

# ASPEK HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM PELAKSANAAN LELANG PADA KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG (KPKNL)

MOH IBNU ICHWANUSSHOFA

## ABSTRAK

Pelaksanaan lelang melalui KPKNL sering kali menimbulkan ketidakpuasan bagi para pihak yang merasa dirugikan diantaranya debitur, pemohon lelang atau pihak yang berkepentingan lainnya yang disebabkan tidak tercapainya tujuan untuk mendapatkan harga yang optimal. Salah satu penyebab hal tersebut adalah adanya persaingan usaha yang tidak sehat. Lelang merupakan jual beli dalam bentuk khusus yang termasuk dalam ranah hukum perdata. Selain itu, lelang terkait juga dengan aspek hukum administrasi dan aspek hukum pidana, sedangkan aspek persaingan usaha dalam pelaksanaan lelang terdapat dalam proses adanya aktivitas persaingan antar peserta dalam memperebutkan barang yang dilelang. KPPU berwenang menegakan hukum persaingan dalam pelaksanaan lelang sebagaimana terlihat dalam putusan Nomor 04/KPPU/L/2011.

**Kata Kunci:** Lelang, Persaingan Usaha, KPKNL

## ABSTRACT

*The auction by KPKNL often cause dissatisfaction for those who feel aggrieved include borrowers, auction applicant or other interested parties and not achieving the goal to obtain an optimal price. The cause it is their unhealthy business competition. The auction is buying and selling in a special form which belong to the realm of civil law. In addition, the auction also related to the legal aspects of administrative and criminal law aspects, while the aspect of competition in the auction are in the process of their competitive activity among the participants in the fight over the auctioned items. The Commission has authority to enforce of competition law in the auction as it has been implemented in the Commission's decision No. 04 / KPPU / L / 2011.*

**Keywords:** Auction, Competition law, KPKNL

## PENDAHULUAN

Lembaga lelang yang diatur melalui sistem hukum dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat didalam dunia usaha. Lelang menurut sejarahnya berasal dari bahasa latin yaitu *auction* yang berartipeningkatan harga secara bertahap. FX Ngajarno mendefinisikan lelang “sebagai penjualan dihadapan banyak orang (dengan tawaran yang mengatas) yang dipimpin oleh pejabat lelang”<sup>1</sup>

Sebagaimana bidang usaha lainnya, dalam

praktik lelang juga terjadi kecurangan-kecurangan yang bertujuan untuk memenangkan pihak tertentu dan memperoleh barang dengan harga semurah mungkin. Akibatnya, tujuan utama agar diperoleh harga yang kompetitif tidak tercapai.

Salah satu tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat. Persaingan usaha yang sehat

<sup>1</sup> F.X Ngajarno, Nunung E. Iksito, dan Isti Indilistiani, *Lelang Teori dan Praktek*, (Jakarta : LPLPAP-BPPK Departemen keuangan, 2006), Hal. 1

bukan saja menjadi kewajiban lembaga formal seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) secara struktural saja, tetapi juga wajib diupayakan dalam setiap kebijakan terkait dengan dunia usaha, termasuk dalam pelaksanaan lelang di KPKNL.

Secara normatif, permasalahan yang dihadapi terkait dengan penegakan hukum persaingan karena Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha hanya melarang persekongkolan dalam tender (pengadaan barang dan jasa), bukan lelang penjualan barang. Dengan kondisi demikian, maka tujuan pelaksanaan lelang agar terciptanya harga maksimal tidak tercapai yang pada akhirnya akan merugikan debitur dan rendahnya bea lelang yang dipungut.

Praktik persaingan usaha dalam pelaksanaan lelang tidak dapat diawasi dan sulit dicegah. Penyebabnya antara lain adalah KPKNL sebagai instansi pemerintah yang lebih mengedepankan aspek birokrasi pemerintahan/administrasi negara dari pada aspek dunia usaha dalam pembuatan aturan dan pelaksanaan lelang di KPKNL. Hal itu menyebabkan tidak adanya akses bagi para pihak termasuk KPPU melakukan pengawasan dan penindakan apabila terjadi perbuatan curang dan praktik persaingan usaha tidak sehat dalam pelaksanaan lelang.

Gambaran permasalahan tersebut merupakan dampak ketidaksinkronan peraturan pelaksanaan lelang serta belum terciptanya akses terhadap persaingan yang sehat sehingga perlu dikaji lebih mendalam terkait peraturan dan kebijakan persaingan usaha dalam pelaksanaan lelang serta pengawasannya. Dalam penelitian ini penulis mengangkat suatu kajian yuridis mengenai aspek kebijakan persaingan usaha dalam pelaksanaan lelang di KPKNL untuk dapat melihat peraturan pelaksanaan lelang, kebijakan persaingan dan pengawasannya.

## PENDEKATAN TEORI

Pendekatan teori yang digunakan dalam penelitian ini memandang hukum sebagai bentuk

keseimbangan kepentingan sebagaimana yang dikemukakan oleh Roscoe Pound.<sup>2</sup> Bagi Pound hukum tidak boleh mengawang dalam konsep-konsep logis analitis maupun tenggelam dalam ungkapan-ungkapan teknis yuris yang terlampau eksklusif. Pound mengajukan 3 (tiga) kategori kelompok kepentingan,<sup>3</sup> yaitu kepentingan umum, sosial dan kepentingan pribadi.

Dalam konteks ini, Herlien Budiono memahami keseimbangan sebagai “keadaan hening atau keselarasan karena dari pelbagai gaya yang bekerja tidak satupun mendominasi yang lainnya, atau karena tidak satu elemen menguasai lainnya”.<sup>4</sup> Asas keseimbangan dalam hal ini adalah suatu asas yang dimaksudkan untuk menyelaraskan pranata-pranata hukum dan asas-asas pokok hukum perjanjian yang dikenal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mendasarkan pemikiran dan latar belakang individualisme pada satu pihak dan cara pikir bangsa Indonesia pada lain pihak.

Kata keseimbangan pada satu sisi dibatasi oleh kehendak (yang dimunculkan oleh pertimbangan atau keadaan yang menguntungkan), dan pada sisi lain oleh keyakinan (akan kemampuan untuk) mengejawantahkan hasil atau akibat yang dikehendaki; dalam batasan kedua sisi ini tercapailah keseimbangan yang dimaknai positif. Asas keseimbangan inilah yang menjadi dasar utama pelaksanaan lelang hak tanggungan. Keseimbangan kepentingan ini juga menjadi dasar tujuan dari adanya konsep persaingan usaha yang sehat.

Selain itu, perlu juga pemahaman mengenai konsep sistem hukum untuk dapat menempatkan proses lelang dalam sebuah sistem hukum yang akan menjadi kerangka berfikir dalam menganalisis permasalahan aspek kebijakan persaingan usaha.

<sup>2</sup> Herlambang Putra, *Teori Hukum dari Masa ke Masa*. Diakses secara online pada <http://herlambangputra.wordpress.com/2011/01/07/teori-hukum-dari-masa-ke-masa-bernard-l-tanya-et-al/> pada tanggal 20 Desember 2013.

<sup>3</sup> Otje Salman S dan Anton FSusanto, *Teori Hukum; Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2005). Hal. 34

<sup>4</sup> Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, (Bandung: Citra Aditya, 2005). Hal. 29-30.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat yuridis normatif berupa penelitian terhadap asas-asas hukum. Penelitian ini mengartikan hukum “sebagai jalinan nilai-nilai yang dirumuskan sebagai konsep abstrak yang pada akhirnya akan menjadi norma yang bersifat konkrit”.<sup>5</sup> Soetandyo Wignjosoebroto<sup>6</sup> menyebut penelitian seperti ini dengan istilah penelitian doktrinal. Pengumpulan data menggunakan studi dokumen. Sedangkan teknik analisa data menggunakan analisis deskriptif kualitatif, karena data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif dan dianalisa secara kualitatif.

## HASIL PENELITIAN

### A. Perbedaan Lelang Dengan Tender

Meskipun mengandung persamaan, pengertian lelang di sini berbeda dengan tender/pelelangan terhadap pengadaan barang/ pemborongan pekerjaan. Penggunaan secara bahasa antara lelang dan tender tampak searti dan dapat saling menggantikan. Walaupun demikian, dalam penelitian ini secara konsisten digunakan padanan kata dalam bahasa Inggris *auction* untuk lelang dan padanan kata *procurement* untuk tender. Menurut kamus bahasa Indonesia<sup>7</sup> lelang berarti “*penjualan di hadapan orang banyak (dengan tawaran yg atas-mengatasi) dipimpin oleh pejabat lelang*”, sedangkan tender memiliki arti “*tawaran untuk mengajukan harga, memborong pekerjaan, atau menyediakan barang*”.<sup>8</sup> Dari definisi keduanya berdasarkan kamus, tampak kesamaan hakikat yaitu adanya unsur persaingan atau kompetisi.

Pada umumnya masyarakat sering menyebutkan bahwa pengadaan barang dan jasa dengan istilah “tender”. Tender yang dimaksud untuk kegiatan pengadaan barang dan jasa Pemerintah. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas

<sup>5</sup> *Ibid.* Hal. 44-45.

<sup>6</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum; Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM-HUMA, 2002). Hal. 147.

<sup>7</sup> Pusat Bahasa Kementerian Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia online*, diakses pada <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> tanggal 31 Desember 2015.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mendefinisikan “tender” dengan istilah “pelelangan umum” yang diartikan sebagai metode pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang memenuhi syarat.

Mencermati pengertian keduanya, kegiatan lelang pranata hukum yang ditujukan untuk menjual barang dan mencari calon pembeli, sedangkan tender ditujukan untuk membeli barang dan mencari calon penjual. Berdasarkan pemaparan tersebut, antara tender dan lelang memiliki kesamaan yaitu:

1. Dilakukan di muka umum;
2. Didahului dengan pengumuman.
3. Adanya kompetisi.

Perbedaan lelang dengan tender sendiri dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut:

#### 1. Tujuan

Tujuan pelaksanaan lelang adalah mencari calon pembeli dengan penawaran harga tertinggi, sedangkan dalam tender bertujuan mendapatkan calon penjual barang dan jasa dengan penawaran harga terendah.

#### 2. Instansi/institusi penyelenggara dan hubungan hukumnya

Lelang diselenggarakan oleh KPKNL dan Balai lelang swasta. Khusus untuk lelang eksekusi dan lelang wajib dilaksanakan oleh KPKNL, sedangkan untuk lelang sukarela dapat dilaksanakan baik oleh KPKNL maupun balai Lelang. Kedudukan hukum KPKNL/balai lelang hanya sebagai fasilitator yang mempertemukan pemilik barang/pejabat penjual dengan para calon pembeli. Pada tender, penyelenggaranya adalah Unit Layanan Pengadaan Barang dan Jasa (ULP) yang berada di masing-masing instansi pemerintah. ULP mewakili pejabat pembuat komitmen yang mewakili pemerintah yang akan berkedudukan sebagai pembeli nantinya, sehingga hubungan hukum dengan peserta tender adalah calon pembeli berhadapan dengan para calon penjual.

### 3. Nilai

Nilai barang dalam lelang ditentukan limit batas bawahnya yang disebut dengan nilai limit. Nilai limit ditentukan oleh pemilik barang/pejabat penjual pada saat mengajukan permohonan lelang. Harga jual atau nilai laku diperoleh berdasarkan penawaran tertinggi dari peserta lelang dan di atas nilai limit. Pada proses tender, nilai didasarkan pada Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang telah ditentukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Nilai akhir/ nilai kontrak ditentukan berdasarkan penawaran terendah dibawah HPS.

### 4. Mekanisme penawaran dan pemenang

Mekanisme lelang dipimpin oleh pejabat lelang dihadapan umum yang menyampaikan jenis barang dan nilai limit serta menawarkannya kepada peserta lelang yang telah memenuhi persyaratan. Penawaran sendiri dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis. Kemudian penentuan pemenang berdasarkan nilai tawaran tertinggi. Pada proses tender, pelaksanaannya dilakukan oleh sebuah panitia pengadaan yang diberitugas resmi melakukan tender yang bertugas memverifikasi calon peserta baik secara teknis maupun administrasi. Rekanan/ penyedia barang dan jasa yang memenuhi syarat dapat melakukan penawaran barang dengan dasar harga di bawah HPS. Penentuan pemenang tender didasarkan pada peserta tender dengan tawaran harga terendah dari HPS. Untuk nilai tertentu, tender dapat dilakukan dengan mekanisme penunjukan langsung.

### B. Aspek Hukum Perdata Pelaksanaan Lelang

Lelang sebagai perjanjian jual-beli merupakan perjanjian konsensual artinya lelang sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah, mengikat atau mempunyai kekuatan hukum pada unsur essentialia yaitu barang dan harga yang terjadi pada saat pejabat lelang untuk kepentingan penjual menunjuk penawar tertinggi dan mencapai harga tertinggi sebagai pembeli lelang. Perjanjian lelang hanya bersifat obligatoir saja, artinya dengan lelang belum memindahkan hak milik, lelang baru meletakkan hak dan kewajiban pada kedua belah pihak.

Peraturan lelang bersifat *lex Specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata karena lelang merupakan cara penjualan khusus, yang prosedurnya berbeda dengan jual-beli pada umumnya. Hal ini terlihat dari sifatnya yang transparan dan pembentukan harga yang kompetitif. Subtansi dari lelang adalah jual beli. Oleh karena itu, terhadapnya berlaku syarat-syarat sah nya perjanjian. Pasal 1319 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, berbunyi: “semua perjanjian, baik yang mempunyai suatu nama khusus, maupun yang tidak terkenal dengan suatu nama tertentu, yang tunduk pada ketentuan umum dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III Bab I dan Bab II.18”.

Perjanjian jual beli diatur dalam Pasal 1457-1540 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Menurut Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, jual beli adalah “suatu persetujuan yang mengikat pihak penjual berjanji menyerahkan sesuatu barang / benda, dan pihak lain yang bertindak sebagai pembeli mengikat diri berjanji untuk membayar harga”. Dari pengertian yang diberikan Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di atas, persetujuan jual beli sekaligus membebaskan dua kewajiban yaitu:<sup>9</sup>

- a. Kewajiban pihak penjual menyerahkan barang yang dijual kepada pembeli.
- b. Kewajiban pihak pembeli membayar harga barang yang dibeli kepada penjual.

Di dalam perjanjian itu, pihak penjual berkewajiban untuk menyerahkan objek jual beli kepada pembeli dan berhak menerima harga dan pembeli berkewajiban untuk membayar harga dan berhak menerima objek tersebut. Unsur yang terkandung dalam definisi tersebut adalah:<sup>10</sup>

- a. Adanya subjek hukum, yaitu penjual dan pembeli;
- b. Adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli tentang barang dan harga;
- c. Adanya hak dan kewajiban yang timbul antara pihak penjual dan pembeli.

<sup>9</sup> M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, (Bandung : Alumni, 1986). Hal. 181

<sup>10</sup> Salim HS, *Op. Cit.* Hal. 49

Jual beli melalui lelang memiliki identitas dan karakteristik sendiri, dengan adanya pengaturan khusus dalam *Vendu Reglement* yang mengatur unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penjualan barang dimuka umum;
- b. Didahului dengan upaya pengumpulan peminat melalui pengumuman;
- c. Dilakukan oleh dan dihadapan pejabat lelang;
- d. Harga terbentuk dengan cara penawaran naik-naik atau turun-turun.

Mencermati esensi lelang tersebut, terdapat perbedaan antara lelang dengan jual beli biasa, yaitu jika dalam lelang penawaran dilakukan dari perorangan/penjual melalui pejabat lelang, maka dalam jual beli biasa penawaran dilakukan dari individu ke individu.<sup>11</sup> Perbedaan lainnya adalah dalam lelang, penjualan dilakukan dimuka umum, dihadapan pejabat lelang, dengan pengumpulan peminat sebelumnya dan adanya pembentukan harga naik-naik atau turun-turun untuk mencapai harga.

### C. Aspek Hukum Administrasi Negara

Pada saat ini, kewenangan dalam pengaturan dan pelaksanaan lelang berada dibawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/PMK.01/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, khususnya Pasal 1035 yang mengatur tugas DJKN dalam merumuskan, serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis dibidang kekayaan negara, piutang negara dan lelang. DJKN memiliki unit vertikal yang tersebut diseluruh Indonesia yang sehari-harinya melakukan pelayanan kemasyarakat, khususnya lelang melalui KPKNL.

Sebagai alat kelengkapan pemerintah, tentunya KPKNL harus tunduk terhadap ketentuan Hukum Administrasi Negara. Sementara itu, Hukum Administrasi Negara didefinisikan sebagai berikut :<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Bachtiar Sibarani, *Masalah Hukum Privatisasi Lelang*, Jurnal Keadilan Volume 4 Nomor 1 Tahun 2005/2006, Hal. 18.

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2008).

*“keseluruhan ketentuan yang mengingiat alat-alat kelengkapan negara, baik tinggi maupun rendah sebagai seperangkat peraturan hukum yang mengatur dan mengikat tentang bagaimana cara bekerjanya lembaga-lembaga atau alat-alat administrasi Negara dalam memenuhi tugas, fungsi, wewenang masing-masing, dan hubungan dengan lembaga atau alat perlengkapan Negara lain serta hubungan dengan masyarakat dalam melayani warga Negara”.*

Hukum Administrasi Negara merupakan suatu bidang pengaturan hukum yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pelayanan lelang oleh KPKNL dimaksudkan untuk memfasilitasi kegiatan perekonomian yang oleh ketentuan perundang-undangan harus melalui mekanisme penjualan dimuka umum. Hal ini terkait juga dengan kepentingan umum, khususnya untuk melindungi kepentingan debitur dalam proses eksekusi hak tanggungan dan penjualan Barang Milik Negara dalam proses penghapusan. Perlindungan kepentingan umum tersebut bertujuan agar penjualan atas barang-barang yang diwajibkan melalui pelelangan umum dapat diketahui oleh masyarakat umum untuk memenuhi asas transparansi. Selain itu, perlindungan tersebut nampak pula pada tujuan penjualan untuk memperoleh harga yang kompetitif.

Pejabat lelang dan pejabat lainnya yang terlibat dengan proses lelang di KPKNL merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagai ASN, maka pejabat lelang dan pejabat lainnya yang terkait dalam proses lelang di KPKNL dalam menjalankan tugasnya tunduk pada ketentuan administrasi dan Standar Operasional Prosedur (SOP) di lingkungan birokrasi pemerintahan. Walaupun demikian, kegiatan lelang yang dilaksanakannya merupakan kegiatan memfasilitasi jual beli yang lebih banyak diatur dalam hukum perdata.

Aspek hukum administrasi lainnya terkait dengan obyek barang yang dilelang. Pada jenis lelang wajib barang yang dilelang merupakan Barang Milik Negara. Terhadap BMN yang akan dihapuskan dari

pencatatan dan bukan berupa tanah dan bangunan. Setelah mendapat persetujuan dari pengelola, Pengguna Barang menerbitkan Surat Keputusan Penghapusan, dan selanjutnya Barang Milik Negara yang dihapuskan tersebut dijual secara lelang.

#### D. Aspek Hukum Pidana

Lemba lelang digunakan juga dalam proses penegakan hukum pidana dalam hal penjualan barang hasil rampasan dan eksekusi pidana. Lelang tersebut digolongkan ke jenis lelang eksekusi yang diselenggarakan oleh KPKNL. Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

Lelang eksekusi Kejaksaan berasal dari barang temuan, sitaan, rampasan dalam kaitan perkara pidana. Barang sitaan yang dieksekusi lelang kejaksaan merupakan barang-barang yang disita sebagai barang bukti perkara pidana, karena pertimbangan sifatnya yang cepat rusak, busuk, berbahaya, atau biaya penyimpanan terlalu tinggi maka dapat dilelang mendahului keputusan pengadilan berdasarkan Pasal 45 KUHP. Lelang tersebut harus memperoleh izin Ketua Pengadilan Negeri.

Terhadap barang bukti yang ditetapkan pengadilan dirampas untuk negara juga dilelang yang dikategorikan sebagai barang rampasan. Dalam hal ini, pihak kejaksaan bertindak sebagai pemohon lelang. Hasil penjualan atas eksekusi kejaksaan tersebut disetor ke kas negara melalui PNBPN.

#### E. Persaingan Tidak Sehat Dalam Pelaksanaan Lelang

Hal penting dalam pelaksanaan lelang adalah adanya kemungkinan terjadinya persekongkolan dalam proses lelang tersebut. Banyak dijumpai dalam praktik, bahwa kegiatan lelang selalu dikaitkan dengan persekongkolan.

Nuansa persekongkolan/konspirasi menyertai pada setiap kegiatan lelang. Persekongkolan mempunyai karakteristik tersendiri, karena dalam persekongkolan (*conspiracy*) terdapat kerjasama yang melibatkan dua atau lebih pelaku usaha yang

secara bersama-sama melakukan tindakan melawan hukum.

Istilah “bersekongkol” diartikan sebagai:<sup>13</sup>

*“kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu”.*

Istilah tersebut mengandung unsur-unsur sebagai berikut : kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya, membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menciptakan persaingan semu, menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan, tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu, pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung/tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.”

Adanya unsur “pihak lain” menunjukkan bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horizontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender. Berdasarkan keterlibatan pihak lain tersebut, maka ada 3 (tiga) bentuk persekongkolan, yaitu:<sup>14</sup>

- a) Bentuk pertama adalah persekongkolan horizontal, yakni tindakan kerjasama yang dilakukan oleh para penawar tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang dengan cara bertukar informasi harga serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Dalam kerjasama semacam ini, pihak yang kalah diperjanjikan akan mendapatkan sub kontraktor dari pihak yang menang atau dengan mendapatkan sejumlah uang sebagai sesuai kesepakatan diantara para penawar tender.

<sup>13</sup> Andi Fahmi, Dkk. Op. Cit. Hal. 169

<sup>14</sup> Ibid. Hal. 170

- b) Bentuk kedua adalah persekongkolan tender secara vertikal, artinya bahwa kerjasama tersebut dilakukan antara penawar dengan panitia pelaksana tender. Dalam hal ini, biasanya panitia memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar, sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut.
- c) Bentuk ketiga adalah persekongkolan horizontal dan vertikal, yakni persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender, misalnya tender fiktif yang melibatkan panitia, pemberi pekerjaan, dan pelaku usaha yang melakukan penawaran secara tertutup.
- d) Dengan demikian persekongkolan dalam lelang merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh 2 (dua) atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta lelang tertentu. Kegiatan bersekongkol ini dapat dilakukan oleh satu atau lebih peserta yang menyetujui satu peserta dengan harga yang lebih rendah, dan kemudian peserta lainnya tidak melakukan penawaran lebih tinggi. Kesepakatan semacam ini bertentangan dengan proses pelelangan yang wajar, karena penawaran umum dirancang untuk menciptakan keadilan dan menjamin dihasilkannya harga optimal.

Hasil dari penelitian terhadap salah satu pelaksanaan lelang pada tahun 2013, diketahui bahwa persekongkolan tersebut dilakukan sebelum lelang dimulai dengan adanya kesepakatan antar peserta lelang mengenai siapa yang akan menang dan berapa harga jual yang paling minimal. Dengan kata lain, “lelang” telah terjadi sebelum lelang sebenarnya dilaksanakan. Jadi akan muncul penawar tunggal dimana peserta lainnya membatalkan diri sebagai peserta atau tidak melakukan penawaran sehingga penawar tunggal tersebut dipastikan

menjadi pemenang lelang dan memperoleh barang yang dikehendaki. Bagi peserta lelang yang “mundur” dari proses lelang tersebut memperoleh sejumlah uang yang biasa disebut sebagai “uang mundur”.

Praktik pemberian “uang mundur” dalam pelaksanaan lelang menjadi modus yang lazim terjadi diberbagai daerah. Hal ini bertentangan dengan prinsip lelang sebenarnya yang menghendaki terjadinya kompetisi antar peserta lelang sehingga penjual akan memperoleh harga yang paling kompetitif. Kerugian lainnya yaitu adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Sebagai fasilitator pelaksanaan lelang, pejabat lelang tidak memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap adanya kesepakatan yang terjadi diluar proses lelang. Selain itu, dalam peraturan teknis lelang belum mengatur/mengadopsi aspek persaingan tidak sehat yang melarang aktivitas tersebut.

Untuk mengurangi kemungkinan persekongkolan antara pelaku usaha, Kementerian Keuangan telah membuat mekanisme *e-auction* yaitu dengan sistem lelang elektronik dimana para pihak sebagai peserta lelang tidak saling berhadapan, tidak saling mengetahui yang dapat memperkecil kemungkinan terjadinya kolusi.

Pembatasan peserta dan penentuan harga yang terjadi pada pelaksanaan lelang di KPKNL tersebut terjadi karena masih adanya celah peraturan teknis terkait lelang yang belum berorientasi pada persaingan usaha. Hal ini merupakan bagian dari kewajiban pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan untuk mendorong terciptanya persaingan usaha yang sehat melalui kebijakan persaingan yang tercermin dalam pengaturan-pengaturan teknis di bidang lelang.

#### **F. Kewenangan Kppu Terkait Pengawasan Hukum Persaingan Dalam Pelaksanaan Lelang Di KPKNL**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan

Usaha Tidak Sehat membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui atribusi beberapa tugas pengawasan. Salah satu tugas dimaksud adalah “melakukan penegakan hukum dan penyampaian saran kebijakan kepada Pemerintah”.<sup>15</sup>

Kegiatan lelang di KPKNL, dimana KPKNL merupakan bagian dari administrasi pemerintahan yang memfasilitasi penjualan melalui lelang dengan segala peraturan administrasi yang memiliki dimensi hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana. Sehubungan dengan kewenangan KPPU melakukan pengawasan persaingan usaha pada pelaksanaan lelang di KPKNL, dapat diketahui berdasarkan putusan KPPU Nomor 04/KPPU/L/2011 tentang Perkara Lelang Boedel Pailit PT Anugerah Tapin Persada di KPKNL Banjarmasin.

Perkara KPPU Nomor 04/KPPU/L/2011 merupakan satu-satunya perkara persaingan usaha yang terkait pelaksanaan lelang di KPKNL yang ditangani oleh KPPU. Perkara ini terkait dengan lelang eksekusi wajib, khususnya penjualan boedel pailit PT PT Anugerah Tapin Persada (dalam pailit) yang dilaksanakan oleh KPKNL Banjarmasin. Adanya perkara ini menjawab permasalahan terkait kewenangan KPPU dalam melakukan penegakan hukum persaingan usaha pada pelaksanaan lelang di KPKNL. Putusan tersebut menolak dugaan investigator yang menyatakan bahwa para pihak terlapor telah melakukan persekongkolan dalam lelang berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat walaupun dugaan persengkolan tersebut tidak terbukti, namun Majelis Komisi persaingan usaha berpendapat bahwa KPPU berwenang melakukan pemeriksaan dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang secara jelas menyebutkan “tender”, diartikan juga dapat diterapkan pada proses lelang. Hal ini yang menjadi fokus pembahasan berikutnya.

Meskipun putusan KPPU NOMOR 04/KPPU/L/2011 tanggal 22 November 2011 menyatakan tidak

<sup>15</sup> Junaidi, *Op. Cit.*

terdapat persekongkolan dalam pelaksanaan lelang boedel pailit PT Anugerah Tapin Persada di KPKNL Banjarmasin, putusan tersebut sangat penting kedudukannya terhadap pengawasan persaingan usaha dimana dalam salah satu pertimbangan hukumnya, majelis komisi berpendapat bahwa walaupun persekongkolan lelang tidak diatur dalam Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, yang hanya mengatur persekongkolan tender, KPPU berwenang untuk mengawasi pelaksanaan lelang.

Dalam Putusan KPPU disebutkan:

*“Bahwa dalam hal lelang maupun tender terdapat persaingan diantara pelaku usaha atau individu untuk mendapatkan sesuatu, bisa barang, jasa, atau pekerjaan, didalam istilah ilmiah, lelang atau tender ini termasuk ke dalam istilah bid rigging, dan di dalam praktek internasional, di AS dan negaranegara yang tergabung di dalam OECD, pengertian tender ini termasuk juga lelang dan hal ini merupakan kewenangan lembaga persaingan.”*

Selain pertimbangan tersebut, majelis komisi juga mendasarkan kewenangannya dengan melihat objek barang yang dilelang. Majelis komisi berpendapat bahwa objek lelang memiliki nilai publik sehingga akan berpengaruh terhadap masyarakat banyak. Dalam hal ini majelis komisioner menggunakan dasar kepentingan publik sebagai asas penting dalam persaingan usaha. Berikut pertimbangan majelis komisioner tersebut:

*“Bahwa dalam hal panitiannya pelaku usaha haru dilihat dulu barang yang di tender atau dilelang apakah termasuk privat atau publik, dalam konteks perkara ini yang dilelang salah satunya adalah pembangunan jalan khusus, setahu khalayak umum, jalan adalah jalan umum, dan jalan khusus tersebut mempunyai nilai publik, karena banyak yang akan terpengaruh.”*

Dengan demikian, KPPU berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berwenang melakukan penegakan hukum persaingan dalam kegiatan lelang di KPKNL

meskipun berdasarkan Pasal 22 Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat hanya disebutkan persekongkolan tender saja.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disampaikan pada bab terdahulu, maka disimpulkan sebagai berikut:

1. Persaingan antar peserta dalam memperebutkan barang yLelang merupakan jual beli dalam bentuk khusus yang termasuk dalam ranah hukum perdata. Selain itu, lelang terkait juga dengan aspek hukum adminsitrasi dan aspek hukum pidana.
2. Aspek persaingan usaha dalam pelaksanaan lelang terlihat dari adanya proses ang dilelang. Dimana aspek penting yang paling menentukan terdapat dalam tahapan pengumuman lelang, penentuan nilai limit, mekanisme penawaran, dan penentuan pemenang.
3. KPPU memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan penegakan hukum persaingan usaha terkait pelaksanaan lelang di KPKNL.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Budiono, Herlien. 2011. *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*. Bandung: Citra Aditya.
- BUPLN Kementerian Keuangan. 1995. *Lelang Barang-Barang Milik Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia*. Bandung: Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Kantor Wilayah IV Kantor Lelang Negara.
- Fahmi, Andi dkk. 2009. *Hukum Persaingan Usaha Teks dan Konteks*. Jakarta: KPPU.
- Friedman, Lawrence M. 1984. *American Law: An Introductio*. New York: W.W. Norton & Co.
- Fuadi, Munir. 2004. *Hukum Anti Monopoli, Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: PT Citra Aditya.
- Hadjon, Philipus M. Dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Harahap, M. Yahya. 1989. *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. Jakarta; PT. Gramedia.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2005. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Lelang*. Jakarta: Biro Hukum Sekretariat Jenderal.
- Kementerian Keuangan. 1995. *Lelang Barang-Barang Milik Badan Usaha Milik Negara/Daerah*, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Kantor Wilayah IV Kantor Lelang Negara, Bandung.
- Marbun, B.N. 2003. *Kamus Manajemen*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ngajarno, F.X. Nunung E. Iaksito, dan Isti Indilistiani. 2006. *Lelang Teori dan Praktek*. Jakarta: LPLPAP-BPPK Departemen Keuangan.
- S. Salman, Otje. dan Susanto, Anton F. 2005. *Teori Hukum; Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Salbiah, 2004. *Materi Pokok Pengetahuan Lelang*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Perpajakan).
- Sianturi, Purnama. 2013. *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Sirait, Ningrum Natasya. 2004. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Soerjopratikno, Hartono. 1994. *Aneka Perjanjian Jual Beli*. Yogyakarta: Mustika Wikasa.
- Soeryono, Soekanto. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Subekti. 1981. *Pembinaan Hukum Nasional*. 1981. Bandung: Alumnus.
- Warouw, Adolf. 1998. *Optimalisasi pengurusan Piutang Negara dengan Mengefektifkan Pemanfaatan Sarana Hukum yang ada*, Kumpulan Makalah Diskusi Panel I sampai IV Pengurusan Piutang dan Lelang Negara. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Wibowo, Destivano dan Harjon Sinaga. 2005. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada.

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum; Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta.

Widjaja, Gunawan. 1999. *Merger dalam Persfektif Monopoli*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.

Webster's Pocket Questations Dictionary. 2005. United States: Trident Press International.

#### **MEDIA LAIN**

Dewi, Chandra Puspita dkk. 2015. *Tinjauan Yuridis Terhadap Penegakan Hukum Persaingan Usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)*, diunduh pada <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=12421&val=907> pada tanggal 20 Desember 2015.

Halim. Abdul. 2013. *Perbuatan Melawan Hukum dalam Gugatan Pelaksanaan Lelang di KPKNL*. Buletin Media Kekayaan Negara Edisi No.14 Tahun IV/2013, diakses pada <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/detail/perbuatan-melawan-hukum-dalam-gugatan-pelaksanaan-lelang-kpknl>, tanggal 14 Desember 2015.

Junaidi, *Persaingan versus Kebijakan*, diakses pada website <http://www.kppu.go.id/id/blog/2013/01/persaingan-versus-kebijakan/> pada tanggal 26 Desember 2015.

Margono, *Pemindahtanganan barang milik negara dengan penjualan, tukar Menukar serta hibah pada kementerian keuangan*, diunduh melalui [http://www.bppk.depkeu.go.id/webpkn/attachments/article/784/artikel%20p%20margono\\_edited-2.pdf](http://www.bppk.depkeu.go.id/webpkn/attachments/article/784/artikel%20p%20margono_edited-2.pdf). pada tanggal 30 Desember 2015.

Pusat Bahasa Kementerian Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia online*, diakses pada <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> tanggal 31 Desember 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XI/2013 tanggal 27 Januari 2014 tentang Pengujian atas Undang-undang Lelang

(Vendu Reglement. Ordonansi 28 Februari 1908 Staatblad 1908:189).

Putra, Herlambang. *Teori Hukum dari Masa ke Masa*. Diakses <http://herlambangputra.wordpress.com/2011/01/07/teori-hukum-dari-masa-ke-masa-bernard-l-tanya-et-al/> pada tanggal 20 Desember 2013.

Sand, Florida. *Auction*, diakses pada <http://www.econ.ucsb.edu/aution/Econ177/lecture1.pdf> pada tanggal 23 Desember 2015.

Sibarani, Bachtiar. *Masalah Hukum Privatisasi Lelang*, Jurnal Keadilan Volume 4 Nomor 1 Tahun 2005/2006.

Symeonidis, George. *Competition Policy*, diunduh pada <http://privatewww.essex.ac.uk/~symeonid/Competition%20Policy.pdf> pada tanggal 18 Desember 2015.

Tanjung, Togar. 2015. *Persaingan Usaha dan Peran Negara*. Artikel yang diakses melalui [www.fhui\\_kebijakan\\_5](http://www.fhui_kebijakan_5) pada tanggal 26 Desember 2015.