi karena panitia kurang mampu mendeteksi perilaku dan ciri-ciri awal terjadinya persekongkolan itu sendiri (Erwin Syahril, 2012:7)

Pada Putusan 08/KPPU-L/2004 Konsorsium yang diputus bersalah sebagai suatu kesatuan entitas terlapor mendapat sanksi denda yang berbeda-beda. Selain itu, KPPU juga menghukum para pelaksana Konsorsium dengan bentuk larangan untuk mengikuti dan/atau terlibat dalam pengadaan barang dan/atau jasa di KPU maupun KPUD selama 2 tahun.

Jadi, berdasarkan kasus tersebut KPPU hanya menjatuhkan sanksi denda tanpa adanya pembubaran sehingga para Konsorsium Terlapor tetap dapat menjalankan eksistensinya. Meskipun Para pelaksana dari Konsorsium dilarang terlibat dalam pengadaan barang dan/atau jasa di KPU maupun KPUD akan tetapi Para pelaksana Konsorsium tersebut masih dapat menjalankan Konsorsium sebagai mana mestinya.

Selanjutnya dalam putusan perkara Nomor 03/KPPU-L/2012 KPPU menempatkan Konsorsium PNRI yang beranggotakan Perum PNRI, PT LEN Industri, PT Quadra Solution, PT Sucofindo, dan PT Sandipala Artha Putra sebagai satu entitas Terlapor. Di sisi lain, masih dalam putusan yang sama, KPPU justru menetapkan anggota Konsorsium Astragraphia yang terdiri dari PT Astra Graphia IT, PT Sumber Cakung, PT Trisaksi Mustika Graphika, dan PT Kwarsa Hexagona sebagai Terlapor secara masing-masing. Konsorsium PNRI dalam Putusan tersebut sama-sama dinyatakan melanggar pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Konsorsium PNRI mendapat sanksi denda sebesar Dua Puluh Triliun Rupiah. Berbeda dari perkara sebelumnya, kasus di atas terdapat dua Konsorsium yang terlibat, meskipun terjadi dua pendekatan yang berbeda. Konsorsium PNRI diputus sebagai suatu kesatuan, sedangkan untuk Konsorsium Astragraphia KPPU memutus para anggota Konsorsium Astragraphia secara masing-masing.

Dalam dua kasus yang dibahas diatas, tidak terjadi perbedaan yang mencolok dari putusan KPPU baik yang menjadikan Konsorsium sebagai satu entitas terlapor maupun yang menjadikan anggota Kosorsium sebagai Terlapor. Sedikit perbedaan yang terjadi adalah dalam putusan 08/KPPU-L/2004, di mana pelaksana Konsorsium mendapatkan sanksi tindakan yaitu tidak boleh mengikuti pengadaan barang dan jasa selama dua tahun. Di dalam dua putusan tersebut, KPPU tidak memberikan sanksi kepada Konsorsium selain sanksi denda. Jadi Konsorsium yang masih tetap eksis masih bisa meneruskan kegiatan perniagaannya.

D. Simpulan

Akibat Hukum Konsorsium yang diputus bersalah dalam perkara KPPU terbagi menjadi jenis sanksi yaitu, sanksi Pidana, Sanksi Perdata dan Sanksi Administratif. Sanksi Pidana dalam putusan KPPU berupa Denda dan Pidana Kurungan Penganti Denda. Kemudian untuk Perdata berupa Penetapan pembatalan perjanjian dan Pembatalan atas pengabungan atau peleburan badan usaha serta Gantu Rugi. Lalu, Sanksi Administratif berupa perintah untuk menghentikan tindakan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari bebrapa jenis sanksi diatas, pada prakteknya KPPU hanya menerapkan sanksi Denda kepada Konsorsium. Denda harus dibayarkan oleh dan atas nama Konsorsium, akan tetapi jika harta kekayaan dari Konsorsium tidak cukup maka pertanggungjawaban pembayaran denda ditanggung oleh para pendirinya dikarenakan tidak ada pemisahan harta kekayaan.

E. Saran

Pemerintah dalam hal ini Presiden harus mengatur lebih lanjut tentang status hukum konsorsium dalam peraturan presiden terlebih jika berkaitan dengan tender yang diadakan oleh pemerintah. KPPU sebagai intansi yang menegakan Undang-undang nomor 5 Tahun 1999 harus membuat peraturan atau membahas secara formil tentang konsorsium sebagai subyek hukum dalam perkara persaingan Usaha.

F. Daftar Pustaka

- I Made Sarjana. 2014. *Prinsip-Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*. Cetakan pertama. Sidoarjo: Zifatama Publishing
- Dedie S. Martadisastra. 2011. Dampak Regulasi dan Persaingan terhadap Hubungan Ritel Modern dengan Pemasok Domestik. *Jurnal KPPU*. Edisi 6. Jakarta: KPPU
- Rini Fitriani. 2017. Aspek Hukum Legalitas Perusahaan atau Badan Usaha dalam Kegiatan Bisnis. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Samudra*. Vol 12. Aceh: Universitas Samudra
- Sukarmi. 2011. Kedudukan KPPU dalam Lembaga Extra Auxiliary. *Jurnal KPP*. Edisi 6. Jakarta: KPPU
- Yoza Wirsan Armanda. Tahun 2009. Analisa terhadap Undang-Undang Persaingan Usaha dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia. *Jurnal KPPU*. Edisi 1. Jakarta: KPPU
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha tidak Sehat dan Monopoli
- Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif
- Ridwan Khairandy. 2013. Karakter Hukum Perusahaan Perseroan dan Status Hukum Kekayaan Yang Dimilikinya. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. Vol 20. Yogyakarta: UII
- Marzuki dan Lumeno. 2011. Persepsi Risiko terhadap Penyediaan dan Pengelolaan Tenaga Kerja dalam International Joint Venture pada Proyek Infrastruktur. *Jurnal Teknik Sipil ITB*. Vol 18. Bandung: ITB
- Erwin Syahril. 2012. Upaya Mencegah Persekongkolan Tender pada Belanja Barang dan Modal Pemerintah. *Jurnal KPPU*. Edisi 7. Jakarta: KPPU
- Alum Simbolon. 2013. Pendekatan yang Dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Menentukan Pelanggaran dalam Hukum Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. Vol 20. Yogyakarta: UII