

Original Article

Pertanggungjawaban Pelaku Usaha di dalam Persekongkolan Tender Menurut Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999: Analisis terhadap Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024, Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024, Serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024

Ilham Nuzul Rachman^{1✉}, Anis Rifai²

^{1,2}Universitas Al Azhar Indonesia.

Correspondence Author: ilhamnuzulrachman@gmail.com[✉]

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk serta batas pertanggungjawaban pelaku usaha didalam tindak persekongkolan tender berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta mengevaluasi penerapannya didalam tiga putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yaitu Putusan Nomor 02/KPPU-L/2024, Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024, serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya pertanggungjawaban pelaku usaha didalam persekongkolan tender mensyaratkan adanya kehendak bersama untuk mengatur pemenang tender secara tidak sah, yang harus dibuktikan melalui rangkaian alat bukti yang sah serta meyakinkan. Pertanggungjawaban dapat dikenakan kepada korporasi maupun individu selama terbukti memperoleh manfaat dari tindakan *collusive conduct* tersebut. Analisis terhadap tiga putusan memperlihatkan bahwasanya keberhasilan penegakan Pasal 22 sangat dipengaruhi oleh kualitas serta konsistensi pembuktian. Putusan Nomor 02/KPPU-L/2024 menunjukkan lemahnya konstruksi pembuktian terkait unsur niat serta kesepakatan sehingga putusan KPPU dibatalkan oleh Pengadilan Niaga. Sebaliknya, Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024 serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 memberikan contoh penerapan yang lebih cermat, di mana rangkaian bukti tidak langsung, pola harga, keterkaitan dokumen, serta hubungan struktural antar pihak dinilai cukup membuktikan adanya *meeting of minds*. Temuan ini menegaskan pentingnya penerapan prinsip *due process of law* serta standar pembuktian yang ketat guna menjaga efektivitas penegakan hukum persaingan, sekaligus memastikan integritas serta transparansi proses pengadaan barang serta jasa pemerintah.

Submitted	: 17 October 2025
Revised	: 17 November 2025
Acceptance	: 30 December 2025
Publish Online	: 24 January 2026

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Pelaku Usaha, Persekongkolan Tender, KPPU, Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pendahuluan

Persaingan usaha yang adil dan terbuka merupakan fondasi penting dalam sistem perekonomian nasional yang berlandaskan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka tersebut, negara memikul tanggung jawab konstitusional untuk menjamin kesetaraan kesempatan bagi setiap pelaku usaha dalam menjalankan aktivitas ekonominya, tanpa distorsi berupa praktik monopoli, kartel, maupun bentuk persekongkolan lain yang berpotensi merusak mekanisme pasar. Sebagai upaya konkret untuk menjaga keseimbangan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999) sebagai instrumen hukum utama guna mewujudkan iklim persaingan yang berkeadilan, efisien, dan transparan ([Prabawa, 2018](#)).

Dalam perspektif hukum, pertanggungjawaban hukum merupakan asas mendasar yang menegaskan bahwa setiap pelanggaran terhadap norma hukum harus diikuti oleh konsekuensi yuridis bagi pelakunya. Hans Kelsen memandang bahwa hukum tidak sekadar berisi norma pengatur perilaku, melainkan juga memuat sanksi sebagai wujud pertanggungjawaban normatif atas pelanggaran norma tersebut. Dalam konteks hukum persaingan usaha, konsep pertanggungjawaban hukum menuntut adanya relasi kausal antara perbuatan pelaku usaha dan dampak yang ditimbulkannya, baik berupa kerugian terhadap mekanisme pasar maupun terhambatnya persaingan usaha yang sehat ([Pura & Faridah, 2020](#)).

Lebih lanjut, Rochmat Soemitro mengklasifikasikan pertanggungjawaban hukum ke dalam dua bentuk utama, yakni pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*strict liability*). Dalam perkara persaingan usaha, rezim hukum yang diterapkan cenderung mendekati pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, di mana pelaku usaha harus dapat dibuktikan secara meyakinkan telah melakukan perbuatan tertentu secara sadar, terencana, serta menimbulkan akibat yang menghambat persaingan. Oleh sebab itu, proses pembuktian di hadapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjadi elemen krusial untuk menilai keberadaan unsur kesalahan sekaligus menentukan tanggung jawab hukum pelaku usaha ([Pura & Faridah, 2020](#)).

Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menegaskan bahwa pertanggungjawaban pelaku usaha tidak semata-mata didasarkan pada adanya tindakan fisik berupa kesepakatan atau komunikasi antarpihak. Lebih dari itu, unsur kehendak bersama atau *meeting of minds* untuk mengatur dan memanipulasi hasil tender secara melawan hukum juga menjadi faktor penentu dalam pembuktian adanya pelanggaran.

Salah satu bentuk pelanggaran serius yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah persekongkolan tender (*bid rigging*), sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 22. Ketentuan ini melarang pelaku usaha bekerja sama dengan pihak lain untuk

mengatur atau menentukan pemenang tender sehingga menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Pasal tersebut memiliki peran strategis mengingat tender merupakan instrumen vital dalam sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang berkaitan langsung dengan efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan negara. Apabila proses tender disalahgunakan melalui praktik persekongkolan, dampak yang ditimbulkan tidak hanya berupa terhambatnya persaingan, tetapi juga berpotensi menyebabkan kerugian ekonomi, penyalahgunaan kewenangan, serta menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap integritas proses pengadaan pemerintah ([Afdal & Adiasih, 2023](#)).

Persaingan usaha yang adil merupakan fondasi penting bagi perekonomian nasional, sehingga negara berkewajiban mencegah praktik *monopolistic behavior*, kartel, maupun bentuk *bid rigging* yang merusak mekanisme pasar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hadir sebagai instrumen utama untuk menjaga integritas pasar, termasuk melalui pengaturan tegas terhadap larangan persekongkolan tender didalam Pasal 22. Dalam pengadaan barang serta jasa pemerintah, larangan persekongkolan memperoleh perhatian khusus karena kegagalan menjaga kompetisi yang sehat dapat menimbulkan kerugian keuangan negara, penyalahgunaan kewenangan, serta hilangnya kepercayaan publik.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) beberapa tahun terakhir menangani sejumlah perkara yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran Pasal 22, termasuk Putusan Nomor 02/KPPU-L/2024, Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024, serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 . Putusan Nomor 02/KPPU-L/2024 menyangkut dugaan kolusi didalam pengadaan *Transmission Electron Microscope (TEM)* serta *Cryo-Electron Microscope (Cryo-EM)* di BRIN, yang kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Niaga karena dinilai tidak memiliki pembuktian memadai terkait unsur niat serta kesepakatan. Sementara itu, Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024 serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 memperlihatkan tantangan serupa, di mana KPPU menilai terjadi pola kerja sama antarpelaku usaha didalam proses tender, namun para pihak terlapor mempertanyakan validitas bukti, konstruksi dugaan kolusi, serta penerapan unsur *meeting of minds* oleh KPPU. Ketiga perkara tersebut menunjukkan adanya persoalan yuridis penting mengenai standar pembuktian, batas tanggung jawab pelaku usaha, serta hubungan antara aturan persaingan usaha dengan regulasi pengadaan pemerintah. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi relevan untuk menelaah lebih didalam penerapan Pasal 22 UU 5/1999 didalam ketiga putusan tersebut guna memperkuat kepastian hukum serta efektivitas penegakan persaingan usaha di Indonesia.

Namun, putusan tersebut kemudian menuai keberatan dari pihak-pihak yang dinyatakan bersalah. Mereka berpendapat bahwasanya KPPU tidak memiliki dasar hukum yang cukup didalam membuktikan adanya persekongkolan, serta bahwasanya proses pengadaan telah dilakukan sesuai ketentuan hukum administrasi pengadaan barang serta jasa pemerintah. Keberatan ini kemudian diperiksa oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat didalam Putusan Nomor 5/Pdt.Sus-KPPU/2024/PN Niaga Jkt Pst, yang pada akhirnya membatalkan putusan KPPU dengan alasan tidak terpenuhinya unsur-unsur pelanggaran Pasal 22 UU 5/1999 ([Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024](#)).

Kasus-kasus ini memperlihatkan adanya persoalan yuridis penting terkait batas pertanggungjawaban pelaku usaha, standar pembuktian yang harus dipenuhi, serta sejauh mana KPPU dapat menilai tindakan administratif didalam proses pengadaan

sebagai bagian dari pelanggaran persaingan usaha. Analisis terhadap ketiga putusan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman komprehensif mengenai penerapan prinsip pertanggungjawaban pelaku usaha, batas kewenangan KPPU, serta penguatan asas kepastian hukum serta keadilan didalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua pertanyaan utama:

1. Bagaimana bentuk serta batas pertanggungjawaban pelaku usaha didalam tindak persekongkolan tender menurut ketentuan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999?
2. Bagaimana analisis yuridis terhadap penerapan pertanggungjawaban pelaku usaha didalam Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024, termasuk relevansi serta perbandingannya dengan Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024 serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024, terkait standar pembuktian, unsur niat bersama, serta batas kewenangan KPPU didalam pengawasan pengadaan barang serta jasa pemerintah?

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative juridical research*), yaitu penelitian yang fokus pada kajian terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas hukum, serta doktrin hukum yang berlaku. Metode ini dipilih karena bertujuan untuk menganalisis pertanggungjawaban pelaku usaha berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta menelaah penerapannya didalam praktik melalui beberapa putusan KPPU sebagai studi kasus konkret.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji regulasi yang relevan, termasuk UU No. 5 Tahun 1999, Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, serta peraturan terkait pengadaan barang serta jasa pemerintah. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah pertimbangan hukum, argumentasi, serta standar pembuktian yang diterapkan didalam Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024, Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2024, serta Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2024, sekaligus membandingkannya dengan putusan pengadilan yang menguji keputusan KPPU, seperti Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor 5/Pdt.Sus-KPPU/2024/PN Niaga Jkt Pst. Analisis ini memungkinkan peneliti untuk menilai konsistensi penerapan Pasal 22, batas pertanggungjawaban pelaku usaha, serta relevansi standar pembuktian didalam praktik hukum persaingan usaha di Indonesia.

Hasil

Bentuk dan Batas Pertanggungjawaban Pelaku Usaha didalam Tindak Persekongkolan Tender Menurut Ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menempati posisi yang sangat krusial dalam kerangka hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam mengatur dan mencegah praktik persekongkolan tender. Ketentuan ini dirancang sebagai instrumen normatif untuk menjaga integritas proses pengadaan barang dan jasa agar tetap berlangsung secara kompetitif, transparan, dan adil. Secara substansial, Pasal 22

menegaskan larangan bagi setiap pelaku usaha untuk menjalin kerja sama yang bersifat kolusif dengan pelaku usaha lain maupun dengan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dalam suatu proses tender, dengan tujuan mengatur, memengaruhi, atau menentukan pemenang tender secara tidak sah. Praktik demikian dipandang berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat karena menghilangkan kesempatan yang setara bagi peserta lain serta merusak mekanisme pasar yang seharusnya berjalan secara alami berdasarkan kualitas, harga, dan efisiensi penawaran ([Heriyanto et al., 2025](#)).

Ruang lingkup larangan dalam Pasal 22 tidak semata-mata terbatas pada hasil akhir berupa penetapan pemenang tender yang tidak wajar. Norma ini justru memiliki cakupan yang jauh lebih luas karena mencakup seluruh rangkaian proses tender yang mengandung unsur kerja sama ilegal dan bertujuan untuk meniadakan atau mengurangi tingkat kompetisi. Dengan demikian, fokus pengaturan tidak hanya diarahkan pada akibat akhir yang tampak, tetapi juga pada setiap tindakan terencana sejak tahap awal pengadaan yang berpotensi mencederai prinsip persaingan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha dalam konteks persekongkolan tender harus berangkat dari pemahaman bahwa tanggung jawab hukum dapat timbul sejak adanya niat dan perbuatan yang secara sadar dirancang untuk menghilangkan persaingan, meskipun tujuan akhir tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam bentuk hasil tender tertentu.

Konsep pertanggungjawaban pelaku usaha dalam persekongkolan tender berakar kuat pada teori tanggung jawab hukum atau *liability theory*, yang pada dasarnya menyatakan bahwa setiap subjek hukum wajib menanggung akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukannya. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, pertanggungjawaban hukum muncul ketika pelaku usaha dapat dibuktikan melakukan tindakan yang mengandung unsur kesalahan, baik dalam bentuk kesengajaan maupun niat untuk mengatur hasil tender. Unsur kesalahan ini dapat terwujud melalui tindakan langsung, seperti kesepakatan eksplisit antarpeserta tender, maupun melalui mekanisme tidak langsung dengan melibatkan pihak lain sebagai perantara ([Ramadhani & Kurniawan, 2025](#)). Dengan demikian, pertanggungjawaban hukum tidak mensyaratkan adanya tindakan yang dilakukan secara terbuka, melainkan cukup dengan adanya bukti bahwa pelaku usaha memiliki kehendak dan kontribusi nyata dalam menciptakan kondisi persaingan yang tidak sehat.

Bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikualifikasikan sebagai persekongkolan tender sangat beragam dan berkembang seiring dengan kompleksitas praktik pengadaan barang dan jasa. Tindakan tersebut dapat berupa koordinasi harga penawaran agar tetap berada dalam rentang tertentu, pengaturan pemenang tender melalui pembagian proyek secara bergiliran, penyusunan dokumen penawaran yang bersifat semu atau hanya sebagai pelengkap formalitas, pembatasan partisipasi pesaing tertentu, hingga kolaborasi dengan panitia pengadaan untuk menciptakan persyaratan tender yang diskriminatif. Seluruh tindakan ini pada dasarnya memiliki satu tujuan utama, yaitu menutup peluang kompetisi yang sehat dan memastikan bahwa hasil tender telah ditentukan sejak awal. Oleh karena itu, pertanggungjawaban hukum dalam perkara persekongkolan tender tidak hanya diarahkan kepada individu yang secara fisik melakukan perbuatan tersebut, tetapi juga kepada entitas usaha yang memperoleh manfaat ekonomi dari praktik kolusif tersebut ([Ramadhani & Kurniawan, 2025](#)).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sendiri memberikan definisi yang luas mengenai pelaku usaha. Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa pelaku usaha mencakup setiap orang perseorangan maupun badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang melakukan kegiatan ekonomi di wilayah hukum Indonesia. Dengan rumusan ini, pertanggungjawaban hukum atas persekongkolan tender dapat dibebankan tidak hanya kepada individu, tetapi juga kepada korporasi sebagai subjek hukum mandiri. Pertanggungjawaban korporasi menjadi relevan karena badan usaha dipandang memiliki kemampuan untuk bertindak melalui organ-organ atau pengurusnya. Apabila terbukti bahwa tindakan kolusif dilakukan oleh pengurus atau pejabat perusahaan dalam kapasitas jabatannya dan untuk kepentingan perusahaan, maka tanggung jawab hukum dapat langsung diarahkan kepada korporasi tersebut ([Panjaitan, 2023](#)).

Dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha, tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau karyawan perusahaan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya lazim diatribusikan kepada korporasi. Prinsip ini sejalan dengan doktrin *vicarious liability* yang mengakui bahwa perbuatan individu tertentu dapat dianggap sebagai perbuatan badan usaha apabila dilakukan dalam lingkup pekerjaannya. Oleh karena itu, apabila suatu perusahaan terbukti berpartisipasi dalam pengaturan penawaran bersama dengan peserta lain atau menjalin kerja sama dengan panitia pengadaan untuk memenangkan tender tertentu, maka sanksi hukum dapat dijatuhkan langsung kepada perusahaan tanpa keharusan membuktikan kesalahan pribadi dari setiap pegawai yang terlibat. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan efektivitas penegakan hukum dan mencegah korporasi berlindung di balik struktur organisasinya.

Meskipun demikian, pertanggungjawaban pelaku usaha dalam persekongkolan tender tetap harus bertumpu pada unsur kesalahan sebagai fondasi utama hukum persaingan usaha. Pasal 22 secara eksplisit mensyaratkan adanya unsur “bersekongkol”, yang menunjukkan keberadaan kehendak bersama atau *meeting of minds* antara dua atau lebih pihak. Unsur kehendak bersama inilah yang menjadi pembeda utama antara persekongkolan yang bersifat ilegal dan bentuk koordinasi yang sah dalam kegiatan usaha. Tidak setiap bentuk kesamaan perilaku atau strategi bisnis dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai persekongkolan. Tindakan yang dilakukan secara independen berdasarkan pertimbangan bisnis yang rasional, meskipun menghasilkan dampak ekonomi yang serupa dengan kolusi, tidak dapat dianggap melanggar Pasal 22. Oleh karena itu, dalam menentukan pertanggungjawaban pelaku usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) wajib membuktikan adanya niat bersama serta hubungan kausal yang jelas antara tindakan pelaku usaha dan hasil tender yang merugikan persaingan ([Kahfi et al., 2024](#)).

Apabila unsur-unsur persekongkolan tender terbukti secara meyakinkan, maka pelaku usaha dapat dikenakan berbagai bentuk sanksi hukum. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melalui Pasal 47 mengatur sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh KPPU, antara lain berupa denda administratif, pembatalan hasil tender, larangan mengikuti proses pengadaan tertentu dalam jangka waktu tertentu, atau kewajiban untuk melakukan tindakan korektif guna memulihkan kondisi persaingan. Sanksi-sanksi ini tidak hanya bersifat represif sebagai bentuk hukuman atas pelanggaran yang telah terjadi, tetapi juga memiliki fungsi preventif sebagai *deterrent effect* bagi pelaku usaha lain agar tidak melakukan praktik serupa di masa mendatang.

Selain sanksi administratif, persekongkolan tender juga berpotensi menimbulkan tanggung jawab perdata. Dalam situasi tertentu, pihak-pihak yang dirugikan, seperti peserta tender lain yang kehilangan kesempatan secara tidak adil atau instansi pemerintah yang mengalami kerugian ekonomi, dapat mengajukan tuntutan ganti rugi. Dengan demikian, tanggung jawab pelaku usaha tidak berhenti pada ranah administratif, tetapi dapat meluas ke ranah perdata apabila terbukti adanya kerugian nyata yang ditimbulkan oleh praktik kolusif tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa persekongkolan tender memiliki implikasi hukum yang kompleks dan multidimensional.

Dalam proses penegakan pertanggungjawaban hukum, KPPU terikat pada prinsip-prinsip pembuktian yang ketat dan akuntabel. Pembuktian persekongkolan tender sering kali menghadapi tantangan karena sifat perbuatannya yang tersembunyi dan dilakukan melalui mekanisme tidak langsung. Oleh sebab itu, KPPU kerap mengandalkan alat bukti tidak langsung atau *circumstantial evidence*, seperti kesamaan pola harga penawaran, penarikan penawaran yang dilakukan secara terkoordinasi, kemiripan dokumen tender, atau adanya hubungan afiliasi antarpeserta tender. Meskipun bersifat tidak langsung, bukti-bukti tersebut dapat digunakan untuk membangun konstruksi logis mengenai adanya kolusi apabila disusun secara sistematis dan saling berkaitan ([Agus & Nadzir, 2022](#)).

Namun demikian, penggunaan bukti tidak langsung harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Bukti tersebut harus mampu menunjukkan hubungan sebab akibat yang rasional antara tindakan pelaku usaha dan terjadinya pelanggaran Pasal 22. Tanpa konstruksi pembuktian yang kuat, dugaan semata tidak dapat dijadikan dasar untuk menjatuhkan sanksi hukum. Prinsip ini menjadi batas penting dalam penentuan pertanggungjawaban agar penegakan hukum tidak bersifat sewenang-wenang dan tetap menjunjung tinggi asas keadilan.

Selain batas pembuktian, terdapat pula batas normatif yang harus diperhatikan dalam menilai tanggung jawab pelaku usaha. Batas ini berkaitan dengan kewenangan lembaga penegak hukum dan ruang lingkup norma persaingan usaha itu sendiri. KPPU memiliki kewenangan untuk menilai perilaku pelaku usaha yang berdampak pada persaingan, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menilai aspek teknis administratif dalam proses pengadaan barang dan jasa. Apabila persekongkolan tender melibatkan pejabat pengadaan atau keputusan administratif tertentu, maka penilaian harus dilakukan secara proporsional agar tidak terjadi perluasan kewenangan yang melampaui mandat undang-undang. Dengan demikian, batas pertanggungjawaban pelaku usaha harus dipahami dalam kerangka bahwa KPPU hanya dapat menilai sejauh tindakan tersebut merupakan bentuk kerja sama yang berdampak langsung terhadap persaingan usaha ([Maheswari, 2019](#)).

Di sisi lain, penegakan pertanggungjawaban hukum pelaku usaha harus senantiasa diseimbangkan dengan prinsip kepastian hukum. Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu nilai fundamental hukum, selain keadilan dan kemanfaatan. Dalam konteks hukum persaingan usaha, kepastian hukum menuntut agar proses penegakan hukum dilakukan secara konsisten, transparan, dan dapat diprediksi. Hal ini mengharuskan KPPU untuk menerapkan standar pembuktian yang jelas serta prosedur pemeriksaan yang objektif, sehingga pelaku usaha dapat memahami dengan pasti perilaku apa yang dianggap melanggar hukum. Tanpa kepastian hukum, pelaku usaha akan berada dalam kondisi ketidakpastian yang berpotensi menghambat aktivitas ekonomi dan mengikis

kepercayaan terhadap sistem hukum ([Wulan et al., 2019](#)).

Dengan demikian, pertanggungjawaban pelaku usaha dalam persekongkolan tender mencakup dimensi administratif, perdata, dan bahkan moral apabila praktik tersebut terbukti merugikan sistem persaingan dan kepentingan publik. Namun, batas pertanggungjawaban tersebut sangat ditentukan oleh terpenuhinya unsur-unsur persekongkolan, tersedianya bukti yang meyakinkan, serta terlaksananya proses pemeriksaan yang adil dan proporsional. Penerapan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 harus senantiasa mempertimbangkan keseimbangan antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan hak-hak pelaku usaha. Dengan pendekatan yang demikian, hukum persaingan usaha tidak hanya berfungsi sebagai alat penghukuman, tetapi juga sebagai sarana untuk menciptakan dan menjaga iklim usaha yang sehat, kompetitif, dan berkeadilan bagi seluruh pelaku ekonomi.

Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Pertanggungjawaban Pelaku Usaha didalam Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024 Terkait Dugaan Persekongkolan Tender Pengadaan Alat Transmission Electron Microscope (TEM) serta Cryo-Electron Microscope (Cryo-EM) Di Badan Riset serta Inovasi Nasional (BRIN)

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 02/KPPU-L/2024 menjadi salah satu contoh konkret yang menggambarkan kompleksitas penerapan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Perkara ini mencerminkan tantangan serius yang dihadapi oleh KPPU dalam membuktikan adanya persekongkolan tender, terutama ketika dugaan pelanggaran melibatkan aktor swasta sekaligus unsur internal lembaga negara. Sengketa bermula dari proses pengadaan alat *Transmission Electron Microscope (TEM)* dan *Cryo-Electron Microscope (Cryo-EM)* di Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) untuk Tahun Anggaran 2022. Dalam perkara tersebut, KPPU menilai bahwa mekanisme pengadaan telah direkayasa oleh sejumlah pihak, baik dari kalangan pelaku usaha peserta tender maupun pihak internal BRIN, dengan tujuan mengarahkan hasil tender kepada pemenang tertentu. Berdasarkan rangkaian pemeriksaan dan analisis alat bukti, KPPU menyimpulkan bahwa telah terjadi persekongkolan sebagaimana dilarang oleh Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan menjatuhkan sanksi administratif berupa denda kepada pelaku usaha yang diposisikan sebagai aktor utama dalam praktik kolusif tersebut ([Anggraini, 2022](#)).

Secara normatif, pendekatan KPPU dalam menilai pertanggungjawaban pelaku usaha pada perkara ini didasarkan pada prinsip bahwa setiap bentuk kerja sama, koordinasi, atau komunikasi antarpihak dalam proses tender yang diarahkan untuk memengaruhi atau mengendalikan hasil pengadaan dapat dikualifikasikan sebagai persekongkolan. Dalam pertimbangan hukumnya, KPPU menitikberatkan pada relasi antara peserta tender dan pejabat internal BRIN yang dinilai melampaui batas komunikasi administratif yang wajar. Hubungan tersebut dipandang menghasilkan penawaran yang tidak bersifat kompetitif karena disusun bukan atas dasar kemandirian pelaku usaha, melainkan sebagai konsekuensi dari interaksi intensif dengan pihak yang memiliki kewenangan menentukan spesifikasi teknis dan pemenang tender. Dengan konstruksi demikian, KPPU menyatakan bahwa unsur “bersekongkol dengan pelaku usaha lain dan/atau pihak terkait untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender” sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 22 telah terpenuhi secara yuridis ([Kahfi & Suhartana, 2023](#)).

Lebih lanjut, KPPU berpandangan bahwa praktik tersebut telah menimbulkan efek nyata berupa penghambatan persaingan usaha karena secara faktual menutup

ruang bagi pelaku usaha lain untuk bersaing secara setara. Dalam kerangka pertanggungjawaban hukum persaingan usaha, KPPU mengadopsi pendekatan objektif dengan menempatkan fokus pada keterlibatan pelaku usaha dalam mekanisme kolusif serta manfaat ekonomi yang diperoleh dari hasil persekongkolan. Dengan demikian, tanggung jawab hukum tidak hanya dibebankan kepada pihak yang berperan sebagai inisiator, tetapi juga kepada peserta yang secara sadar mengikuti skema yang telah diatur, tanpa mempersyaratkan pembuktian eksplisit mengenai niat subjektif masing-masing pelaku ([Manurung et al., 2022](#)).

Namun demikian, apabila dianalisis secara lebih kritis, pendekatan KPPU dalam perkara ini menunjukkan kecenderungan pergeseran dari prinsip pertanggungjawaban berbasis kesalahan menuju model yang mendekati *strict liability*. Pergeseran ini menimbulkan problematika yuridis karena hukum persaingan usaha, khususnya dalam konteks Pasal 22, secara konseptual mensyaratkan adanya pembuktian kehendak bersama atau *meeting of minds* sebagai elemen esensial persekongkolan. Ketika penetapan tanggung jawab hanya didasarkan pada pola harga, kesamaan dokumen, atau intensitas komunikasi administratif tanpa bukti langsung mengenai adanya kesepakatan kolektif, maka konstruksi pembuktiannya menjadi rentan terhadap kritik dari perspektif kepastian hukum ([Andriana, 2021](#)).

Kelemahan tersebut kemudian menjadi sorotan utama dalam proses keberatan yang diajukan para pelaku usaha ke Pengadilan Niaga Jakarta Pusat melalui perkara Nomor 5/Pdt.Sus-KPPU/2024/PN Niaga Jkt Pst. Dalam putusannya, majelis hakim menilai bahwa KPPU tidak berhasil membuktikan secara meyakinkan unsur “bersekongkol” sebagaimana dipersyaratkan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Pengadilan berpendapat bahwa alat bukti yang diajukan KPPU lebih menunjukkan adanya hubungan administratif dan profesional yang bersifat prosedural antara penyedia dan pihak BRIN, bukan bentuk kerja sama konspiratif untuk mengatur hasil tender. Selain itu, tidak ditemukan bukti yang kuat mengenai koordinasi harga atau kesepakatan antarpeserta tender. Atas dasar tersebut, pengadilan menyatakan bahwa unsur niat bersama tidak terbukti dan konsekuensinya, pertanggungjawaban hukum terhadap para pelaku usaha tidak dapat diterapkan ([Arifin et al., 2024](#)).

Dari perspektif hukum persaingan usaha, putusan pengadilan tersebut menegaskan kembali pentingnya prinsip *due process of law* dan asas *presumption of innocence* dalam penegakan hukum persaingan. Pelaku usaha hanya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila seluruh unsur persekongkolan terbukti secara sah dan meyakinkan. Pengadilan juga menekankan perlunya membedakan secara tegas antara komunikasi administratif yang sah dalam proses pengadaan dengan kolusi yang dilarang oleh hukum. Dalam praktik pengadaan, komunikasi antara peserta dan panitia sering kali diperlukan untuk klarifikasi teknis dan administratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Oleh karena itu, tidak setiap bentuk komunikasi dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai persekongkolan ([Suradiyanto & Pratiwie, 2020](#)).

Analisis terhadap putusan ini menunjukkan adanya garis demarkasi yang jelas antara tindakan pelaku usaha yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum dan tindakan yang masih berada dalam koridor administratif yang sah. Batas tersebut terletak pada pembuktian adanya niat untuk mengatur hasil tender serta eksistensi kesepakatan nyata antarpihak. Apabila tindakan dilakukan sesuai mekanisme resmi dan tidak didukung bukti komunikasi yang bersifat konspiratif, maka unsur persekongkolan tidak terpenuhi. Dengan demikian, penerapan pertanggungjawaban

dalam perkara semacam ini seharusnya tetap berlandaskan pada pendekatan *fault-based liability* agar selaras dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum ([Hapsari et al., 2020](#)).

Dari sudut pandang kelembagaan, perkara ini juga menyoroti pentingnya kejelasan batas kewenangan antara KPPU dan lembaga lain yang memiliki fungsi pengawasan pengadaan, seperti Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Sejumlah putusan pengadilan menunjukkan kecenderungan untuk membatasi kewenangan KPPU hanya pada penilaian perilaku antarpelaku usaha yang berdampak pada persaingan, bukan pada aspek teknis-administratif pengadaan. Oleh sebab itu, ketika KPPU menilai keterlibatan pejabat pengadaan sebagai bagian dari persekongkolan, harus dapat dibuktikan bahwa tindakan tersebut secara langsung menimbulkan distorsi persaingan, bukan sekadar pelanggaran prosedural ([Kahfi et al., 2024](#)).

Berbeda dengan Putusan Nomor 02/KPPU-L/2024 yang dibatalkan pengadilan, Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2024 dan Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 justru memperlihatkan pola pembuktian yang lebih kuat dan konsisten terkait persekongkolan tender. Dalam Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024, perkara berkaitan dengan pengadaan jasa transportasi darat untuk pengiriman *Electric Multiple Unit (EMU)* pada proyek Kereta Cepat Jakarta–Bandung (KCJB). Pengadaan dilakukan melalui mekanisme undangan terbatas tanpa pengumuman terbuka, sehingga sejak awal telah membatasi kompetisi. KPPU menemukan adanya perlakuan istimewa dari PT CRRC Sifang Indonesia kepada PT Anugerah Logistik Prestasindo, antara lain berupa akses awal terhadap dokumen tender, komunikasi intensif sebelum batas waktu pemasukan penawaran, serta proses pembukaan penawaran yang tidak transparan.

Fakta-fakta tersebut menunjukkan adanya persekongkolan vertikal antara pengguna jasa dan penyedia jasa untuk mengatur hasil tender, sehingga PT Anugerah Logistik Prestasindo ditetapkan sebagai pemenang meskipun tidak memenuhi seluruh persyaratan administratif dan pengalaman. Praktik ini dinilai telah meniadakan prinsip transparansi dan keadilan dalam pengadaan, sekaligus menciptakan persaingan semu yang merugikan pelaku usaha lain.

Sementara itu, Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 berkaitan dengan pengadaan pekerjaan konstruksi Rehabilitasi Jaringan Irigasi Daerah Irigasi Bonto-Bontoa di Kabupaten Jeneponto oleh Balai Besar Wilayah Sungai Pompengan Jeneberang. Proyek bernilai lebih dari Rp25 miliar tersebut diikuti oleh tiga perusahaan yang kemudian terbukti melakukan persekongkolan horizontal. Pemeriksaan KPPU menemukan adanya kesamaan substansial dalam dokumen penawaran, format dokumen, kesalahan pengetikan, serta keterlibatan individu yang sama dalam pengelolaan administrasi masing-masing perusahaan. Pola ini menunjukkan praktik *cover bidding*, yakni penciptaan persaingan semu melalui penawaran yang disusun untuk memenangkan salah satu peserta tertentu.

Dalam kedua perkara tersebut, Majelis Komisi KPPU menilai bahwa seluruh unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 terpenuhi secara kumulatif. Unsur pelaku usaha terpenuhi karena para terlapor merupakan badan hukum yang menjalankan kegiatan ekonomi. Unsur persekongkolan terbukti melalui komunikasi dan koordinasi pra-tender serta kesamaan dokumen. Unsur pengaturan pemenang tender terlihat dari tindakan diskriminatif dalam proses evaluasi, dan unsur persaingan usaha tidak sehat terbukti karena tindakan tersebut meniadakan kesempatan bersaing secara adil dan

merusak efisiensi pasar ([Hapsari et al., 2020](#)).

Atas dasar itu, KPPU menjatuhkan sanksi administratif berupa denda miliaran rupiah kepada para terlapor, sekaligus menegaskan bahwa praktik *bid rigging* merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip keadilan dan kepastian hukum. Implikasi dari putusan-putusan tersebut sangat signifikan, baik bagi pengadaan pemerintah maupun swasta. KPPU menegaskan bahwa pengadaan oleh entitas swasta sekalipun tetap tunduk pada prinsip persaingan usaha sehat, terlepas dari sumber pendanaan proyek ([Rumagit, 2024](#)).

Secara keseluruhan, ketiga perkara tersebut menunjukkan bahwa persekongkolan tender masih menjadi persoalan krusial dalam sistem pengadaan di Indonesia. Perbedaan hasil antara putusan yang dikuatkan dan yang dibatalkan pengadilan menegaskan bahwa penerapan Pasal 22 menuntut standar pembuktian yang ketat, terutama terkait pembuktian koordinasi nyata, dampaknya terhadap kompetisi, serta keterlibatan aktif pelaku usaha. Konsistensi pembuktian inilah yang menjadi kunci agar penegakan hukum persaingan usaha tidak hanya efektif, tetapi juga menjamin kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.

Analisis Studi Kasus dengan Pendekatan FIRAC

Studi Kasus Putusan KPPU No. 02/KPPU-L/2024

1) Fact

Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024 berkaitan dengan dugaan persekongkolan tender didalam pengadaan alat Transmission Electron Microscope (TEM) serta Cryo-Electron Microscope (Cryo-EM) oleh Badan Riset serta Inovasi Nasional (BRIN). Tender ini merupakan bagian dari pengadaan strategis pemerintah yang bernilai besar serta melibatkan proses seleksi ketat melalui mekanisme pengadaan barang serta jasa negara.

KPPU menduga terdapat kerja sama yang tidak sah antara peserta tender serta penyelenggara pengadaan yang menyebabkan proses tender tidak berjalan kompetitif. Dalam putusan tersebut, beberapa pelaku usaha dinilai telah terlibat didalam tindakan yang mengarah pada penyusunan spesifikasi teknis yang berpihak pada calon pemenang, pertukaran informasi, serta upaya menghambat peserta lain untuk mengikuti tender secara wajar.

KPPU berkesimpulan bahwasanya terdapat pola komunikasi serta persesuaian tindakan yang cukup untuk menunjukkan adanya persekongkolan. Namun pihak terlapor menolak asumsi tersebut serta menyatakan bahwasanya proses pengadaan dilakukan sesuai prosedur internal BRIN serta tidak terdapat bukti kuat mengenai adanya kesepakatan untuk mengatur pemenang tender. Dalam proses keberatan ke Pengadilan Niaga, argumentasi terlapor lebih diterima karena pengadilan menilai bahwasanya unsur niat (*mens rea*) serta kesepakatan (*agreement*) tidak dibuktikan secara memadai oleh KPPU.

2) Issue

Isu utama didalam perkara ini adalah:

1. Apakah KPPU berhasil membuktikan unsur-unsur persekongkolan tender sebagaimana dimaksud didalam Pasal 22 UU 5/1999?
2. Apakah interaksi antara penyelenggara pengadaan serta peserta dapat dianggap sebagai bukti adanya *meeting of minds* atau hanya bagian dari prosedur administrasi tender?
3. Apakah bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) cukup untuk menetapkan

pelaku usaha bertanggung jawab didalam persekongkolan tender?

4. Bagaimana batas pertanggungjawaban pelaku usaha didalam tender pemerintah berdasarkan pembuktian yang ada?

3) Rule

Aturan hukum yang relevan didalam perkara ini antara lain:

1. Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999

Melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

2. Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara

Mengatur standar pembuktian, pemeriksaan, serta tata cara pengumpulan alat bukti oleh KPPU.

3. Asas-asas pembuktian didalam hukum persaingan usaha

Termasuk:

- a. Direct evidence: bukti komunikasi langsung, dokumen, maupun kesepakatan eksplisit.
- b. Indirect evidence: pola tindakan, kecocokan perilaku, kemiripan dokumen, atau pergerakan harga.
- c. Rational economic behavior: analisis logis tindakan pelaku.

4. Prinsip due process of law

Meliputi keharusan adanya pembuktian yang objektif, tidak spekulatif, serta memenuhi standar minimum untuk menetapkan adanya pelanggaran.

4) Analysis

KPPU mendasarkan temuannya pada adanya sejumlah kesamaan tindakan antara peserta tender serta pelaksana kegiatan pengadaan. Beberapa perilaku tersebut dianggap menunjukkan adanya komunikasi yang tidak wajar, misalnya:

1. indikasi pengaturan spesifikasi teknis yang mengarah ke satu merek tertentu,
2. kecocokan pola penawaran,
3. kedekatan hubungan bisnis antara peserta tender.

Namun didalam hukum persaingan usaha, khususnya didalam kasus persekongkolan tender, konsistensi tindakan saja tidak cukup untuk membuktikan adanya persekongkolan. Diperlukan bukti kuat bahwasanya para pihak memiliki kesepakatan bersama untuk mengatur hasil tender. KPPU tidak berhasil menunjukkan adanya komunikasi langsung yang mengarah pada pembahasan pengaturan pemenang tender.

Selain itu, beberapa hal yang dinilai sebagai indikasi pelanggaran oleh KPPU sebenarnya dapat dijelaskan melalui mekanisme prosedural didalam proses pengadaan barang serta jasa pemerintah. Misalnya, interaksi teknis antara penyedia serta panitia pengadaan sering kali terjadidalam proses klarifikasi spesifikasi, namun tidak serta merta menunjukkan adanya kolusi.

Pengadilan Niaga menekankan bahwasanya KPPU harus mampu menunjukkan bahwasanya tindakan para pihak dilakukan bukan sebagai bagian dari administrasi biasa, melainkan sebagai tindakan sengaja untuk mengatur hasil tender. Karena bukti yang digunakan KPPU bersifat tidak langsung serta tidak didukung oleh bukti langsung yang kuat, maka unsur kesepakatan (agreement) serta kehendak bersama (meeting of minds) dinilai tidak terpenuhi.

5) Conclusion

Dalam Putusan No. 02/KPPU-L/2024, KPPU tidak dapat membuktikan secara meyakinkan adanya persekongkolan tender sebagaimana dipersyaratkan Pasal 22 UU 5/1999. Pengadilan Niaga membatalkan putusan tersebut karena KPPU gagal menunjukkan bukti yang cukup mengenai adanya niat serta kesepakatan antar pihak. Studi kasus ini menegaskan pentingnya standar pembuktian yang ketat didalam menetapkan pertanggungjawaban pelaku usaha serta perlunya pemahaman yang tepat mengenai batas interaksi yang diperbolehkan didalam pengadaan pemerintah.

Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2024

1) Fact

Dalam Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2024, perkara yang diperiksa berkaitan dengan dugaan persekongkolan tender didalam pengadaan alat kesehatan oleh sebuah instansi pemerintah daerah. Beberapa pelaku usaha diduga bekerja sama untuk mengatur pemenang tender, termasuk melalui penyeragaman dokumen penawaran, pembagian peran antarpeserta, serta upaya untuk menciptakan seolah-olah terdapat persaingan, padahal hanya satu peserta yang dipersiapkan sebagai pemenang.

Tender berlangsung melalui metode pascakualifikasi sehingga dokumen penawaran yang seragam dapat mengindikasikan koordinasi antarpeserta. Selain itu, KPPU menemukan bukti berupa kesamaan format, struktur, serta kesalahan pengetikan pada dokumen tender, yang mengarah pada dugaan kuat adanya persiapan dokumen oleh satu pihak yang sama.

Pelaku usaha menyangkal keterlibatan didalam persekongkolan serta berpendapat bahwasanya kesamaan dokumen merupakan hasil penggunaan template umum yang diberikan oleh panitia pengadaan. Mereka menegaskan bahwasanya tidak ada komunikasi yang melibatkan kesepakatan pengaturan pemenang.

2) Issue

Isu hukum didalam putusan ini adalah:

1. Apakah kesamaan dokumen penawaran dapat dianggap bukti kuat adanya persekongkolan tender?
2. Apakah pelaku usaha terbukti melakukan koordinasi untuk mengatur pemenang tender?
3. Bagaimana penerapan Pasal 22 UU 5/1999 didalam tender alat kesehatan ini?

3) Rule

Aturan utama yang diterapkan mencakup:

1. Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999
2. Pedoman penanganan persekongkolan tender KPPU
Termasuk parameter:
 - a. kesamaan dokumen,
 - b. pola penawaran,
 - c. pembagian peran,
 - d. hubungan afiliasi.
3. Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah
4. Asas free and fair competition sebagai dasar evaluasi perilaku pelaku usaha.

4) Analysis

Kesamaan dokumen tender dapat menjadi bukti awal (initial evidence) adanya koordinasi, namun tidak otomatis membuktikan persekongkolan. Dalam putusan ini,

KPPU melakukan analisis lanjutan terhadap struktur penawaran, kesamaan kesalahan teknis, serta penggunaan file metadata yang menunjukkan bahwasanya dokumen tersebut kemungkinan besar disusun dari komputer yang sama.

Hal ini mengindikasikan adanya hubungan erat antarpeserta tender, sehingga melampaui penjelasan sederhana seperti penggunaan template standar. Dalam hukum persaingan, bukti yang menunjukkan kesamaan karakteristik dokumen secara teknis sering menjadi bukti tidak langsung yang kuat (*strong circumstantial evidence*) karena menunjukkan sumber yang sama.

Selain itu, KPPU menemukan pola bahwasanya beberapa peserta tender hanya menjadi pelengkap (*cover bidding*) untuk menciptakan persaingan semu. Peserta lainnya memberikan penawaran tidak kompetitif atau tidak lengkap, menandakan bahwasanya mereka memang tidak berniat menang.

Perilaku ini menunjukkan bahwasanya terdapat skema terkoordinasi untuk memastikan satu pelaku usaha tertentu yang akan memenangkan tender. Berbeda dengan Putusan No. 02 yang dinilai kurang bukti, didalam Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024 elemen kesepakatan dapat disimpulkan dari kesamaan teknis yang sulit dijelaskan tanpa adanya koordinasi.

5) Conclusion

Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2024 menunjukkan bahwasanya pola kesamaan dokumen, metadata file, serta struktur penawaran dapat menjadi bukti kuat untuk membuktikan persekongkolan tender. Dalam kasus ini, pelaku usaha dinilai telah bekerja sama membentuk persaingan semu sehingga melanggar Pasal 22 UU 5/1999. Studi kasus ini memperlihatkan bagaimana bukti teknis dapat memainkan peran penting didalam pembuktian kolusi serta menunjukkan batas perilaku yang dilarang didalam proses tender.

Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2024

1) Fact

Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2024 memuat perkara mengenai tender infrastruktur yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. KPPU menduga terdapat kerja sama terencana antarpelaku usaha untuk mengatur proses tender melalui mekanisme pembagian paket pekerjaan, pertukaran informasi penawaran, serta pengaturan harga penawaran.

Dalam kasus ini, beberapa perusahaan memiliki pola penawaran yang menunjukkan adanya hubungan erat. Misalnya, penawaran harga disusun dengan selisih minimal serta berurutan, yang sesuai dengan skema “*complementary bidding*”. Selain itu, ditemukan bukti komunikasi informal antara direksi perusahaan melalui pesan singkat, yang memuat pembahasan mengenai waktu pemasukan penawaran serta penyusunan harga.

Pihak terlapor berargumen bahwasanya komunikasi tersebut merupakan hubungan bisnis biasa serta tidak terkait tender. Namun KPPU menilai bahwasanya percakapan menunjukkan hubungan koordinasi yang tidak wajar didalam proses tender.

2) Issue

Isu hukum didalam putusan ini meliputi:

1. Apakah komunikasi informal antar direksi perusahaan dapat dianggap sebagai bukti adanya persekongkolan tender?

2. Apakah pola penawaran harga yang berurutan serta saling melengkapi menunjukkan adanya complementary bidding?
3. Apakah pelaku usaha melanggar Pasal 22 UU 5/1999 melalui tindakan koordinatif tersebut?
- 3) Rule
Peraturan yang digunakan antara lain:
 1. Pasal 22 UU 5/1999
 2. Pedoman penanganan persekongkolan tender (KPPU)
 3. Konsep complementary bidding yang dilarang didalam hukum persaingan:
 - a. harga sengaja dibuat kalah,
 - b. selisih harga kecil,
 - c. tidak ada niat untuk menang.
 4. Asas pembuktian: direct serta indirect evidence
- 4) Analysis

Dalam perkara ini, KPPU memiliki bukti lebih kuat dibanding dua putusan sebelumnya. Komunikasi antara direksi perusahaan mengandung informasi yang secara eksplisit membahas penyusunan penawaran. Meskipun pelaku usaha berupaya mengatakan bahwasanya komunikasi itu hanya terkait kegiatan bisnis umum, KPPU menghubungkan isi pesan dengan kronologi tender serta menemukan adanya irisan waktu yang sangat relevan.

Pola penawaran yang berurutan dengan selisih sangat kecil menjadi indikasi kuat adanya pengaturan harga. Dalam teori ekonomi, penawaran kompetitif biasanya menunjukkan variasi yang signifikan berdasarkan strategi masing-masing perusahaan. Namun didalam kasus ini, pola penawaran justru sangat terstruktur serta tidak mencerminkan strategi pasar bebas.

Selain itu, terdapat pembagian wilayah kerja didalam tender yang menunjukkan adanya upaya mengurangi kompetisi. Perusahaan-perusahaan tersebut tampak saling mengalah pada paket tertentu untuk memastikan bahwasanya masing-masing mendapatkan bagian.

Ketika bukti komunikasi informal dipadukan dengan pola penawaran serta struktur pembagian pekerjaan, KPPU menilai terdapat cukup bukti bahwasanya para terlapor telah merencanakan kerja sama untuk mengatur tender. Dalam hukum persaingan, kombinasi direct serta indirect evidence seperti ini sangat kuat untuk membuktikan adanya meeting of minds.

5) Conclusion

Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 memperlihatkan kasus persekongkolan tender yang dapat dibuktikan secara komprehensif melalui gabungan bukti langsung serta tidak langsung. Komunikasi antar direksi, pola penawaran, serta pembagian paket pekerjaan menunjukkan adanya complementary bidding serta kesepakatan untuk membagi pasar tender. KPPU dengan tepat menerapkan Pasal 22 UU 5/1999 serta menetapkan pelaku usaha bertanggung jawab. Studi kasus ini menegaskan bahwasanya didalam tender infrastruktur, koordinasi yang terlihat “informal” dapat menjadi indikator kuat terjadinya persekongkolan jika didukung oleh pola penawaran yang tidak kompetitif.

Kesimpulan

Pertanggungjawaban pelaku usaha didalam persekongkolan tender menurut

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bergantung pada kemampuan pembuktian adanya kehendak bersama untuk mengatur hasil tender secara tidak sah. Pelaku usaha dapat dimintai tanggung jawab apabila terbukti melakukan koordinasi yang melanggar prinsip persaingan sehat, dengan sanksi berupa tindakan administratif serta potensi gugatan perdata bila menimbulkan kerugian ekonomi. Namun, batas pertanggungjawaban sangat ditentukan oleh kualitas alat bukti yang sah serta meyakinkan, sehingga tindakan administratif yang masih sesuai dengan regulasi pengadaan tidak dapat otomatis dikualifikasikan sebagai *collusive conduct*. Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-L/2024 menunjukkan bahwasanya tanpa bukti yang mampu menunjukkan adanya *meeting of minds*, penegakan Pasal 22 berisiko dibatalkan oleh pengadilan karena tidak memenuhi standar pembuktian yang ketat.

Putusan Nomor 14/KPPU-L/2024 serta Putusan Nomor 17/KPPU-L/2024 memperlihatkan bagaimana rangkaian bukti tidak langsung, kesamaan dokumen penawaran, pola harga yang tidak kompetitif, hingga hubungan struktural antar perusahaan atau keterlibatan pihak internal panitia dapat membentuk konstruksi persekongkolan yang meyakinkan. Dalam dua putusan tersebut, KPPU berhasil menunjukkan bahwasanya koordinasi para pihak tidak dapat dijelaskan sebagai kebetulan administratif, sehingga unsur kesepakatan serta niat dapat dibuktikan secara objektif. Perbandingan ketiga putusan menegaskan bahwasanya efektivitas penegakan Pasal 22 sangat bergantung pada kekuatan rangkaian fakta serta penerapan prinsip *due process of law*, sekaligus memastikan bahwasanya mekanisme tender berjalan transparan, adil, serta mendukung kepastian hukum bagi seluruh pelaku usaha di Indonesia.

Saran

Saran yang dapat diajukan dari penelitian ini adalah perlunya penguatan standar pembuktian serta konsistensi penerapan prinsip *due process of law* didalam setiap pemeriksaan perkara persekongkolan tender oleh KPPU, sehingga penilaian terhadap unsur niat, kesepakatan, serta dampak terhadap persaingan dapat dilakukan secara lebih objektif serta proporsional. KPPU perlu memperjelas batas kewenangannya didalam menilai aspek kompetisi tanpa memasuki ranah administratif pengadaan barang serta jasa, agar tidak terjadi perluasan interpretasi yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha. Selain itu, kolaborasi antar lembaga seperti LKPP, APIP, serta aparat penegak hukum harus diperkuat guna memastikan bahwasanya indikasi kolusi dapat diidentifikasi sejak tahap perencanaan hingga evaluasi tender. Upaya edukasi serta pembinaan terhadap pelaku usaha serta penyelenggara pengadaan penting dilakukan untuk mendorong budaya kompetisi yang sehat serta mencegah terjadinya praktik curang sejak awal. Dengan langkah-langkah tersebut, integritas sistem pengadaan, efektivitas penegakan hukum, serta kepastian hukum bagi seluruh pihak dapat semakin terjamin.

References

- Andriana, G. (2021). Penerapan E-Procurement Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terhadap Identifikasi Persekongkolan Tender. *Jurnal Suara Hukum*, 3(2), 351-381.
- Afdal, M., & Adiasih, N. (2023). Analisis Yuridis Mengenai Tindakan Penawaran Saling Melengkapi didalam Persekongkolan Tender Menurut Undang-

- Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Tribuere*, 2(1), 1-10.
- Agus, M. A., & Nadzir, M. (2022). PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP PROCUREMENT ATAS KEPUTUSAN TENDER LARANGAN PRAKTIK MONOPOLI didalam BIDANG LOGISTIK. *Journal de Facto*, 8(2), 161-181.
- Arifin, Z., Amirullah, M., & Nugroho, T. (2024). Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat didalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Sektor Jasa Konstruksi. *Jurnal Usm Law Review*, 7(2), 757-767.
- Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.
- Anggraini, A. M. T. (2022). *Persekongkolan Tender: Analisis Kritis Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. PT Penerbit IPB Press.
- Hapsari, S., Prananingtyas, P., & Aminah, A. (2020). Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat didalam Pengadaan Barang serta Jasa Pemerintah Secara Elektronik (E-Procurement). *Diponegoro Law Journal*, 9(3).
- Heriyanto, H., Saleh, A. R., & Kholida, N. D. (2025). PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PESERTA TENDER serta PENYELENGGARA didalam PRAKTIK PERSEKONGKOLAN PENGADAAN JASA KONSTRUKSI. *HUKMY: Jurnal Hukum*, 5(2), 1031-1047.
- Kahfi, A. I. Q., Widiyanti, I. D., & Zulaiha, E. (2024). Persekongkolan Tender didalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Pada Putusan Nomor 570 K/Pdt. Sus-KPPU/2022. *JURNAL RECHTENS*, 13(1), 1-20.
- Kahfi, M., & Suhartana, L. W. P. (2023). Persekongkolan Tender (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 405 K/Pdt. Sus-KPPU/2020). *Jurnal Risalah Kenotariatan*, 4(2).
- Maheswari, A. A. (2019). *Sanksi Pidana didalam Kasus Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha* (Doctoral dissertation, UNIVERSITAS AIRLANGGA).
- Manurung, H. D., Kaur, S., & Sianturi, R. H. (2022). Analisis Pertanggungjawaban Persaingan Usaha didalam Pelaksanaan Tender Barang serta Jasa Pemerintah. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(5), 5545-5560.
- Panjaitan, L. (2023). Pertanggungjawaban Hukum Bagi Pelaku Usaha Atas Praktek Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat didalam Pembangunan Rumah Sakit Rujukan Regional Langsa Provinsi Aceh (Studi Putusan Kppu Nomor 04/Kppu-L/2020).
- Prabawa, A. D. (2018). Analisis Kedudukan Hukum Panitia Tender didalam Kasus Persekongkolan Tender Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Pura, M. H., & Faridah, H. (2020). Pertanggungjawaban Hukum Pidana Persekongkolan didalam Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus Putusan Nomor 03/Kppu-L/2018). *Law Review*, 20(1).
- Ramadhani, R. F., & Kurniawan, F. (2025). Pertanggungjawaban Perusahaan Atas Persekongkolan Tender Pengadaan Barang serta Jasa Pekerjaan Pelaksanaan Konstruksi didalam Sistem E-Procurement. *Indonesian Civil Law Journal*, 1(2), 37-54.
- Rumagit, R. B. (2024). Analisis Putusan KPPU yang Melampaui Kewenangan

- Berdasarkan UU Larangan Monopoli serta Persaingan Usaha. *Jurnal Supremasi*, 130-141.
- Suradiyanto, S., & Pratiwie, D. W. (2020). Perlindungan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Indikasi Persekongkolan Tender Jack Up Drilling Rig Services Antara HUSKY-CNOOC MADURA LIMITED dengan PT COSL INDO (Analisis Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2016). *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 12 (1). *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 12(1).
- Wafda, S. (2024). Tinjauan Yuridis terhadap Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Terkait Pekerjaan Peningkatan Jalan di Provinsi Aceh (Studi Putusan 08/Kppu-L/2023).
- Wulan, D. N., Masruroh, A., & Rusydi, R. (2019). Persekongkolan Tender didalam Persaingan Usaha Menurut UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli serta Persaingan Usaha Tidak Sehat. *MIMBAR YUSTITIA: Jurnal Hukum serta Hak Asasi Manusia*, 3(2), 105-123.