



Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Persengkongkolan Tender: Analisis Putusan KPPU sebagai Upaya Menjaga Persaingan Usaha yang Sehat

Hendri Kenuwiarja¹

¹Universitas Pelita Harapan, Surabaya, Indonesia, hendri.knwj@gmail.com

Corresponding Author: hendri.knwj@gmail.com¹

Abstract: Ideally, tender processes are designed to create healthy competition through price, quality, and efficiency among business actors. In practice, however, tenders are often manipulated through collusion that results in sham competition and artificially constructed dominant positions. This study aims to understand the forms of abuse of dominant position in tender processes by analyzing KPPU Decision No. 24/KPPU-I/2020 and KPPU Decision No. 17/KPPU-L/2024. These cases demonstrate that tender collusion not only violates Article 22 of Law No. 5 of 1999, but also fulfills the elements of abuse of dominant position under Article 25, as the business actors were proven to control the tender mechanism through coordinated bidding, identical documentation, and predetermined winning scenarios. This research employs a normative legal method with a statutory approach, conceptual approach, and case study of KPPU decisions. The analysis examines the structure of collusion, the pattern of dominance, and the legal reasoning of the Commission, which predominantly applied the *per se* illegal approach. The findings show that tender collusion creates artificial market dominance that harms other competitors, eliminates effective competition, and undermines the integrity of procurement systems. This study emphasizes the importance of maintaining fair competition as a foundation for transparency, efficiency, and equity in tender implementation.

Keywords: *Per Se Illegal, Dominant Position, Tender*

Abstrak: Pelaksanaan tender idealnya menciptakan kompetisi yang sehat melalui persaingan harga, kualitas, dan efisiensi antar pelaku usaha. Namun dalam praktiknya, tender sering dimanipulasi melalui persengkongkolan yang menghasilkan persaingan semu dan menciptakan posisi dominan secara artifisial. Penelitian ini bertujuan untuk memahami bentuk penyalahgunaan posisi dominan dalam tender melalui analisis terhadap putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2020 dan Putusan KPPU No. 17/KPPU-L/2024. Kedua perkara tersebut menunjukkan bahwa persengkongkolan tender bukan hanya melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, tetapi juga memenuhi unsur penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25, karena para pelaku usaha terbukti menguasai proses tender melalui pengaturan penawaran, dokumen, hingga skenario pemenang tender. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-

undangan, konsep hukum, dan studi kasus terhadap putusan KPPU. Analisis dilakukan dengan menelaah struktur persekongkolan, pola dominasi, serta pertimbangan hukum majelis yang cenderung menggunakan pendekatan *per se illegal*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persekongkolan tender menciptakan dominasi pasar semu yang merugikan pelaku usaha lain, menghilangkan kompetisi efektif, dan merusak integritas sistem pengadaan. Penelitian ini menegaskan pentingnya menjaga persaingan usaha yang sehat sebagai fondasi transparansi, efisiensi, dan keadilan dalam proses tender.

Kata Kunci: Per Se Illegal, Posisi Dominan, Tender

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pelaksanaan tender merupakan salah satu instrumen penting untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa baik oleh pemerintah maupun sektor swasta (Wibowo, 2022). Secara ideal, mekanisme tender membuka kesempatan yang setara bagi seluruh pelaku usaha untuk bersaing berdasarkan efisiensi, kualitas, dan inovasi. Namun dalam praktiknya, proses tender sering kali menyimpang dari tujuan tersebut ketika terjadi persekongkolan antar peserta (*bid rigging*), sehingga menghasilkan struktur pasar yang tidak wajar dan merugikan pihak penyelenggara maupun publik secara luas. (Setiawan et al., 2025)

Persengkongkolan dalam tender pada umumnya dilakukan melalui berbagai modus seperti penentuan pemenang secara bersama-sama, pengaturan harga penawaran, pembagian paket pekerjaan, maupun praktik *cover bidding*, *bid suppression*, dan *complementary bidding*. Ketika para pelaku usaha yang seharusnya bersaing justru bekerjasama untuk mengatur hasil tender, maka sesungguhnya mereka menciptakan suatu posisi dominan kolektif (*collective dominance*). Posisi dominan ini tidak muncul secara alamiah dari kekuatan pasar, tetapi dibentuk secara artifisial melalui persekongkolan, sehingga bertentangan dengan prinsip dasar persaingan sehat sebagaimana dilarang oleh Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. (Puspaningrum et al., 2025) Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami konsep penyalahgunaan posisi dominan dalam tender melalui analisis terhadap kasus-kasus yang telah diputuskan oleh KPPU.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek serta berobjek pada asas-asas hukum dan kebijakan hukum. Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan asas hukum dan pendekatan kasus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori Sistem Hukum

Menurut Hart, suatu sistem hukum terbentuk dari gabungan antara aturan primer dan aturan sekunder. Aturan primer adalah aturan yang berisi perintah atau kewajiban yang harus dipatuhi, sedangkan aturan sekunder adalah aturan yang memberikan kewenangan—misalnya, kewenangan untuk membuat, mengubah, atau membatalkan aturan lain. Di antara aturan sekunder ini, yang paling penting adalah aturan pengakuan (*rule of recognition*), yaitu aturan yang menentukan mana aturan lain yang dianggap sah dan berlaku dalam suatu sistem hukum. (Fitzgerald, 2002)

Friedman dalam teorinya mempunyai kepercayaan bahwa hukum merupakan hasil dari interaksi dinamis antar kekuatan sosial. Friedman tidak setuju dengan pandangan tradisional yang menempatkan hukum sebagai *entity* yang berdiri sendiri. Sebaliknya, ia

menggambarkannya hukum sebagai produk yang terbentuk melalui proses sosial yang kompleks. Hukum tidak hanya mencakup aturan yang diberlakukan secara otoritatif oleh lembaga peradilan, tetapi juga merefleksikan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang ada di masyarakat. Dasar pemikiran ini Friedman yang menjadi landasan teori sistem hukum. Dalam teorinya, beliau berpendapat bahwa sistem hukum (*legal system*) terdiri dari tiga struktur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), Substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). (Ab. Halim et al., 2023)

Pengertian Posisi Dominan

Pasal 1 Angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa posisi dominan adalah kondisi ketika pelaku usaha tidak lagi memiliki pesaing yang signifikan di pasar terkait berdasarkan pangsa pasar yang dikuasainya, atau ketika pelaku usaha berada pada tingkat yang paling kuat dibandingkan para pesaingnya ditinjau dari aspek kemampuan finansial, akses terhadap sumber pasokan maupun penjualan, serta kapasitas dalam menyesuaikan jumlah pasokan atau permintaan atas barang atau jasa tertentu. (Kardo, 2016)

Lebih lanjut, Pasal 5 UU No. 5 tahun 1999 turut mengatur larangan bagi pelaku usaha untuk menyalahgunakan posisi dominan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penyalahgunaan tersebut mencakup tiga bentuk utama, yaitu (UU NO. 5 Tahun 1999, 1999):

1. Menetapkan syarat perdagangan yang bertujuan menghambat konsumen memperoleh barang atau jasa yang lebih kompetitif, baik dari segi harga maupun kualitas.
2. Membatasi pasar atau mengurangi perkembangan teknologi, sehingga menghambat inovasi dan kemajuan usaha.
3. Menghalangi pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk masuk ke pasar yang sama.

Pasal ini juga menentukan kriteria suatu pelaku usaha dianggap memiliki posisi dominan, yaitu apabila:

- Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai $\geq 50\%$ pangsa pasar suatu barang atau jasa tertentu; atau
- Dua atau tiga pelaku usaha menguasai $\geq 75\%$ pangsa pasar pada pasar yang sama.

Dengan demikian, Pasal 25 menegaskan bahwa dominasi pasar tidak dilarang sepanjang tidak disalahgunakan untuk merugikan konsumen, menghambat persaingan, atau menutup akses pasar bagi pelaku usaha lain.

UU No. 5 Tahun 1999 secara jelas melarang berbagai bentuk persekongkolan dan penyalahgunaan posisi dominan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha lain maupun konsumen. Berbagai praktik kolusif dapat terjadi, termasuk pengaturan harga, rekayasa proses pelelangan, maupun kerjasama tidak sah dalam proses tender. Menurut penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, tender diartikan sebagai proses pengajuan tawaran harga untuk melaksanakan pekerjaan tertentu, menyediakan barang, atau memberikan jasa. Namun dalam pengaturan ini, tidak disebutkan jumlah pihak yang mengajukan penawaran. (UU NO. 5 Tahun 1999, 1999)

Pelanggaran posisi dominan tersebut memperlihatkan bahwa persengkongkolan tender bukan hanya merupakan pelanggaran terhadap *per se illegal* larangan kolusi, tetapi sekaligus menciptakan kekuatan pasar semu yang menjadikan kelompok pelaku usaha tersebut menguasai mekanisme tender. Dominasi ini membuat penyelenggara tidak dapat lagi memperoleh harga terbaik, menghilangkan kesempatan bagi pelaku usaha lain untuk bersaing, serta menimbulkan market *foreclosure* bagi pesaing yang tidak menjadi bagian dari kartel tender.

Konsep Per Se Illegal Dan Rule Of Reason

Pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* merupakan dua metode penting dalam menilai apakah suatu bentuk kerja sama antara pelaku usaha berpotensi menimbulkan hambatan atau justru mendorong persaingan di pasar. Kedua pendekatan ini sejatinya telah dikenal dan diterapkan sejak lama dalam praktik bisnis. Namun, untuk menentukan apakah suatu tindakan pelaku usaha melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, diperlukan penelaahan yang mendalam dan hati-hati.(Adeffian & Apriani, 2023) Pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* memiliki perbedaan yang cukup mendasar. Perbedaan ini dapat diidentifikasi melalui substansi pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga diperlukan kajian yang komprehensif untuk memahami penerapan kedua metode tersebut dalam konteks hukum persaingan usaha.

Konsep Rule Of Reason

Metode *rule of reason* merupakan salah satu pendekatan analitis yang digunakan untuk menilai serta mengevaluasi keberadaan suatu perjanjian atau aktivitas usaha yang berpotensi menimbulkan dampak terhadap persaingan, baik dalam bentuk dukungan maupun hambatan terhadap terciptanya pasar yang sehat. Umumnya, pendekatan ini diterapkan oleh otoritas yang memiliki kewenangan dalam pengawasan persaingan usaha.(Jemarut, 2020)

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, penerapan metode *rule of reason* tampak dari rumusan pasal yang menggunakan istilah “yang dapat mengakibatkan” dan “patut diduga”. Kata tersebut menunjukkan bahwa penilaian atas suatu perbuatan tidak dapat dilakukan secara otomatis, melainkan memerlukan proses analisis yang mendalam dan rinci untuk menentukan apakah tindakan pelaku usaha benar-benar mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Namun demikian, ketentuan tersebut perlu dikaji ulang dari sisi implikasi hukumnya. Pencantuman frasa tersebut dalam UU No. 5 Tahun 1999 bisa jadi belum sepenuhnya mempertimbangkan akibat penerapannya di lapangan, yang dalam praktik justru menimbulkan ketidaksesuaian dengan prinsip penegakan hukum persaingan usaha dan berpotensi menyerahkan ruang interpretasi yang luas kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).(Aryadiputra et al., 1999)

Pendekatan *rule of reason* mensyaratkan agar lembaga pengawas memiliki kemampuan melakukan interpretasi terhadap ketentuan hukum persaingan dengan memperhatikan aspek-aspek ekonomi dan kompetisi yang relevan.(Rr Ani Wijayati et al., 2024) Pendekatan ini menilai efisiensi dan dampak ekonomi dari suatu tindakan pelaku usaha terhadap struktur pasar. Keunggulan metode ini terletak pada analisis ekonomi yang mendalam, yakni menilai sejauh mana suatu tindakan meningkatkan efisiensi serta kepuasan konsumen melalui alokasi sumber daya yang optimal (*economic values, that with the maximization of consumer want satisfaction through the most efficient allocation and use of resources*). (Roy et al., 2025)

Sekalipun demikian, penggunaan metode *rule of reason* menuntut kapasitas analitis yang tinggi, termasuk penguasaan terhadap data ekonomi yang kompleks. Oleh karena itu, dalam praktiknya, proses pembuktian sering kali memerlukan keterlibatan *ahli ekonomi* untuk menafsirkan apakah suatu perjanjian atau tindakan pelaku usaha termasuk kategori perbuatan yang dilarang, disertai dengan dukungan bukti dokumenter yang ekstensif. Kondisi ini menyebabkan posisi pihak yang berperkara menjadi relatif sulit, sehingga wajar apabila pendekatan *rule of reason* terkadang dipandang sebagai *a rule of per se legality*, karena kecenderungannya yang lebih berhati-hati dalam menentukan pelanggaran.(Aryadiputra et al., 1999)

Secara prinsip, *rule of reason* berfungsi untuk menilai sejauh mana suatu tindakan berpengaruh terhadap persaingan. Penilaian ini dilakukan dengan menganalisis tujuan di balik

perjanjian atau kesepakatan tersebut, apakah bertujuan menghambat atau justru mendorong persaingan usaha. Dalam praktiknya, metode ini terbukti efektif, sebagaimana terlihat dalam penerapan oleh KPPU melalui Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel, yang mengatur pelaksanaan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Melalui peraturan tersebut, KPPU menilai alasan pelaku usaha melakukan kartel serta menentukan apakah motif tersebut dapat dibenarkan secara ekonomi.(Adeffian & Apriani, 2023)

Pendekatan *rule of reason* digunakan sebagai alat analisis untuk menilai apakah suatu bentuk perjanjian atau kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha memiliki kecenderungan menghambat atau justru mendukung terciptanya persaingan yang sehat. Selain itu, pendekatan ini juga berfungsi untuk mengidentifikasi apakah tindakan pelaku usaha mengandung unsur praktik monopoli maupun persaingan usaha yang tidak sehat.(Aryadiputra et al., 1999)

Melalui penerapan *rule of reason*, Majelis Komisi diberikan ruang untuk menafsirkan ketentuan undang-undang dengan mempertimbangkan aspek kompetitif serta menentukan kelayakan suatu tindakan yang berpotensi menimbulkan hambatan perdagangan. Hal ini penting karena tidak semua perjanjian atau aktivitas usaha otomatis dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat.(Chumaida, 2023)

Konsep Per Se Illegal

Metode *per se illegal* memandang suatu perjanjian atau aktivitas usaha tertentu sebagai otomatis melanggar hukum tanpa perlu pembuktian tambahan mengenai dampak persaingan. Praktik yang biasanya dikategorikan demikian antara lain kesepakatan penetapan harga secara kolusif dan pengaturan harga jual kembali.

Contoh ketentuan yang bersifat *per se* dalam UU No. 5 Tahun 1999 meliputi aturan tentang penetapan harga (Pasal 5), diskriminasi harga (Pasal 6), boikot (Pasal 10), perjanjian tertutup (Pasal 15), persengkokolan tender (pasal 22), persekongkolan untuk menghambat pemasaran pesaing (Pasal 24 jo. Putusan MK No. 85/PUU-XIV/2016), penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 25), serta kepemilikan saham mayoritas (Pasal 27).(Chumaida, 2023)

Dalam penerapannya, terdapat dua syarat utama untuk menggunakan metode pendekatan *per se illegal*. Pertama, fokus penilaian diarahkan pada perilaku bisnis pelaku usaha, bukan pada kondisi pasar secara umum. Hal ini karena penentuan adanya pelanggaran dilakukan tanpa pemeriksaan lanjutan terhadap akibat atau dampak yang mungkin timbul. Pendekatan ini dianggap adil apabila tindakan tersebut dilakukan tanpa adanya unsur kesengajaan dari pelaku usaha. Kedua, diperlukan kemampuan identifikasi cepat terhadap jenis, bentuk, dan kategori perilaku yang tergolong dilarang. Dengan demikian, proses penilaian terhadap tindakan pelaku usaha, baik di pasar maupun di ranah peradilan, dapat dilakukan dengan mudah melalui batasan yang tegas antara perilaku yang melanggar dan yang tidak.(Adeffian & Apriani, 2023)

Implikasi Posisi Dominan dalam Tender Pembangunan Pelabuhan Jangkar (Situbondo) Dengan Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2020

Dugaan pelanggaran tender ini muncul dalam pelaksanaan proyek pengadaan pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Jangkar Kabupaten Situbondo Tahun Anggaran 2018, yang diselenggarakan oleh Kelompok Kerja (POKJA) 110 Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Terlapor IV). (Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2020, 2021)

Dalam proses pelelangan tersebut, terdapat tiga peserta utama, yaitu:

1. PT Perkasa Jaya Inti Persada (Terlapor I)
2. PT Kurniadjaja Wirabhakti (Terlapor II)
3. PT Duta Ekonomi (Terlapor III)

Ketiga perusahaan ini menjadi satu-satunya peserta yang mengajukan penawaran dari total 54 perusahaan yang terdaftar dalam sistem Layanan Pengadaan Secara Elektronik

(LPSE). Fakta ini menimbulkan kecurigaan, karena tidak wajar dalam sebuah tender bernilai Rp36.295.986.000,00 (tiga puluh enam miliar dua ratus sembilan puluh lima juta sembilan ratus delapan puluh enam ribu rupiah) hanya terdapat tiga penawar aktif. Untuk ukuran tender sebesar dan yang dilakukan oleh pemerintah seharusnya mendapatkan jauh lebih dari tiga penawar aktif. Lebih lanjut, ditemukan bahwa nilai penawaran ketiga perusahaan tersebut sangat berdekatan dengan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), yakni antara 98,8% hingga 99,7% dari nilai HPS yang menunjukkan adanya indikasi persengkokolan harga. Selain itu, dokumen metode pelaksanaan yang diajukan oleh ketiganya memiliki kemiripan secara tata pengisian, baik dari sisi format, redaksi, maupun kesalahan pengetikan yang identik.

Dalam pemeriksaan, Majelis Komisi menemukan bahwa Terlapor I dan Terlapor II memiliki hubungan keluarga, di mana salah satu komisaris dari Terlapor II adalah ayah dari direktur Terlapor I. Bukti digital juga menunjukkan bahwa dokumen-dokumen penawaran disusun menggunakan alamat IP yang sama, dan bahkan berasal dari lokasi rumah keluarga yang sama. Hal ini memperkuat dugaan bahwa dokumen tender tersebut disusun secara bersama-sama dengan tujuan menciptakan kesan adanya persaingan, padahal sesungguhnya telah terjadi pengaturan pemenang tender.

Di sisi lain, Terlapor IV (Pokja 110 UPT Pengadaan Barang/Jasa Pemprov Jatim) sebagai panitia penyelenggara tender dianggap lalai dan tidak menjalankan fungsi verifikasi dengan benar, karena tidak mendeteksi adanya kesamaan dokumen, kesamaan alamat IP, maupun keterkaitan personal antara para peserta. Berdasarkan prinsip *due diligence* dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, Pokja seharusnya melakukan pemeriksaan atas dugaan hubungan afiliasi antar peserta tender, terlebih ketika ditemukan adanya kesamaan substansial dalam dokumen penawaran.

KPPU kemudian melakukan penyelidikan dan menemukan bahwa para Terlapor telah bersekongkol untuk mengatur dan menentukan pemenang tender, di mana PT Perkasa Jaya Inti Persada (Terlapor I) diarahkan untuk menjadi pemenang, sementara PT Kurniadjaja Wirabhakti (Terlapor II) dan PT Duta Ekonomi (Terlapor III) hanya berperan sebagai *cover bidders* atau peserta pendamping guna memberikan ilusi kompetisi.

Tindakan ini dianggap bertentangan dengan asas persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, serta melanggar prinsip transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pengadaan publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Akibat dari persekongkolan ini, kompetisi menjadi semu, efisiensi anggaran publik terganggu, dan integritas sistem pengadaan pemerintah dirusak.

Hakim menggunakan pendekatan *per se illegal* dalam ratio decidendi perkara tersebut. Hal ini karena dua syarat atas ketentuan *per se illegal* telah terpenuhi. Yang pertama adalah bahwa yang hendak di adili disini adalah perihal terpenuhinya ketentuan prihal persengkokolan dalam pengadaan tender tersebut. Yang kedua adalah hakim dapat menentukan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat cukup dengan mengacu pada ketentuan kentuan yang tertuang dalam UU No. 5 tahun 1999, hakim tidak perlu melakukan analisa dampak ekonomi dan kondisi pasar dari persaingan usaha yang tidak sehat ini.

Dengan demikian, dapat disimpulkan pula sesuai dengan Pasal 25 ayat (2) huruf b, bahwa telah terjadi posisi dominan secara kolektif dengan menguasai lebih dari 75% tender yang masuk. Karena pada dasarnya, ketiga perusahaan tersebut berada di bawah kendali yang sama, namun dipecah seolah-olah sebagai tiga entitas yang berbeda dalam proses tender, sehingga menciptakan kesan adanya persaingan padahal dikendalikan oleh satu grup yang sama.

Sesuai dengan penjelasan diawal penelitian, posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak memiliki pesaing yang berarti atau mampu menentukan kondisi pasar, termasuk dalam proses tender. Dalam tender pemerintah, posisi dominan tidak hanya diukur dari pangsa pasar, tetapi juga dari kemampuan mengatur proses tender, kemampuan

mengendalikan peserta lain, kemampuan memengaruhi pemenang tender. (Puspaningrum et al., 2025) Oleh karena itu, dalam putusan, Terlapor I–III mengatur siapa yang menjadi pemenang, sehingga menghilangkan persaingan. Ini adalah bentuk dominasi pasar melalui manipulasi proses tender, bukan melalui kekuatan pasar alami.

Pelanggaran Posisi Dominan Dalam Tender Pembangunan Jembatan Sintong (Rokan Hilir) Dengan Putusan KPPU No. 17/KPPU-L/2024

Kasus ini bermula dari temuan adanya kejanggalan dalam proses tender, terutama terkait pola kesamaan dokumen penawaran, kesamaan IP Address saat unggah dokumen, kesamaan pola penyesuaian harga penawaran, serta indikasi bahwa beberapa peserta tender tidak mengelola perusahaannya secara independen. Melalui proses pemeriksaan, KPPU menemukan bahwa empat pelaku usaha, yakni PT Arkindo, PT Fatma Nusa Mulia, CV Sarana Chaini, dan CV Aska Jaya Kontraktor, diduga tidak bersaing secara wajar, melainkan justru mengikuti tender melalui skenario yang telah diatur oleh satu pihak pengendali. (Putusan KPPU No. 17/KPPU-L/2024, 2025)

Fakta persidangan mengungkap bahwa seorang individu bernama Toni, yang merupakan Kepala Cabang PT Arkindo, memiliki akses dan kendali terhadap dokumen-dokumen milik peserta lainnya. Toni bahkan mengelola akun LPSE salah satu peserta (PT Fatma Nusa Mulia), menyusun dokumen penawaran perusahaan lain, dan melakukan pengaturan nilai penawaran sebelum seluruh dokumen diunggah. Pola ini menciptakan persaingan semu (*sham competition*) karena peserta tender lain pada dasarnya tidak bertindak sebagai pesaing yang independen. Dengan demikian Majelis menilai bahwa telah terjadi tindakan “Penyesuaian penawaran sebelum memasukkan ke laman SPSE sehingga menciptakan persaingan semu.”

Selain itu, Pokja Pemilihan I Kabupaten Rokan Hilir dinilai tidak menindaklanjuti sejumlah indikasi persaingan tidak sehat, dan justru memfasilitasi terjadinya pelanggaran dengan tetap meloloskan peserta yang secara administratif maupun substansial menunjukkan dugaan ketidakmandirian usaha. Dalam penjelasan putusan, Majelis menilai Pokja “...memfasilitasi terwujudnya persekongkolan yang dilakukan oleh para Terlapor.”

Walaupun dalam putusan Majelis Pokja tidak terbukti melakukan persengkongkolan, namun majelis menilai bahwa Pokja tidak teliti dalam melakukan evaluasi terhadap tender “...tidak mengindahkan indikasi kuat adanya persaingan usaha tidak sehat dan ternyata memfasilitasi terwujudnya persekongkolan yang dilakukan oleh Terlapor I, II, III, dan IV.” Oleh karena itu telah menyebabkan adanya posisi dominan secara kolektif yang menyebabkan ketidakadilan bagi peserta tender lain.

Rasio Decidendi dalam putusan majelis dapat dinilai telah menggunakan *per se illegal*. Hal ini tertuang dalam penjelasan butir 6.30 dimana majelis menyatakan terbukti adanya unsur Bersekongkol terbukti karena terjadi pengaturan skenario, pinjam-meminjam perusahaan, dan penyesuaian penawaran. Unsur Mengatur atau Menentukan Pemenang Tender terbukti karena rangkaian tindakan tersebut menjadikan Terlapor I menang tender. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat terbukti karena terdapat perilaku tidak jujur (peminjaman perusahaan, manipulasi dokumen). Terlebih lagi dalam penjelasan putusan 6.33.8 tertuang “Bahwa dengan terpenuhinya unsur tidak jujur dalam unsur mengakibatkan persaingan usaha maka Majelis Komisi tidak perlu untuk melakukan analisis terhadap unsur melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”

Dengan penjelasan pada butir 6.33.8, maka sudah jelas majelis tidak perlu melakukan pendekatan secara rule of reason untuk menentukan adanya persengkongkolan. Karena dalam pendekatan rule of reason, maka majelis perlu melakukan analisa terhadap dampak ekonomi, analisis struktur pasar, analisis perubahan harga serta analisis efisiensi atau kerugian konsumen.

Oleh karena itu, Majelis Komisi KPPU menyimpulkan bahwa telah terjadi persekongkolan tender sebagaimana dilarang Pasal 22 UU No. 5/1999. Oleh karena itu juga telah melanggar Pasal 25 UU No.5/2009 yang mana dilarang untuk menghambat pelaku usaha lain untuk masuk sebagai pesaing dalam tender tersebut. KPPU juga menemukan unsur perbuatan tidak jujur, manipulasi, serta pengaturan pemenang tender yang semuanya bertujuan memenangkan PT Arkindo sebagai pemenang proyek.

Saran

Dari sisi Pemerintah dan Pokja Pengadaan Barang/Jasa, diperlukan peningkatan kapasitas teknis dan pengawasan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah. Pokja harus secara aktif memeriksa kesamaan dokumen, alamat IP, serta afiliasi antar peserta tender agar potensi persekongkolan dapat terdeteksi sejak dini. Selain itu, integritas proses lelang perlu dijaga melalui mekanisme audit digital dan *forensic document analysis*.

Dari sisi KPPU, KPPU perlu terus memperkuat instrumen pembuktian berbasis digital seperti *metadata analysis*, *digital footprint tracing*, dan penggunaan *AI-assisted screening tools* dalam penyelidikan kasus tender, agar pelanggaran dapat dideteksi lebih cepat dan tepat. Disamping itu, sosialisasi hukum persaingan usaha perlu diperluas ke daerah, terutama kepada instansi pengadaan publik.

Dari sisi pelaku usaha, pelaku usaha harus memahami bahwa hukum persaingan usaha bukan hanya soal harga, tetapi juga integritas dalam berkompetisi. Diperlukan *compliance program* internal agar setiap kegiatan tender atau pengadaan tetap berpegang pada prinsip kejujuran, independensi, dan kepatuhan terhadap hukum.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap dua putusan KPPU, dapat disimpulkan bahwa persengkongkolan tender yang dilakukan para pelaku usaha telah menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat dengan merebut peluang bagi pelaku tender lainnya untuk masuk dalam tender tersebut. Tindakan tersebut bukan hanya melanggar Pasal 22 UU No. 5/1999, tetapi juga memenuhi unsur penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dilarang Pasal 25 UU No. 5/1999. Akibatnya, terjadi kerugian bagi penyelenggara tender, hilangnya efisiensi anggaran, dan tertutupnya kesempatan usaha yang seharusnya terbuka bagi seluruh peserta.

Dalam kedua putusan, Majelis Komisi menerapkan pendekatan *per se illegal*, karena persengkongkolan terbukti melalui bentuk perilaku dan rangkaian tindakan para pelaku usaha tanpa memerlukan analisis ekonomi lebih lanjut. Penerapan pendekatan ini menunjukkan bahwa praktik kolusi tender selalu dianggap merusak struktur pasar dan mengarah pada persaingan usaha yang tidak sehat.

Temuan dari dua perkara tersebut menegaskan pentingnya menjaga persaingan usaha yang sehat sebagai fondasi terciptanya efisiensi pasar, keterbukaan akses usaha, dan keadilan bagi seluruh pelaku usaha. Persaingan yang sehat bukan hanya melindungi pelaku usaha yang taat aturan, tetapi juga memastikan bahwa pengadaan barang dan jasa publik berlangsung secara transparan, kompetitif, dan akuntabel.

REFERENSI

- Ab. Halim, M. 'Afifi, Amni, S. Z., & Maulana, M. (2023). Legal System in the Perspectives of H.L.A Hart and Lawrence M. Friedman. *Peradaban Journal of Law and Society*, 2(1), 51–61. <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.83>
- Adeffian, C., & Apriani, R. (2023). METODE PENDEKATAN PER SE ILLEGAL AND RULE OF REASON TERKAIT PENEGAKAN HUKUM ALTERNATIF PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT. *Shar-E : Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah*, 9(2), 97–103. <https://doi.org/10.37567/shar-e.v9i2.2227>

- Aryadiputra, D., Pribadi, D. S., & Subroto, A. (1999). *Perbedaan Penerapan Pendekatan Per se Illegal Dan Rule of Reason Dalam Putusan KPPU Tentang Kartel Penetapan Harga*. 18(1), 1–19.
- Chumaida, Dr. Z. V. (2023, Agustus). *Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason dalam Persaingan Usaha*. Hukum Online. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pendekatan-per-se-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-persaingan-usaha-lt4b94e6b8746a9/>
- Fitzgerald, P. J. (2002). *Salmond on Jurisprudence* (Indian Economy Reprint). Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd.
- Jemarut, W. (2020). Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Dalam Perkara Persaingan Usaha. *Widya Yuridika*, 3(2), 377. <https://doi.org/10.31328/wy.v3i2.1688>
- Kardo, J. (2016). *ANALISIS PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER PADA PENJUALAN BARANG DAN JASA ((Studi Kasus Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2014)*. Universitas Islam Indonesia.
- Puspaningrum, G., Yasa, I. W., & Putri, L. C. (2025). A Legal Perspective Toward Unlawful Acts in Tender Collusion in Indonesia. *Media Iuris*, 8(3), 439–460. <https://doi.org/10.20473/mi.v8i3.68535>
- Putusan KPPU No. 17/KPPU-L/2024* (2025).
- Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2020* (2021).
- Roy, N. A. R., Gultom, E., & Yuanitasari, D. (2025). EKSAMINASI PENERAPAN RULE OF REASON TERHADAP PERSEKONGKOLAN UNTUK MEMPEROLEH RAHASIA PERUSAHAAN KOMPETITOR DAN PROBABILITAS DOMINASI PERUSAHAAN DALAM TINDAKAN ANTI KOMPETITIF: STUDI KASUS PUTUSAN PERKARA NOMOR: 08/KPPU-L/2024. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 6(4).
- Rr Ani Wijayati, Adrianus Herman Henok, & Poltak Siringoringo. (2024). PENERAPAN PENDEKATAN RULE OF REASON OLEH KPPU DALAM PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN. *Jurnal Hukum to-ra : Hukum Untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat*, 10(2), 178–186. <https://doi.org/10.55809/tora.v10i2.376>
- Setiawan, S. M., Puteri, R. W., Sirait, P. H. D., Nurul, Y., Akbar, M. A. T., & Ramadhani, D. A. (2025). *Peran Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Terhadap Pelanggaran Kasus Tender dan Monopoli*.
- UU NO. 5 Tahun 1999. Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999).
- 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.