

Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dan Tanggung Jawab Hukum Pihak Yang Memfasilitasi Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Novi Salsabila¹, Rahmi Zubaedah², Meita Fadhillah³

¹Universitas Singaperbangsa Karawang, 2210631010119@student.unsika.ac.id

²Universitas Singaperbangsa Karawang, rahmi.zubaedah@fh.unsika.ac.id

³Universitas Singaperbangsa Karawang, meita.fadhillah@fh.unsika.ac.id

Abstrak

Persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat yang sering terjadi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Permasalahan dalam penelitian ini berfokus pada peran KPPU dalam menangani perkara dalam Putusan KPPU Nomor 18/KPPU-L/2023, serta tanggung jawab hukum PPK dan Pokja yang memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender secara vertikal. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPPU telah menjalankan kewenangannya secara efektif dalam membuktikan dan menjatuhkan sanksi atas pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan menemukan bahwa PPK dan Pokja yang memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender secara vertikal tidak dapat dikenai sanksi berdasarkan hukum persaingan usaha karena bukan merupakan pelaku usaha.

Kata Kunci: *Persekongkolan Tender, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Tanggung Jawab Hukum*

Abstract

Bid-rigging is a form of unfair business competition that frequently occurs in government procurement of goods and services. This study focuses on the role of the KPPU in handling the case addressed in KPPU Decision No. 18/KPPU-L/2023, as well as the legal responsibilities of the PPK and the Working Group that facilitated the occurrence of vertical bid-rigging. This study employs a normative legal methodology using both a statutory approach and a case-based approach. The results of the study indicate that the KPPU has effectively exercised its authority in proving and imposing sanctions for violations of Article 22 of Law No. 5 of 1999 and has determined that the PPK and the Working Group that facilitated the occurrence of vertical bid-rigging cannot be subject to sanctions under competition law because they are not business entities.

Keywords: *Bid-rigging, Government Procurement of Goods and Services, Legal Liability.*

Corresponding Author:

Novi Salsabila

Universitas Singaperbangsa Karawang, 2210631010119@student.unsika.ac.id

PENDAHULUAN

Perkembangan perekonomian nasional menuntut adanya sistem hukum yang mampu menjamin terciptanya aktivitas usaha yang tertib, adil, dan kompetitif. Hukum persaingan usaha dalam konteks tersebut memiliki fungsi penting untuk menjaga keseimbangan pasar sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan ekonominya. Persaingan usaha yang sehat juga berperan dalam mendorong efisiensi, inovasi, peningkatan kualitas produk, serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sebagai

konsumen. Sebaliknya, praktik persaingan usaha tidak sehat dapat menghambat mekanisme pasar dan menimbulkan distorsi dalam kegiatan ekonomi nasional.

Salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat yang masih sering terjadi di Indonesia ialah persekongkolan tender dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Praktik tersebut dilakukan melalui kerja sama antar peserta tender maupun dengan pihak penyelenggara untuk menentukan pemenang tender secara tidak wajar. Kondisi ini menyebabkan proses pengadaan kehilangan sifat kompetitifnya dan berpotensi menimbulkan kerugian negara, penurunan kualitas pekerjaan, serta hilangnya kepercayaan publik terhadap sistem pengadaan pemerintah. Tindakan tersebut dikenal sebagai *bid rigging* atau persekongkolan tender yang secara langsung bertentangan dengan prinsip persaingan yang sehat.

Larangan terhadap praktik persekongkolan tender diatur secara tegas dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang melarang pelaku usaha bersekongkol untuk mengatur atau menentukan pemenang tender sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. KPPU dalam penegakannya diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan pembuktian terhadap dugaan pelanggaran persaingan usaha, termasuk melalui penggunaan alat bukti langsung maupun tidak langsung sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023. Keberadaan KPPU menjadi penting sebagai instrumen pengawasan terhadap praktik monopoli dan penyalahgunaan proses pengadaan pemerintah.

Permasalahan tersebut juga tercermin dalam Putusan KPPU Nomor 18/KPPU-L/2023 mengenai pengadaan pekerjaan konstruksi lanjutan pengembangan fasilitas Pelabuhan Laut Nusa Penida Tahun 2022. Pada perkara tersebut, ditemukan indikasi koordinasi antar peserta tender serta keterlibatan pihak penyelenggara pengadaan dalam proses tender. Pada perkara ini KPPU telah menyatakan dan memutuskan adanya praktik persekongkolan tender. Praktik persekongkolan tender juga menimbulkan konsekuensi terhadap integritas sistem pengadaan barang/jasa pemerintah. Tender yang seharusnya menjadi sarana seleksi penyedia secara objektif berubah menjadi mekanisme yang hanya menguntungkan kelompok tertentu melalui pengaturan pemenang secara terselubung. Keadaan tersebut mengakibatkan hilangnya kesempatan yang sama bagi pelaku usaha lain untuk bersaing secara jujur dan independen.

Keterlibatan pejabat pengadaan dalam praktik persekongkolan tender juga menjadi persoalan penting dalam perspektif hukum persaingan usaha. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Kelompok Kerja (Pokja) pada dasarnya memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan proses tender secara profesional, transparan, dan bebas dari konflik kepentingan. Pada praktiknya, tidak menutup kemungkinan adanya tindakan yang justru mempermudah terjadinya koordinasi antar peserta tender melalui penyusunan persyaratan yang diskriminatif maupun pengondisian proses evaluasi penawaran. Pada penelitian ini diperlukan analisis lebih lanjut mengenai bentuk tanggung jawab hukum pihak penyelenggara pengadaan yang terlibat atau memfasilitasi praktik persekongkolan tender dalam kaitannya dengan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk membahas terkait tanggung jawab hukum pihak yang memfasilitasi terjadinya persekongkolan secara vertikal dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang menempatkan hukum sebagai norma yang dikaji melalui peraturan perundang-undangan, putusan, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dengan menggunakan deksriptif-analitis dengan tujuan menggambarkan seluas mungkin menganalisis ketentuan hukum mengenai larangan persekongkolan tender, peran KPPU, dan tanggung jawab hukum pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus

(*case approach*) melalui pengkajian terhadap Putusan KPPU Nomor 18/KPPU-L/2023. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara menelaah berbagai literatur hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu penelitian. Seluruh data kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dan praktik penerapannya dalam perkara persekongkolan tender.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Persekongkolan tender vertikal pada prinsipnya terjadi ketika penyelenggara tender tidak lagi menjalankan fungsinya secara netral, melainkan melalui tindakan atau kebijakan tertentu menciptakan kondisi yang menguntungkan peserta tertentu dalam proses pengadaan. Keterlibatan penyelenggara tender dalam perspektif hukum persaingan usaha tidak selalu berbentuk kesepakatan langsung dengan peserta tender, tetapi dapat pula diwujudkan melalui penetapan persyaratan, spesifikasi teknis, atau mekanisme evaluasi yang membatasi kesempatan pelaku usaha lain untuk berkompetisi secara setara.

Pada Putusan KPPU Nomor 18/KPPU-L/2023, Majelis Komisi menemukan adanya persyaratan pengalaman perusahaan pembuat *floating pontoon* selama lebih dari dua puluh tahun yang dipertahankan sejak tahap penyusunan dokumen hingga evaluasi akhir. Persyaratan tersebut dipandang tidak memiliki justifikasi teknis yang memadai dan berpotensi mempersempit jumlah peserta yang mampu memenuhi kualifikasi tender. Keberadaan persyaratan yang secara tidak proporsional membatasi akses pasar dapat dipandang sebagai indikator adanya hambatan persaingan yang diciptakan oleh penyelenggara tender.

PPK memiliki kewenangan dalam menyusun kebutuhan pengadaan, menetapkan spesifikasi teknis, dan merumuskan persyaratan yang harus dipenuhi peserta tender, sedangkan Pokja bertanggung jawab melaksanakan proses pemilihan penyedia dan memastikan seluruh tahapan pengadaan berjalan sesuai prinsip persaingan yang sehat, transparan, dan tidak diskriminatif. Ketika suatu persyaratan yang berpotensi menghambat persaingan tetap dipertahankan dan diterapkan dalam proses evaluasi, tindakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab fungsional kedua panitia pengadaan tersebut.

Putusan KPPU tidak menempatkan PPK dan Pokja sebagai pelaku utama pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Majelis Komisi hanya menilai bahwa tindakan keduanya telah berkontribusi terhadap terciptanya kondisi yang memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender vertikal. Konstruksi tersebut penting karena membedakan antara pihak yang melakukan pelanggaran persaingan usaha dan pihak yang tindakannya menjadi faktor pendukung lahirnya pelanggaran tersebut. PPK dan Pokja tidak dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan aturan hukum persaingan usaha, meskipun keduanya terlibat dan terbukti dalam fakta persidangan. Hal tersebut disebabkan karena subjek hukum utama yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha. Pasal 1 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara limitatif mendefinisikan pelaku usaha sebagai orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan ekonomi dalam wilayah hukum Indonesia.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pengaturan persekongkolan tender dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memang berorientasi pada perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha, bukan terhadap pejabat pemerintahan yang menjalankan fungsi administrasi negara. Status hukum pejabat pengadaan tidak berubah menjadi pelaku usaha meskipun berperan dalam terbentuknya kondisi yang mendukung persekongkolan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tersebut. Permasalahan ini berimplikasi langsung terhadap kewenangan KPPU. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya memberikan kewenangan kepada KPPU untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran persaingan usaha, tidak terdapat

dasar hukum yang memungkinkan KPPU untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada PPK maupun Pokja meskipun tindakan mereka berkontribusi terhadap terjadinya persekongkolan tender vertikal.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara konsep keterlibatan (*participation*) dan pertanggungjawaban (*liability*). Tidak setiap pihak yang terlibat dalam suatu peristiwa hukum secara otomatis dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan aturan hukum yang sama. Keterlibatan pejabat pengadaan dalam persekongkolan tender berfungsi sebagai fakta pendukung untuk membuktikan adanya kolusi vertikal, sedangkan pertanggungjawaban persaingan usaha tetap dibebankan kepada pelaku usaha sebagai subjek yang diatur dalam undang-undang. Tindakan PPK dan Pokja tetap dapat dinilai dari perspektif hukum administrasi pemerintahan, meskipun tidak dapat dikenakan sanksi berdasarkan hukum persaingan usaha. Kedudukan keduanya sebagai pejabat publik menyebabkan setiap penggunaan kewenangan harus tunduk pada prinsip legalitas, asas profesionalitas, asas kecermatan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, setiap keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan wajib dilaksanakan sesuai tujuan pemberian kewenangan dan tidak boleh mengandung unsur penyalahgunaan wewenang. Kewenangan yang dimiliki PPK dan Pokja dalam pengadaan barang/jasa pemerintah diberikan untuk menjamin terciptanya proses pengadaan yang kompetitif, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Penggunaan kewenangan yang menghasilkan pembatasan persaingan tanpa dasar objektif yang memadai dapat menjadi dasar untuk melakukan evaluasi administratif terhadap tindakan pejabat yang bersangkutan.

Kajian mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah menunjukkan bahwa penyusunan persyaratan yang bersifat diskriminatif merupakan salah satu bentuk administrasi yang paling sering memicu sengketa pengadaan dan pelanggaran prinsip persaingan sehat. Pada perkara *a quo*, keberadaan syarat pengalaman dua puluh tahun bagi perusahaan pembuat *floating pontoon* menunjukkan adanya penggunaan kewenangan yang patut diuji kesesuaiannya dengan prinsip proporsionalitas dan tujuan pengadaan pemerintah.

Tanggung jawab PPK dan Pokja dalam perspektif hukum administrasi negara pada dasarnya merupakan tanggung jawab jabatan (*official responsibility*), namun apabila hasil pemeriksaan lebih lanjut menemukan adanya unsur kesengajaan, keberpihakan, konflik kepentingan, atau penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan peserta tertentu, maka dapat berkembang menjadi tanggung jawab pribadi (*personal responsibility*). Bentuk pertanggungjawaban yang tepat terhadap PPK dan Pokja bukanlah sanksi persaingan usaha, melainkan mekanisme evaluasi, pemeriksaan, pembinaan, atau sanksi administratif yang dilakukan oleh instansi yang berwenang sesuai ketentuan hukum administrasi pemerintahan dan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pada Putusan Nomor 18/KPPU-L/2023, KPPU memilih memberikan rekomendasi kepada instansi yang berwenang untuk menindaklanjuti keterlibatan penyelenggara pengadaan. Langkah tersebut mencerminkan penerapan prinsip legalitas sekaligus penghormatan terhadap pembagian kewenangan antar lembaga negara. Rekomendasi KPPU memiliki fungsi strategis karena menjadi jembatan antara aturan hukum persaingan usaha dan aturan hukum administrasi pemerintahan. Melalui rekomendasi tersebut, temuan KPPU mengenai adanya tindakan yang memfasilitasi persekongkolan tender dapat ditindaklanjuti oleh APIP, LKPP, maupun instansi pembina kepegawaian untuk menentukan ada atau tidaknya pelanggaran administratif, etika jabatan, atau disiplin pegawai. Rekomendasi tidak dapat dipandang sebagai bentuk ketidakmampuan KPPU menjatuhkan sanksi, namun merupakan instrumen hukum yang digunakan untuk memastikan bahwa setiap pihak yang terlibat dalam terjadinya persekongkolan tender dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai aturan hukum yang mengatur kedudukannya.

KESIMPULAN

PPK dan Pokja yang terbukti memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender secara vertikal tidak dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan aturan hukum persaingan usaha karena tidak termasuk kategori pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tindakan keduanya tetap dapat dinilai dalam perspektif hukum administrasi pemerintahan karena berkaitan dengan penggunaan kewenangan dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah. Bentuk pertanggungjawaban yang tepat terhadap PPK dan Pokja adalah melalui mekanisme evaluasi, pemeriksaan, pembinaan, atau sanksi administratif oleh instansi yang berwenang, sebagaimana ditindaklanjuti melalui rekomendasi yang diberikan KPPU dalam putusan Nomor 18/KPPU-L/2023.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal Dan Buku

- Ami Anggara, & Hirsanuddin. (2024). Analisis Persekongkolan Tender dalam Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Jurnal Commerce Law*, 2(2), 343–357.
- Hermansyah. (2009). *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Heriyanto, Saleh, A. R., & Kholida, N. D. (2025). Pertanggungjawaban Hukum Peserta Tender dan Penyelenggara dalam Praktik Persekongkolan Pengadaan Jasa Konstruksi. *HUKMY: Jurnal Hukum*, 5(2), 1040–1054.
- Irani, A., Dani, I., & Zulaiha, E. (2024). Persekongkolan Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha pada Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-Kppu/2022. *Jurnal Rechtsens*, 13(1), 1–15.
- Maarif, Y. M., et al. (2025). *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha (Edisi Ketiga)*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- Nugroho, S. A. (2012). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Pratisthita, N. M. S., & Wairocana, I. G. N. (2019). Penyalahgunaan Wewenang pada Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi. *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, 7(8), 1–15.
- Ridwan HR. (2020). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, S. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2013). *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Usman, R. (2013). *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Widyastuti, E. (2023). Praktik Persekongkolan dalam Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. *Jurnal Dimensi Cakra Hukum*, 1(2), 64–78.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Putusan

- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 18/KPPU-L/2023.