Science and Education Journal
Vol 5 No 3 (2026)
E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Membuktikan Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah: Studi Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025

Syahnas Navisa[1], Rahmi Zebaedah[2], Meita Fadhilah[3]
[1]Universitas Singaperbangsa Karawang, 2210631010141@student.unsika.ac.id
[2]Universitas Singaperbangsa Karawang, rahmi.zubaedah@fh.unsika.ac.id
[3]Universitas Singaperbangsa Karawang, meita.fadhilah@fh.unsika.ac.id

Abstrak

Persekongkolan tender dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan bentuk pelanggaran hukum persaingan usaha yang merugikan keuangan negara, sebagaimana terjadi pada Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025 mengenai tender pemeliharaan mesin induk MTU di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang melibatkan PT Dieselindo Utama Nusa dan PT Rolls Royce Solution Indonesia. Artikel ini bertujuan mengkaji peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam membuktikan adanya persekongkolan tender tersebut. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif bersifat deskriptif analitis, melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus terhadap putusan KPPU tersebut, didukung data wawancara pada Kantor Wilayah III KPPU. Hasil kajian menunjukkan bahwa peran KPPU tercermin dari kedudukannya sebagai lembaga quasi-judicial yang menjalankan fungsi investigatif dan ajudikatif secara terpisah namun terpadu, mulai dari penyusunan laporan dugaan pelanggaran hingga penilaian rangkaian bukti langsung dan tidak langsung berupa dokumen penawaran, surat dukungan teknis eksklusif, dan pola kemenangan berulang pada dua paket tender. Konstruksi pembuktian tersebut berhasil menunjukkan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 22 UU No. 5/1999 dan dikuatkan pada tingkat keberatan di Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Artikel ini menyimpulkan bahwa metode pembuktian berbasis bukti tidak langsung (circumstantial evidence) menjadi kunci keberhasilan KPPU mengungkap persekongkolan vertikal yang tersembunyi di balik hubungan otorisasi teknis eksklusif.

Kata Kunci: *Persekongkolan Tender, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pembuktian.*

Abstract

Bid rigging in government procurement of goods and services is a form of violation of competition law that harms state finances, as occurred in Case Number 07/KPPU-L/2025 concerning the tender for MTU main engine maintenance at the Directorate General of Customs and Excise, involving PT Dieselindo Utama Nusa and PT Rolls Royce Solution Indonesia. This article examines the role of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in proving the existence of the bid rigging. The research employs a normative juridical method with descriptive analytical characteristics, using a statutory approach and a case approach toward the KPPU decision, supported by interview data obtained from the KPPU Regional Office III. The findings show that KPPU's role is reflected in its position as a quasi-judicial institution that carries out investigative and adjudicative functions separately yet in an integrated manner, from the preparation of the alleged violation report to the assessment of direct and indirect evidence, including bid documents, exclusive technical support letters, and a pattern of repeated wins across two tender packages. This evidentiary construction successfully demonstrated the fulfillment of the elements of Article 22 of Law No. 5/1999 and was upheld at the objection stage before the Central Jakarta Commercial Court. The article concludes that evidentiary methods based on circumstantial evidence are key to KPPU's success in uncovering vertical bid rigging concealed behind an exclusive technical authorization relationship.

Keywords: *Bid Rigging, Business Competition Supervisory Commission, Evidence.*

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Corresponding Author:
Syahnas Navisa
Universitas Singaperbangsa Karawang, 2210631010141@student.unsika.ac.id

PENDAHULUAN

Kemajuan suatu perekonomian nasional sangat ditentukan oleh sejauh mana mekanisme pasar dapat berjalan secara bebas, adil, dan kompetitif. Persaingan usaha yang sehat merupakan fondasi bagi terciptanya efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat secara luas, karena persaingan yang berlangsung secara terbuka, jujur, dan berkeadilan akan mendorong inovasi, menekan harga, serta meningkatkan kualitas produk dan layanan bagi konsumen. Gagasan mengenai pentingnya persaingan bebas dalam kehidupan ekonomi telah berkembang sejak lama, sejalan dengan pemikiran klasik bahwa mekanisme pasar yang berjalan secara alamiah akan mengalokasikan sumber daya secara optimal tanpa memerlukan campur tangan pemerintah yang berlebihan. Gagasan tersebut kemudian menjadi landasan filosofis bagi tumbuhnya sistem ekonomi pasar modern yang menempatkan persaingan sehat sebagai prasyarat mutlak bagi terwujudnya kesejahteraan bersama.

Kondisi persaingan yang sehat tidak terbentuk dengan sendirinya, melainkan membutuhkan kerangka hukum yang menjamin setiap pelaku usaha memperoleh kesempatan yang sama dan setara dalam memasuki pasar, bersaing secara jujur, serta terlindungi dari perilaku curang pihak lain. Atas dasar kebutuhan tersebut, Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5/1999) sebagai instrumen hukum yang bertujuan menjamin iklim usaha yang kondusif sekaligus mengatur secara eksplisit berbagai bentuk pelanggaran yang dapat merusak mekanisme pasar yang sehat, termasuk penyalahgunaan posisi dominan dan praktik-praktik persekongkolan.

Secara normatif, Pasal 22 UU No. 5/1999 melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Tender sendiri merupakan mekanisme pengadaan barang atau jasa yang dilakukan secara kompetitif dengan mengundang beberapa penyedia potensial guna mengajukan penawaran, sehingga pengguna jasa dapat memperoleh nilai terbaik atas pengeluaran yang dilakukan. Persekongkolan tender lazim dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu persekongkolan horizontal yang terjadi antarsesama peserta tender, persekongkolan vertikal antara peserta tender dan pihak yang memiliki kewenangan strategis dalam proses pengadaan, serta gabungan dari keduanya. Ketiga bentuk persekongkolan tersebut berpotensi menimbulkan harga penawaran yang tidak sesuai dengan nilai pasar yang wajar dan menyingkirkan peserta kompeten dari proses kompetisi yang seharusnya berlangsung secara fair dan transparan.

Pengaturan teknis pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah yang diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 mensyaratkan proses seleksi yang kompetitif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Setiap tahunnya pemerintah mengalokasikan anggaran belanja negara yang besar melalui mekanisme tender pengadaan barang dan/atau jasa, sehingga setiap potensi persekongkolan yang terjadi berimplikasi langsung pada keuangan negara, terhambatnya kualitas layanan publik, sekaligus melanggar asas keadilan bagi pelaku usaha yang bersaing secara jujur. Pengawasan terhadap proses tender pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah menjadi salah satu prioritas utama Komisi Pengawas Persaingan Usaha

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

(KPPU) sebagai otoritas persaingan usaha nasional yang dibentuk berdasarkan UU No. 5/1999.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (selanjutnya disebut DJBC), sebagai unit strategis Kementerian Keuangan yang mengemban fungsi pengumpulan penerimaan negara dari sektor kepabeanan dan cukai, setiap tahunnya menyelenggarakan pengadaan barang dan/atau jasa bernilai signifikan, sehingga menjadi salah satu satuan kerja yang rentan terhadap praktik persekongkolan tender. Kerentanan tersebut tercermin dalam perkara dengan Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025, yang berawal dari laporan masyarakat kepada KPPU terkait dugaan persekongkolan tender pemeliharaan mesin induk MTU (Motoren- und Turbinen-Union) di lingkungan DJBC Tahun Anggaran 2024. Tender yang terdiri atas dua paket pekerjaan, yakni pemeliharaan mesin induk MTU Pangkalan Sarana Operasi Bea Cukai Tipe A di Tanjung Balai Karimun dan Tipe B di Batam dengan total nilai mencapai kurang lebih Rp54 miliar, keduanya dimenangkan oleh PT Dieselindo Utama Nusa selaku Terlapor I dengan dukungan eksklusif dari PT Rolls Royce Solution Indonesia selaku Terlapor II.

Hasil penyelidikan dan pemeriksaan KPPU menemukan fakta adanya koordinasi antarpeserta tender yang dilakukan secara sistematis dan terencana bahkan sebelum proses tender berlangsung, yang menunjukkan adanya niat yang disengaja untuk mengeliminasi mekanisme persaingan yang sehat. Indikasi persekongkolan tersebut antara lain terlihat dari kesamaan substansi dokumen penawaran, harga penawaran yang tidak wajar secara statistis, serta adanya hubungan afiliasi di antara peserta tender yang seharusnya bersaing secara independen. Tantangan terbesar yang dihadapi KPPU dalam perkara semacam ini adalah sifat perbuatan yang dilakukan secara tersembunyi dan tidak selalu meninggalkan jejak langsung berupa perjanjian tertulis, sehingga proses pembuktian menuntut metodologi yang khas dan berbeda dari pembuktian hukum pidana maupun perdata pada umumnya.

Kebaruan kajian ini terletak pada fokusnya yang tajam terhadap mekanisme peran KPPU dalam membangun dan menerapkan konstruksi pembuktian persekongkolan tender pada Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025, yang secara spesifik melibatkan pengadaan barang dan/atau jasa di lingkungan DJBC sebagai instansi pemerintah dengan implikasi hukum yang lebih kompleks dibandingkan sekadar sengketa antarpelaku usaha swasta. Perbedaan mendasar kajian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu yang membahas persekongkolan tender secara umum terletak pada fokusnya yang tajam terhadap mekanisme peran KPPU dan hubungannya dengan konstruksi hukum persaingan usaha yang berlaku, khususnya pada perkara yang melibatkan struktur pasar dengan otorisasi teknis tunggal.

Secara teoritis, kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum persaingan usaha, khususnya mengenai metodologi pembuktian persekongkolan tender yang melibatkan hubungan otorisasi teknis eksklusif, baik sebagai referensi bagi penelitian mendatang maupun bagi pengembangan doktrin hukum acara di lingkungan KPPU. Secara praktis, kajian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi praktisi hukum, KPPU, instansi pengadaan pemerintah, serta pelaku usaha, khususnya dalam memahami pola persekongkolan vertikal yang dapat timbul dari struktur pasar yang bergantung pada satu pemegang otorisasi tunggal, sekaligus menjadi landasan bagi penguatan kebijakan pengawasan tender pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini membahas rumusan masalah mengenai bagaimana peran KPPU dalam membuktikan adanya persekongkolan tender pengadaan barang dan jasa di lingkungan DJBC, dengan tujuan memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai mekanisme kelembagaan dan metodologi pembuktian yang digunakan KPPU dalam mengungkap persekongkolan tender yang melibatkan struktur otorisasi teknis eksklusif dari satu produsen tunggal.

METODE

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif bersifat deskriptif analitis, dengan data lapangan berupa hasil wawancara berfungsi sebagai data pendukung. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer (UU No. 5/1999, Peraturan KPPU, Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, serta Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025) dan bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah, dan penelitian terdahulu), yang dilengkapi data pendukung dari wawancara pada Kantor Wilayah III KPPU di Bandung. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan data pendukung diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan narasumber yang dipilih secara purposif berdasarkan kewenangannya dalam penanganan perkara persekongkolan tender, menggunakan pedoman pertanyaan terbuka mengenai tahapan pembuktian, kendala kewenangan, dan mekanisme koordinasi kelembagaan. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan deduktif-interpretatif, sementara data wawancara dianalisis secara kualitatif dan diintegrasikan dengan bahan hukum primer dan sekunder melalui teknik triangulasi data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Otoritas persaingan usaha di berbagai negara pada umumnya menjalankan tiga fungsi sekaligus dalam satu lembaga, yaitu fungsi investigatif untuk menyelidiki dugaan pelanggaran, fungsi penuntutan untuk menyusun konstruksi dugaan pelanggaran yang akan diperiksa, dan fungsi ajudikatif untuk memutus terbukti atau tidaknya suatu pelanggaran. Ketiga fungsi yang menyatu dalam satu lembaga inilah yang menjadikan kedudukan otoritas persaingan usaha bersifat quasi-judicial, berbeda dengan lembaga peradilan pada umumnya yang hanya menjalankan fungsi ajudikatif semata.

Kedudukan KPPU sebagai lembaga yang berwenang melakukan pembuktian atas dugaan pelanggaran persaingan usaha bersumber dari fungsi quasi-judicial yang dimilikinya, yakni kewenangan untuk melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan pengambilan putusan atas suatu perkara tanpa harus melalui proses peradilan umum terlebih dahulu. Fungsi ini menempatkan KPPU pada posisi yang unik dalam sistem penegakan hukum administrasi negara, karena lembaga ini sekaligus menjalankan fungsi penyelidikan melalui Investigator dan fungsi pemutus perkara melalui Majelis Komisi, sehingga pembuktian berlangsung dalam satu institusi yang sama namun dengan pemisahan peran yang tegas antara pihak yang menyusun dakwaan dan pihak yang memutus perkara.

Karakteristik pembuktian dalam hukum persaingan usaha berbeda dari pembuktian dalam hukum pidana maupun hukum perdata pada umumnya, karena perkara yang diperiksa KPPU bersifat administratif dan menyangkut perilaku pelaku usaha yang jarang dituangkan secara eksplisit dalam bentuk perjanjian tertulis. Pada banyak perkara persaingan usaha, kesepakatan anti-persaingan justru sengaja disembunyikan oleh para pihak yang terlibat, sehingga pembuktian tidak dapat semata-mata bertumpu pada bukti langsung berupa dokumen perjanjian, melainkan harus pula mengandalkan bukti tidak langsung yang tersusun dari rangkaian fakta dan perilaku pelaku usaha di lapangan.

Proses pembuktian dalam Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025 diawali dari tahap penyusunan Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) oleh Investigator KPPU, yang memuat rangkaian temuan awal atas dugaan pelanggaran Pasal 22 UU No. 5/1999. LDP tersebut menjadi dasar bagi Majelis Komisi untuk membuka Sidang Majelis Pemeriksaan Pendahuluan, yang beragendakan pemaparan LDP serta pemeriksaan kelengkapan dan kesesuaian alat bukti berupa surat dan/atau dokumen pendukung. Tahap pemeriksaan pendahuluan ini ditetapkan berlangsung selama tiga puluh hari kerja sebagai jangka waktu bagi Majelis Komisi untuk menilai kecukupan alat bukti awal sebelum perkara dilanjutkan ke tahap pemeriksaan lanjutan.

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Konstruksi bukti yang disusun Investigator KPPU tidak bertumpu pada satu jenis bukti tunggal, melainkan pada rangkaian bukti yang saling berkaitan. Bukti surat dan dokumen yang dikumpulkan meliputi dokumen penawaran kedua paket tender, surat dukungan teknis eksklusif yang diterbitkan oleh PT Rolls Royce Solution Indonesia, serta dokumen administrasi pengadaan yang disusun oleh panitia tender di lingkungan DJBC. Keterangan ahli turut dihadirkan untuk menjelaskan aspek teknis kelistrikan dan permesinan mesin diesel MTU, mengingat spesifikasi teknis tender menjadi salah satu titik krusial dalam menilai ada atau tidaknya pembatasan persaingan yang tidak wajar.

Rangkaian persidangan pembuktian yang berlangsung selama kurang lebih enam bulan mencerminkan tingkat kerumitan pembuktian pada perkara yang melibatkan aspek teknis khusus. Lamanya proses ini sejalan dengan karakter pembuktian persekongkolan tender yang pada umumnya membutuhkan analisis mendalam atas dokumen teknis, keterangan saksi dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses pengadaan, serta keterangan ahli independen untuk menilai kewajaran persyaratan teknis yang ditetapkan panitia tender. Tahapan pemeriksaan lanjutan dalam hukum acara KPPU memberikan ruang bagi Investigator untuk memperdalam pembuktian melalui pemanggilan saksi tambahan, permintaan keterangan ahli independen, serta klarifikasi atas dokumen yang telah diperoleh pada tahap pemeriksaan pendahuluan, sehingga konstruksi pembuktian yang dihasilkan menjadi lebih kokoh dan tahan terhadap pengujian pada tingkat keberatan di pengadilan.

Keterlibatan Investigator KPPU dalam menyampaikan secara eksplisit unsur-unsur dugaan pelanggaran kepada Majelis Komisi menempatkan tiga unsur Pasal 22 UU No. 5/1999 sebagai kerangka penilaian yang harus dibuktikan satu demi satu, yaitu unsur pelaku usaha, unsur bersekongkol dengan pihak lain, dan unsur mengatur atau menentukan pemenang tender. Unsur pelaku usaha dalam perkara ini terbukti secara jelas melalui identifikasi PT Dieselindo Utama Nusa sebagai peserta tender dan PT Rolls Royce Solution Indonesia sebagai prinsipal pemegang otorisasi merek MTU, sehingga kedua entitas tersebut memenuhi kualifikasi sebagai pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 5/1999. Titik krusial dari pembuktian bukan sekadar pada status keduanya sebagai pelaku usaha, melainkan pada bagaimana KPPU mampu menghubungkan posisi PT Rolls Royce Solution Indonesia sebagai pemegang otorisasi tunggal dengan tindakan pembatasan akses dukungan teknis yang secara sistematis menguntungkan PT Dieselindo Utama Nusa.

Unsur bersekongkol dengan pihak lain dibuktikan KPPU melalui identifikasi pola hubungan istimewa antara peserta tender dengan pemegang otorisasi teknis, yang dalam kepustakaan hukum persaingan usaha dikategorikan sebagai persekongkolan vertikal. Pembuktian unsur ini menuntut KPPU untuk menelusuri lebih jauh dari sekadar hubungan bisnis biasa antara prinsipal dan dealer, menuju penilaian apakah hubungan tersebut secara sengaja dimanfaatkan untuk menutup akses pelaku usaha lain. Keberhasilan KPPU membuktikan unsur ini terletak pada kemampuannya menunjukkan bahwa eksklusivitas dukungan teknis tidak semata-mata merupakan konsekuensi wajar dari hubungan keagenan, melainkan telah dimanfaatkan sebagai instrumen untuk mengunci hasil tender sejak tahap penyusunan persyaratan teknis.

Unsur mengatur atau menentukan pemenang tender, sebagai unsur paling inti dari Pasal 22 UU No. 5/1999, dibuktikan KPPU melalui pendekatan circumstantial evidence yang menghubungkan penguasaan otorisasi teknis dengan hasil akhir tender yang secara konsisten dimenangkan oleh satu peserta pada kedua paket pengadaan. Pola kemenangan yang berulang pada dua paket tender yang berbeda lokasi, yakni Tipe A di Tanjung Balai Karimun dan Tipe B di Batam, memperkuat keyakinan bahwa hasil tersebut bukan produk persaingan wajar, melainkan hasil dari penguasaan akses teknis yang telah dikondisikan sejak awal proses pengadaan. Apabila kemenangan tersebut hanya terjadi pada satu paket tender, argumentasi mengenai adanya persekongkolan akan lebih mudah dipatahkan; namun dengan terulangnya

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

pola yang sama pada paket kedua yang secara geografis terpisah, argumentasi tersebut menjadi semakin sulit dipertahankan.

Peran KPPU dalam pembuktian tidak terbatas pada pengumpulan dan penilaian alat bukti, tetapi turut mencakup peran edukatif dan preventif melalui penegasan bahwa persyaratan teknis yang menunjuk secara langsung pada otorisasi eksklusif dari satu produsen berpotensi menutup ruang bagi persaingan yang sehat. Modus yang digunakan para pihak tidak berbentuk kesepakatan tertulis yang eksplisit, melainkan dibangun melalui penguasaan satu titik strategis dalam rantai pengadaan, yaitu otorisasi teknis atas mesin MTU. Ketika kewenangan menerbitkan surat dukungan teknis digunakan secara eksklusif hanya untuk mendukung satu peserta, maka secara otomatis tercipta kondisi persaingan semu, di mana secara formal proses tender tetap berjalan melalui mekanisme lelang terbuka, namun secara substantif hanya satu peserta yang dapat memenuhi persyaratan teknis yang telah ditentukan sebelumnya.

Standar pembuktian yang berlaku dalam pemeriksaan KPPU berbeda dari standar pembuktian pidana yang menuntut keyakinan di luar keraguan yang wajar (beyond reasonable doubt). Pemeriksaan perkara persaingan usaha lebih dekat pada standar pembuktian keseimbangan kemungkinan (preponderance of evidence) sebagaimana biasa digunakan dalam hukum administrasi dan hukum perdata, yaitu cukup dibuktikan bahwa kemungkinan terjadinya pelanggaran lebih besar dibandingkan kemungkinan tidak terjadinya pelanggaran, berdasarkan penilaian atas totalitas alat bukti yang diajukan. Standar pembuktian yang lebih ringan ini menjadi salah satu faktor yang memudahkan KPPU dalam mengungkap persekongkolan tender yang pada dasarnya jarang meninggalkan bukti langsung berupa perjanjian tertulis.

Doktrin structural evidence turut relevan untuk menjelaskan bagaimana KPPU membangun pembuktian dalam perkara ini. Doktrin ini menekankan bahwa struktur pasar dan struktur relasi bisnis antarpelaku usaha dapat menjadi petunjuk kuat mengenai kemungkinan terjadinya perilaku anti-persaingan, terutama pada pasar dengan tingkat konsentrasi tinggi atau pasar yang bergantung pada satu pemasok tunggal untuk komponen esensial. Struktur pasar mesin diesel MTU yang hanya memiliki satu pemegang otorisasi resmi di Indonesia menjadikan analisis struktural sebagai pintu masuk penting bagi KPPU untuk menilai potensi penyalahgunaan posisi tersebut dalam proses tender pemerintah. Kerentanan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap praktik anti-persaingan tidak selalu berasal dari kesepakatan curang antarpeserta tender secara horizontal, melainkan dapat pula lahir dari struktur pasar yang secara alamiah bersifat monopolistik, sehingga persekongkolan vertikal menjadi lebih sulit dideteksi karena tampak sebagai hubungan bisnis yang wajar antara prinsipal dan mitra resminya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat pada Kantor Wilayah III KPPU di Bandung, diketahui bahwa sebelum memasuki tahap penyelidikan, setiap laporan dugaan pelanggaran harus memenuhi persyaratan tertentu, antara lain memuat objek yang dilaporkan, pihak yang diduga melakukan pelanggaran, serta uraian dugaan awal sebagai dasar dilakukannya pemeriksaan lebih lanjut. Tahapan tersebut menunjukkan bahwa proses pembuktian yang dilakukan KPPU tidak dilakukan secara serta-merta, melainkan diawali dengan verifikasi terhadap laporan yang diterima untuk memastikan adanya dugaan pelanggaran yang layak ditindaklanjuti.

Hasil wawancara tersebut juga menunjukkan bahwa dalam melaksanakan fungsi pembuktian, KPPU memiliki keterbatasan kewenangan karena tidak diberikan kewenangan melakukan upaya paksa sebagaimana dimiliki aparat penegak hukum dalam proses penyidikan. Oleh karena itu, pelaksanaan pembuktian lebih mengedepankan mekanisme administratif melalui pemanggilan para pihak, permintaan dokumen, serta koordinasi dengan instansi terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keterbatasan

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

kewenangan tersebut pada praktiknya menimbulkan sejumlah hambatan dalam proses pembuktian, khususnya dalam memperoleh dokumen yang diperlukan dan menghadirkan para pihak yang tidak kooperatif selama pemeriksaan berlangsung, sehingga keberhasilan KPPU dalam membuktikan adanya persekongkolan tender tidak hanya ditentukan oleh kecukupan alat bukti yang dimiliki, tetapi juga dipengaruhi oleh efektivitas koordinasi antarinstansi dan kerja sama para pihak selama proses pemeriksaan berlangsung.

Untuk memperkaya kontribusi akademik, konstruksi pembuktian dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025 perlu dibandingkan dengan penanganan perkara persekongkolan tender lain yang melibatkan struktur pasar tertutup. Pada Putusan Nomor 36/KPPU-L/2010 mengenai dugaan praktik diskriminasi dan persekongkolan dalam tender proyek Palapa Ring Mataram-Kupang Cable System, konstruksi pembuktian yang dibangun dinilai kurang menelusuri secara mendalam pola hubungan istimewa antarpihak yang terlibat, sehingga unsur persekongkolan menjadi lebih sulit dibuktikan secara meyakinkan. Perbandingan ini menunjukkan bahwa keberhasilan KPPU dalam Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025 tidak terlepas dari kemampuannya memadukan bukti dokumen, keterangan ahli, dan analisis pola kemenangan berulang secara koheren, sebuah pendekatan metodologis yang tidak selalu diterapkan secara konsisten pada penanganan perkara sejenis, sehingga konstruksi pembuktian dalam perkara ini berpotensi menjadi rujukan metodologis bagi penanganan perkara persekongkolan vertikal serupa di masa mendatang. Kajian atas Putusan Nomor 24/KPPU-I/2020 mengenai persekongkolan tender pengadaan jasa konstruksi secara elektronik (Wibowo, 2022) turut menegaskan bahwa keberhasilan pembuktian persekongkolan tender pada umumnya sangat bergantung pada kelengkapan penelusuran pola interaksi antarpihak, sehingga memperkuat posisi Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025 sebagai model konstruksi pembuktian yang relatif lebih komprehensif dibandingkan sejumlah perkara serupa.

Perbandingan dengan praktik pembuktian di negara lain turut memperlihatkan relevansi metodologi yang digunakan KPPU dalam perkara ini. Doktrin plus factors yang berkembang dalam penegakan hukum antitrust Amerika Serikat menegaskan bahwa perilaku paralel antarpelaku usaha baru dapat dianggap sebagai indikasi kolusi apabila disertai faktor tambahan, seperti pola tindakan yang bertentangan dengan kepentingan ekonomi individual pelaku usaha kecuali dilakukan secara terkoordinasi, yang secara konseptual sejalan dengan pendekatan circumstantial evidence yang digunakan KPPU melalui penilaian pola kemenangan berulang pada dua paket tender berbeda lokasi. Pada tataran kebijakan, Pedoman OECD mengenai pencegahan persekongkolan tender dalam pengadaan pemerintah juga menekankan pentingnya deteksi dini melalui pengenalan pola penawaran yang tidak wajar dan hubungan afiliasi tersembunyi antarpeserta tender, sebuah pendekatan yang konsisten dengan metode structural evidence yang diterapkan KPPU dalam menilai struktur pasar mesin diesel MTU yang bersifat monopolistik. Kesejajaran antara praktik KPPU dengan doktrin dan pedoman internasional tersebut memperkuat argumen bahwa metodologi pembuktian berbasis bukti tidak langsung yang diterapkan KPPU telah selaras dengan perkembangan praktik terbaik penegakan hukum persaingan usaha secara global, sekaligus membuka ruang bagi penyempurnaan pedoman internal KPPU melalui adopsi teknik deteksi dini yang lebih sistematis.

Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025 memiliki implikasi yang lebih luas bagi perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam memperjelas batas antara hubungan keagenan yang wajar dengan persekongkolan vertikal yang memanfaatkan otorisasi teknis eksklusif sebagai instrumen menutup akses persaingan. Putusan ini berpotensi menjadi preseden bagi penanganan perkara serupa yang melibatkan produk atau teknologi dengan struktur otorisasi tunggal, seperti alat kesehatan, mesin industri, maupun sistem teknologi informasi yang bergantung pada dukungan teknis dari satu prinsipal. Bagi praktik pengadaan

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

barang dan jasa pemerintah ke depan, putusan ini mengisyaratkan perlunya evaluasi ulang terhadap perumusan persyaratan teknis dalam dokumen tender agar tidak secara tidak sengaja menciptakan ruang bagi otorisasi tunggal untuk dimanfaatkan sebagai alat pengaturan pemenang, misalnya melalui kewajiban verifikasi independen atas kewajaran persyaratan teknis oleh pihak ketiga sebelum dokumen tender diterbitkan. Instansi pengadaan seperti DJBC juga perlu didorong untuk memperkuat mekanisme pengawasan internal atas proses pra-tender guna mendeteksi potensi pembatasan persaingan sejak tahap perencanaan, sementara KPPU perlu mempertimbangkan penguatan pedoman deteksi dini persekongkolan vertikal berbasis otorisasi eksklusif sebagai kelanjutan dari konstruksi pembuktian yang telah berhasil diterapkan dalam perkara ini.

SIMPULAN

Peran KPPU dalam membuktikan adanya persekongkolan tender pada Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025 tercermin dari kedudukannya sebagai lembaga quasi-judicial yang menjalankan fungsi investigatif dan ajudikatif secara terpadu, melalui pemisahan peran yang tegas antara Investigator dan Majelis Komisi. Melalui konstruksi pembuktian tersebut, KPPU berhasil membuktikan secara sah dan meyakinkan pemenuhan tiga unsur Pasal 22 UU No. 5/1999 oleh Terlapor I dan Terlapor II, yang kemudian teruji dan dikuatkan pada tingkat pemeriksaan keberatan di Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Kajian ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan pembuktian persekongkolan tender yang melibatkan otorisasi teknis eksklusif sangat bergantung pada kemampuan KPPU memadukan bukti langsung, bukti tidak langsung, keterangan ahli, dan analisis struktur pasar secara koheren dalam satu konstruksi pembuktian yang utuh. Temuan ini memberikan gambaran bahwa peran KPPU sebagai lembaga quasi-judicial memiliki relevansi yang luas tidak hanya bagi penanganan Perkara Nomor 07/KPPU-L/2025, tetapi juga bagi pengembangan metodologi pembuktian pada perkara-perkara persekongkolan vertikal sejenis yang melibatkan produk atau teknologi dengan struktur otorisasi tunggal di lingkungan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang, dosen pembimbing, serta Kantor Wilayah III Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Bandung atas dukungan data, arahan, dan informasi yang diberikan selama proses penelitian ini berlangsung.

DAFTAR PUSTAKA

Fuady, M. (2003). Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Fuady, M. (2012). Teori Hukum Pembuktian: Pidana dan Perdata. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Hukumonline.com. (2025, 26 Juni). KPPU Ungkap Dugaan Persekongkolan Tender di Bea Cukai. Diakses dari hukumonline.com.

Hukumonline.com. (2026, 26 Mei). Pengadilan Niaga Kuatkan Putusan KPPU Soal Persekongkolan Tender di Bea Cukai. Diakses dari hukumonline.com.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2007). Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender. Jakarta: KPPU.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2011). Putusan Nomor 36/KPPU-L/2010 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Tender Pengadaan Palapa Ring Mataram-Kupang Cable System Project PT Telekomunikasi Indonesia Tbk.

E-ISSN : 2962-9713
P-ISSN : 2963-928X

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2023). Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. BN Tahun 2023 No. 293.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2025). Putusan Nomor 07/KPPU-L/2025 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terkait Tender Pemeliharaan Mesin Induk MTU di Ditjen Bea dan Cukai Tahun 2024.

Kovacic, W. E., dkk. (2011). Plus Factors and Agreement in Antitrust Law. Michigan Law Review, 110(3), 393-436.

Lubis, A. F., dkk. (2009). Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks. Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

OECD. (2025). OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update). Paris: OECD Publishing.

Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. LN Tahun 1999 No. 33, TLN No. 3817.

Republik Indonesia. (2020). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. LN Tahun 2020 No. 245, TLN No. 6573.

Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. LN Tahun 2021 No. 63.

Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sirait, N. N. (2004). Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Implementasinya. Medan: Pustaka Bangsa Press.

The Iconomics. KPPU vs Dieselindo Utama Nusa & Rolls Royce Solutions: Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Menangkan Putusan KPPU. Diakses dari theiconomics.com.

Wibowo, S. (2022). Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Barang Jasa Secara Elektronik pada Pekerjaan Jasa Konstruksi (Studi Kasus Perkara Nomor 24/KPPU-I/2020). Jurnal Hukum Caraka Justitia, 2(1), 75-94.