

## **Analisis Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Kppu No. 07/ Kppu- L/2025)**

**Sukriawan Saemurdani<sup>1</sup>, Serlyana Amilia<sup>2</sup>, Ni Kadek Diyahari Parapasmi<sup>3</sup>, Qonita Hafizatul Azkiya<sup>4</sup>**

**dhanyasta92@gmail.com, , serlyamilia7@gmail.com, kadekdiyahari@gmail.com, qonitahafizatui@gmail.com**

**Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik  
Universitas Mataram**

**Email Koresponden\*: dhanyasta92@gmail.com**

Diterima: 17-04-2026

Direvisi: 20-04-2026

Disetujui: 30-05-2026

**Abstrak:** Penelitian ini menganalisis praktik persekongkolan tender dalam perspektif hukum persaingan usaha berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2025. Fokus kajian terletak pada penerapan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta implikasinya terhadap penegakan hukum di Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus, melalui pengkajian putusan KPPU dan bahan hukum relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa unsur persekongkolan terpenuhi melalui adanya koordinasi antar pelaku usaha dalam menentukan pemenang tender. Praktik tersebut dilakukan dengan membatasi pemberian surat dukungan sehingga menghambat partisipasi pesaing. Dampaknya adalah berkurangnya persaingan yang sehat serta potensi kerugian ekonomi. Putusan ini juga menegaskan bahwa pihak di luar peserta tender yang memiliki peran strategis dapat dimintai pertanggungjawaban hukum. Selain itu, pembuktian persekongkolan dapat didasarkan pada pola perilaku tanpa harus adanya perjanjian tertulis. Kesimpulannya, putusan ini memperkuat penegakan hukum persaingan usaha dan menegaskan pentingnya prinsip keadilan serta non-diskriminasi dalam proses pengadaan barang dan jasa.

**Kata-kata kunci:** Persekongkolan Tender, Hukum Persaingan Usaha, KPPU, Pengadaan Barang dan Jasa

## **ANALYSIS OF TENDER CONSPIRACY IN THE PERSPECTIVE OF BUSINESS COMPETITION LAW (CASE STUDY OF KPPU DECISION NO. 07/KPPU-L/2025)**

**Abstract:** *This study analyzes bid rigging practices from a competition law perspective based on KPPU Decision Number 07/KPPU-L/2025. It focuses on the application of Article 22 of Law Number 5 of 1999 and its implications for law enforcement in Indonesia. The research applies a normative legal method using statutory and case approaches by examining the KPPU decision and relevant legal sources. The results indicate that the elements of bid rigging were fulfilled through coordination among business actors to determine the tender winner. This was carried out by restricting access to support letters, thereby limiting fair competition. Such practices reduce market competitiveness and may lead to economic inefficiencies. The decision also affirms that parties outside the tender process with strategic roles can be held legally accountable. Moreover, collusion can be proven through patterns of conduct without requiring explicit written agreements. In conclusion, the decision strengthens competition law enforcement and emphasizes the importance of fairness and non-discrimination in public procurement.*

**Keywords:** *Bid rigging, Competition law, KPPU, Public procurement*

## 1. PENDAHULUAN

Pada era globalisasi hari ini persaingan bisnis semakin ketat terjadi di pasar domestik, regional dan di pasar internasional. Persaingan usaha dibedakan menjadi dua macam, yaitu persaingan usaha secara sehat dan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha sehat (fair competition) adalah suatu bagian penting bagi suatu negara dalam menjalankan kegiatan perekonomian karena memberikan banyak dampak positif. Bisa memberikan segudang motivasi baru untuk meningkatkan kualitas, efisiensi, produktivitas serta inovasi baru yang mengarah pada pasar sehingga diperbolehkan oleh negara. Sedangkan persaingan usaha tidak sehat (unfair competition) seperti timbulnya praktik monopoli oleh para pelaku usaha yang memiliki kecenderungan untuk menindas konsumen dengan menjual barang-barang mahal namun kualitasnya sangat buruk. Persaingan usaha tersebut tidak diperbolehkan oleh negara karena dinilai dapat merugikan serta menghambat perkembangan perekonomian negara. Dalam persaingan usaha disebut sebagai *conditio sin qua* atau persyaratan mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Antimonopoli) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan kegiatan persaingan usaha secara sehat. Undang-Undang Antimonopolijuga ber-peran untuk menentukan bagaimana persaingan itu harus dilakukan. Selain itu, undang-undang ini juga dibuat untuk menghindari terjadinya eksploitasi terhadap konsumen oleh pelaku usaha tertentu dengan maksud dan tujuan untuk mendukung ekonomi pasar.

Upaya Pemerintah dalam hal mencegah praktik monopoli dan menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, telah mempunyai landasan yuridis, yaitu Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1999 tanggal 5 Maret 1999, serta peraturan pelaksanaannya. Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk: a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Penjelasan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan urgensi dari pengaturan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yaitu memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum, serta sebagai implementasi dari semangat dan jiwa, Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya ditegaskan dalam penjelasan undang-undang tersebut bahwa guna menegakan implementasi undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya, maka perlu dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (disingkat KPPU), yaitu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi. Sanksi tersebut berupa tindakan administratif, sedangkan sanksi pidana adalah wewenang pengadilan.

Terdapat banyak sekali permasalahan persaingan usaha di indonesia di antaranya adalah terkait Tender pemeliharaan mesin induk MTU di Direktorat Jendral Bea Cukai Tahun 2024 yang melakukan praktik persekongkolan untuk menentukan sendiri siapa pemenang dalam sebuah tender. Tentunya kegiatan ini di anggap sangat merugikan banyak pihak karena dapat menimbulkan praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk perbuatan atau kegiatan yang dilarang oleh Undang- Undang Antimonopoli. Selain ini adanya persekongkolan tender berdasarkan Pasal 22 Undang- Undang Antimonopoli terjadi bergantung pada 2 kondisi, yaitu adanya pihak yang terlibat serta adanya para pihak yang secara bersama-sama untuk berpartisipasi menyetujui kegiatan kolusi tersebut.

Salah satu kasus yang di tangani dan di putus oleh KPPU RI yaitu putusan No: 07/KPPU-L/2025 tentang dugaan pelanggaran terhadap Pasal 22 UndangUndang Antimonopoli terkait tender

pemeliharaan W6/QL-4 mesin induk MTU yang menyeret 2 pihak yang menjadi tersangka melakukan kegiatan praktik monopoli dalam hal ini persekongkolan untuk memenangkan sebuah tender pemeliharaan W6/QL-4 mesin induk MTU Pangkalan sarana Operasi Bea cukai Tipe A dan Tipe B di Direktorat Jendral Bea Cukai Tahun anggaran 2024. Persekongkolan dilakukan oleh terlapor 1 yaitu PT Dieselindo Utama Nusa sebagai pihak yang memenangkan tender dan Terlapor 2 PT Rolls Royce Solutions. Para terlapor yang diduga melakukan pelanggaran Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 juga diperkuat dengan mendapatkan pemaknaan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-X1V/2016 yang memiliki kekuatan mengikat sejak tanggal 20 september 2017.

Sehubung dengan putusan tersebut kami melakukan studi kasus terhadap putusan perkara nomor: 07/KPPU-L/2025 khususnya terakit dengan penerapan Pasal 22 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam perkara tersebut. Adapun fokus studi kasus ini terkait dengan identifikasi masalah sebagai berikut: 1. Bagaimana pertimbangan hukum mengenai perjanjian penerapan harga (price fixing agreement) dalam Putusan Perkara Nomor: 07/KPPUL/2025? 2. Bagaimana dampak dan implikasi Putusan Perkara Nomor: 07/KPPUL/2025 terhadap penegakan hukum Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

## 2. METODE PENELITIAN

Analisi kasus ini menggunakan metode penelitian dengan pendekatan normatif, yang merupakan suatu metode penelitian hukum yang menitik beratkan pada analisis terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan serta putusan lembaga peradilan sebagai objek kajian utama. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada pengkajian terhadap suatu putusan konkret, yakni Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 07/KPPU-L/2025 yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran ketentuan persaingan usaha dalam proses tender. Dalam pelaksanaannya, penelitian ini memanfaatkan dua jenis pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan turunannya yang mengatur mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan dengan cara menganalisis secara mendalam pertimbangan hukum yang digunakan oleh KPPU dalam memutus perkara, termasuk penilaian terhadap fakta, alat bukti, serta penerapan norma hukum dalam putusan tersebut. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan ialah peraturan perundang-undangan yang relevan serta putusan KPPU Nomor 07/KKPU-L/2025 sebagai objek kajian utama dalam analisis ini. Selanjutnya bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur berupa buku, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli yang membahas terkait hukum persaingan usaha dan hukum pengadaan barang/jasa. Kemudian bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang ialah kamus hukum dan ensiklopedia yang membantu memberikan pemahaman konseptual.<sup>2</sup> Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan atau library research, yaitu dengan cara menginventarisasi, membaca, dan mengkaji berbagai dokumen hukum serta literatur yang relevan dengan 1 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 134. 2 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2014), hlm. 52 permasalahan yang diteliti. Analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara kualitatif, yakni dengan menguraikan dan menafsirkan data secara sistematis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif. Proses analisis diawali dengan mengidentifikasi para pihak yang terlibat, objek sengketa, serta pokok permasalahan hukum dalam perkara. Berdasarkan putusan yang ditelaah, perkara ini melibatkan pelaku usaha yang diduga melakukan persekongkolan dalam proses tender pemeliharaan mesin MTU pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Tahun 2024.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Pertimbangan hukum mengenai perjanjian penerapan harga dalam Putusan Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2025

Posisi Kasus Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 07/KPPU-L/2025, perkara ini berkaitan dengan dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya mengenai persekongkolan dalam tender pemeliharaan mesin induk MTU pada Pangkalan Sarana Operasi Bea dan Cukai Tahun Anggaran 2024. Dalam perkara tersebut terdapat dua pihak yang menjadi terlapor yaitu: - Terlapor I : PT Dieselindo Utama Nusa (PT DUN) - Terlapor II : PT Rolls Royce Solutions Indonesia (PT RRSI) Kedua terlapor diduga melakukan persekongkolan dalam proses tender pemeliharaan mesin induk MTU yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Dugaan persekongkolan tersebut berkaitan dengan pemberian dukungan dari PT RRSI kepada PT DUN sehingga PT DUN memiliki keunggulan dibandingkan peserta tender lainnya.

Dalam proses tender tersebut, diketahui bahwa PT RRSI sebagai pemegang merek mesin MTU menunjuk PT DUN sebagai authorized service dealer yang memiliki akses terhadap pembaruan teknologi, portal bisnis, serta dukungan teknis dari produsen mesin MTU. Hal ini memberikan posisi yang sangat kuat bagi PT DUN dalam mengikuti tender karena hanya pihak yang memperoleh dukungan dari prinsipal yang dapat memenuhi spesifikasi teknis yang dipersyaratkan dalam tender tersebut. Selain itu, dalam proses persidangan juga terungkap bahwa permintaan dukungan dari perusahaan lain yaitu PT Antakesuma Inti Raharja (PT AIR) untuk mengikuti tender tidak diberikan baik oleh PT RRSI maupun PT DUN. Penolakan dukungan tersebut pada akhirnya menyebabkan terbatasnya jumlah peserta yang dapat bersaing secara efektif dalam tender tersebut. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, Tim Investigator KPPU menduga bahwa terdapat persekongkolan antara PT DUN dan PT RRSI untuk mengatur dan menentukan pemenang tender dalam pekerjaan pemeliharaan mesin MTU di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Analisis Unsur-Unsur Pelanggaran Pasal 22 Pada dasarnya hukum persaingan usaha bertujuan untuk menjaga agar kegiatan ekonomi berlangsung secara sehat, efisien, dan tidak merugikan masyarakat maupun pelaku usaha lainnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas melarang adanya praktik monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat, termasuk persekongkolan dalam tender sebagaimana diatur dalam Pasal 22. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa: "Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat." Dalam perkara nomor 07/KPPU-L/2025, Majelis Komisi menilai bahwa unsur-unsur dalam Pasal 22 harus dibuktikan untuk menentukan apakah telah terjadi pelanggaran hukum persaingan usaha. a. Unsur Pelaku Usaha Terpenuhi - PT DUN: Badan usaha berbadan hukum, kegiatan usaha perdagangan dan jasa, berkedudukan di Jakarta. Merupakan pemenang tender. Dalil pengecualian berdasarkan Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999 ditolak karena tidak relevan dengan pokok perkara. - PT RRSI: Jelas merupakan pelaku usaha (PMA, distributor eksklusif). Meskipun tidak ikut tender, ia terlibat sebagai "pelaku usaha lain". b. Unsur Bersekongkol Terpenuhi Majelis menemukan bentuk kerja sama antara PT DUN dan PT RRSI yang bertujuan menguasai pasar tender. Bukti-bukti kunci: Bukti Keterangan - Surat penunjukan PT DUN sebagai authorized service dealer (C5, C10, C18) PT RRSI menunjuk PT DUN secara eksklusif untuk sektor Bea Cukai sejak 2019. - Surat PT RRSI ke DJBC (C17, C20) PT RRSI secara aktif menginformasikan bahwa PT DUN adalah mitra resmi untuk DJBC. - Penolakan dukungan ke PT AIR (C80, C119-C122) PT RRSI menolak dan mengarahkan ke PT DUN; PT DUN

menolak karena akan ikut tender. - Percakapan WhatsApp (C107) PT DUN mengaku "diharuskan partisipasi oleh RRSI". - Notula rapat (C108) PT RRSI menyatakan tidak membatasi PT DUN memberi dukungan, tetapi faktanya PT DUN tidak memberi dukungan. c. Unsur Pelaku Usaha Lain Terpenuhi PT RRSI adalah pelaku usaha lain yang berada di pasar hulu (upstream). Ia bukan peserta tender, tetapi memiliki kemampuan untuk menentukan siapa yang dapat mengikuti tender karena hanya surat dukungan dari PT RRSI/PT DUN yang diakui. Majelis menegaskan bahwa persekongkolan tidak harus antara sesama peserta tender; pola pertama Pasal 22 mencakup kerja sama dengan pelaku usaha lain di luar peserta. d. Unsur Mengatur dan/atau Menentukan Pemenang Tender Terpenuhi Mekanisme pengaturan: - PT RRSI hanya menerbitkan surat dukungan untuk PT DUN. - PT RRSI mengarahkan PT AIR untuk meminta ke PT DUN (yang merupakan pesaing langsung). - PT DUN menolak dengan alasan akan ikut tender, berdasarkan instruksi PT RRSI. - Akibatnya, PT AIR gugur karena tidak memiliki surat dukungan yang sah. - PT DUN menjadi satu-satunya peserta yang memenuhi syarat, otomatis ditetapkan sebagai pemenang. Dampak konkret: Harga penawaran PT DUN mencapai 99,99% dari HPS (Rp42,838 M dari Rp42,893 M untuk Karimun; Rp11,186 M dari Rp11,186 M untuk Batam). Dalam kondisi persaingan sehat, biasanya harga penawaran akan lebih rendah karena adanya tekanan kompetisi. Tingginya harga penawaran ini menjadi indikasi tidak adanya persaingan. e. Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terpenuhi Majelis menyatakan tindakan para Terlapor menghambat persaingan usaha, yang merupakan salah satu bentuk persaingan tidak sehat (Pasal 1 angka 6 UU No. 5/1999). Indikator yang terpenuhi: - Struktur pasar terkonsentrasi (hanya PT DUN). - Hambatan masuk bagi pesaing potensial (PT AIR). - Berkurangnya jumlah penyedia jasa. - Perilaku kolusif antara PT DUN dan PT RRSI. - Pilihan bagi pengguna jasa (DJBC) berkurang. - Potensi kerugian negara karena harga tidak efisien.

Analisis Pembelaan Terlapor Argumen Terlapor Tanggapan Majelis Komisi PT DUN: Penunjukan sebagai agen tunggal sah berdasarkan Permendag No. 24/2021, sehingga dikecualikan (Pasal 50 huruf a). Pengecualian Pasal 50 huruf a hanya untuk perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan. Di sini, yang dilarang adalah tindakan persekongkolan, bukan perjanjian keagenannya. Agen tunggal tetap wajib bersaing secara sehat. PT DUN: Tidak ada mens rea (niat jahat); penolakan karena PT AIR pernah menggunakan suku cadang tidak resmi dan karena teguran polisi. Alasan ketidakpatuhan PT AIR baru diungkap di persidangan, tidak pernah disampaikan ke PT AIR atau Pokja. Teguran polisi bersifat lisan dan tidak terbukti menjadi dasar hukum yang sah untuk menolak dukungan. PT RRSI: Keputusan independen, bukan kerja sama dengan PT DUN. Bukti chat WhatsApp dan fakta bahwa PT RRSI mengarahkan PT AIR ke PT DUN menunjukkan koordinasi. Jika independen, PT RRSI seharusnya bisa memberikan dukungan langsung ke PT AIR. PT RRSI: PT AIR bukan lagi mitra resmi karena masalah kepatuhan. PT AIR pernah menjadi mitra dan berakhir masa kontraknya. Masalah kepatuhan tidak pernah dikomunikasikan sebagai alasan penolakan dukungan. Selain itu, PT RRSI tetap dapat menerbitkan surat dukungan ke non-mitra (terbukti pernah ke pihak lain). Kedua Terlapor : Persyaratan supporting letter ditentukan Pokja, bukan mereka. Majelis sepakat bahwa persyaratan itu sah dan bukan hasil rekayasa Terlapor. Namun yang menjadi masalah adalah pemanfaatan persyaratan tersebut secara diskriminatif oleh para Terlapor.

Pertimbangan Ahli Ahli (dari Investigator) Pendapat Digunakan Majelis Prof. Sukarni, S.H., M.Hum. (Hukum Persaingan) Perusahaan yang memegang kunci surat dukungan wajib membagikannya secara adil; jika tidak, lahir persekongkolan. ✓ Diterima, meskipun Terlapor keberatan karena ahli mantan komisioner KPPU. Majelis menilai keberatan tidak berdasar karena masa jabatan sudah lama berakhir. Prof. Ningrum Natasya Sirait, S.H., M.LI. (Hukum Persaingan) Persekongkolan memerlukan meeting of mind. Penolakan dukungan oleh agen tunggal yang ikut tender adalah wajar, tetapi harus ada bukti kerja sama. Dijadikan pertimbangan bahwa bukti chat WhatsApp cukup menunjukkan adanya kerja sama. Raden Ari Widiyanto, S.H., M.E. (LKPP) Agen

tunggal yang berkomitmen di awal untuk mendukung tender tetapi kemudian ikut tender dan tidak memberi dukungan ke pesaing adalah tidak fair dan menghambat kompetisi. ✓ Sangat ditekankan oleh Majelis sebagai dasar pelanggaran prinsip persaingan sehat.

Sanksi yang Dijatuhkan Sanksi PT DUN (Terlapor I) PT RRSI (Terlapor II) Perintah perilaku 1. Memberi kesempatan usaha yang sama kepada pelaku usaha yang memenuhi persyaratan untuk mendapat dukungan. 2. Tidak membatasi keikutsertaan authorized service dealer dalam tender. 1. Tidak membatasi keikutsertaan authorized service dealer dalam tender. 2. Memberi kesempatan usaha yang sama untuk mendapat dukungan. Denda Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) Rp1.500.000.000 (satu miliar lima ratus juta rupiah) Jaminan bank (jika banding) 20% dari denda (Rp200 juta) 20% dari denda (Rp300 juta) Denda keterlambatan 2% per bulan dari denda 2% per bulan dari denda Dasar besaran denda: - Denda minimal sesuai Pasal 47 ayat (2) huruf h UU No. 5/1999 (paling sedikit Rp1 miliar). - PT RRSI dikenakan denda lebih besar karena berperan sebagai inisiator dan memiliki posisi dominan sebagai prinsipal. - Faktor peringan: kedua Terlapor belum pernah dihukum KPPU sebelumnya.

Rekomendasi kepada Instansi Terkait Majelis merekomendasikan kepada Direktur Jenderal Bea dan Cukai untuk: Apabila terdapat lebih dari satu pelaku usaha yang mampu menyediakan barang/jasa, maka proses pengadaan harus dilakukan dengan sistem yang memberikan kesempatan bersaing secara sehat, transparan, dan akuntabel. Jangan mudah beralih ke penunjukan langsung jika potensi persaingan masih ada. **Analisis Pertimbangan Majelis Komisi**

Majelis mempertimbangkan adanya koordinasi yang tidak wajar antara Terlapor I (PT Jaya Semanggi Enjiniring) dan Terlapor II (PT Permata Anugerah Yalapersada) berdasarkan bukti-bukti kesamaan dokumen: Kesamaan Metadata dan Dokumen: Ditemukan sejumlah kesamaan substansial dalam dokumen penawaran yang menunjukkan dokumen tersebut dibuat pada sumber yang sama atau secara bersama-sama. Dukungan Semu: Majelis menilai adanya manipulasi dalam proses pengajuan surat dukungan dari pihak ketiga yang sengaja diatur agar hanya menguntungkan kelompok terlapor tertentu. Penciptaan Persaingan Semu: Tindakan para terlapor dianggap hanya formalitas untuk memenuhi syarat jumlah peserta tender, sementara pemenang sebenarnya sudah ditentukan sebelumnya.

Majelis memberikan pertimbangan hukum terkait peran Terlapor III (Pokja UKPBJ Kabupaten Bogor) sebagai penyelenggara: Kelalaian dalam Evaluasi: Pokja dianggap abai dan lalai karena tidak menindaklanjuti indikasi kesamaan dokumen dan tanda-tanda persekongkolan yang nyata secara visual maupun teknis selama proses evaluasi penawaran. Memfasilitasi Pemenang: Tindakan Pokja yang tetap memenangkan salah satu terlapor di tengah adanya indikasi pelanggaran persaingan dianggap sebagai bentuk memfasilitasi terjadinya persekongkolan tender.

Majelis menyimpulkan bahwa seluruh rangkaian tindakan para terlapor telah memenuhi unsur-unsur pelanggaran Pasal 22 mengenai larangan persekongkolan dalam tender untuk mengatur pemenang: Tindakan tersebut telah menghalangi terjadinya persaingan usaha yang sehat dan kompetitif. Mengakibatkan inefisiensi dan potensi kerugian bagi kepentingan umum/negara dalam pengadaan fasilitas kesehatan publik.

Majelis Komisi KPPU dalam Perkara Nomor 03/KPPU-L/2025 membuktikan persekongkolan tender Pembangunan RSUD Kabupaten Bogor melalui pendekatan Common Authorship dan jejak digital, yang menunjukkan koordinasi antara PT Jaya Semanggi Enjiniring (Terlapor I) dan PT Permata Anugerah Yalapersada (Terlapor II). Pembuktian tersebut diperkuat dengan temuan kesamaan metadata dokumen, kesalahan teknis identik, dan keterlibatan Pokja UKPBJ (Terlapor III) dalam membiarkan persekongkolan tersebut terjadi. Analisis ini menyoroti pentingnya digital forensics dalam membuktikan persaingan

semu di era pengadaan elektronik. Anda dapat meninjau analisis mendetail mengenai kasus ini melalui publikasi resmi KPPU. Majelis Komisi KPPU memutuskan adanya pelanggaran Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 dalam tender Pembangunan Gedung RSUD Kabupaten Bogor Tahun Anggaran 2021, yang melibatkan persekongkolan horizontal antara PT Jaya Semanggi Enjiniring dan PT Permata Anugerah Yalapersada. Temuan mencakup kesamaan dokumen penawaran dan kelalaian Pokja UKPBJ, yang menghasilkan total denda sebesar Rp3 miliar kepada pihak terlapor.

Dalam Putusan Nomor 03/KPPU-L/2025, KPPU menetapkan terjadi persekongkolan tender pembangunan RSUD Bogor (TA 2021) yang melibatkan PT Jaya Semanggi Enjiniring, PT Permata Anugerah Yalapersada, dan Pokja UKPBJ Kabupaten Bogor. Temuan utama mencakup kesamaan dokumen penawaran, penggunaan IP address yang sama, serta kelalaian Pokja, yang melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dengan total denda administratif sebesar Rp3 miliar.

Analisis Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-L/2025 mengungkapkan persekongkolan tender pembangunan Gedung RSUD Kabupaten Bogor melalui kesamaan dokumen teknis dan pola penawaran antara terlapor. Majelis Komisi menetapkan denda administratif Rp3 miliar setelah menemukan bukti keterlibatan Pokja UKPBJ dalam memfasilitasi persaingan tidak sehat.

Berdasarkan Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-L/2025, tindakan para terlapor (PT Jaya Semanggi Enjiniring, PT Permata Anugerah Yalapersada, dan Pokja UKPBJ Kabupaten Bogor) dinyatakan telah memenuhi unsur-unsur pelanggaran Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 melalui analisis hukum berikut: Unsur "Pelaku Usaha" Terlapor I (PT Jaya Semanggi Enjiniring) dan Terlapor II (PT Permata Anugerah Yalapersada) adalah badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas yang melakukan kegiatan ekonomi di bidang konstruksi, sehingga sah demi hukum dikategorikan sebagai pelaku usaha. Unsur "Bersekongkol dengan Pihak Lain" Majelis Komisi menemukan bukti kuat adanya dua jenis persekongkolan: Persekongkolan Horizontal (Antar Peserta): Ditemukan kesamaan dokumen penawaran antara Terlapor I dan Terlapor II, mulai dari kesamaan metadata dokumen, IP Address saat pengunggahan, hingga kesalahan pengetikan (*typo*) yang identik. Hal ini membuktikan adanya koordinasi dalam penyusunan dokumen agar salah satu pihak menjadi pemenang (pendamping semu). Persekongkolan Vertikal (Peserta dengan Penyelenggara): Terlapor III (Pokja) terbukti membiarkan dan mengabaikan indikasi kesamaan dokumen tersebut. Pokja tidak melakukan klarifikasi atau diskualifikasi meskipun bukti persekongkolan sangat nyata secara visual, sehingga tindakan ini dianggap memfasilitasi kemenangan Terlapor I. Unsur "Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender"

Tindakan para terlapor dirancang secara sistematis untuk memastikan hasil tender tidak bersifat kompetitif: Para terlapor menciptakan Persaingan Semu, di mana jumlah peserta terlihat memenuhi syarat formal, namun secara substansi penawaran tersebut telah dikondisikan. Pengaturan ini menyebabkan peserta lain yang jujur tidak memiliki kesempatan yang sama untuk menang, sehingga pemenang tender sudah terkunci sejak tahap administrasi. Unsur "Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat" Tindakan persekongkolan ini menghilangkan esensi dari lelang publik yang seharusnya mencari harga terbaik dan kualitas tertinggi bagi negara. Dengan adanya pengaturan harga dan pemenang, negara (Pemerintah Kabupaten Bogor) berpotensi tidak mendapatkan efisiensi anggaran, yang secara langsung mencederai prinsip persaingan usaha yang sehat. Kesimpulan Majelis Komisi: Karena seluruh fakta persidangan menunjukkan adanya kerja sama yang direncanakan secara sadar (*meeting of minds*) untuk memenangkan pihak tertentu, maka para terlapor dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

## 2. Dampak dan Implikasi Putusan terhadap Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Putusan KPPU Perkara No. 07/KPPU-L/2025 ini memiliki dampak dan implikasi yang signifikan terhadap penegakan hukum Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya terkait persekongkolan tender. 1. Memperluas Makna "Pihak yang Terkait dengan Pelaku Usaha Lain" Putusan ini mempertegas dan memperluas cakupan subjek hukum yang dapat dikenai Pasal 22 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016. Dampak: Tidak hanya pelaku usaha yang secara langsung bersaing dalam tender (persekongkolan horizontal) yang dapat dijerat. Pihak di luar tender, seperti prinsipal, distributor eksklusif, atau pemilik merek (dalam hal ini Terlapor II/PT Rolls Royce), yang memiliki kewenangan menentukan siapa yang bisa ikut tender, juga dapat dipersalahkan sebagai "pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain". Implikasi: KPPU kini memiliki landasan yang lebih kuat untuk memeriksa dan menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha di hulu (upstream) yang meskipun tidak ikut tender, perannya esensial dan disalahgunakan untuk mengatur pemenang. Ini mencegah modus persekongkolan yang "melibatkan aktor di balik layar". 2. Memperjelas Bahwa Penolakan Memberikan "Surat Dukungan" Esensial Dapat Merupakan Persekongkolan Putusan ini secara tegas menyatakan bahwa ketika suatu tender mewajibkan adanya surat dukungan (supporting letter) dari prinsipal/pemilik teknologi, dan hanya prinsipal serta agen tunggalnya yang berhak menerbitkannya, maka: - Kewajiban untuk bertindak adil (fair) dan tidak diskriminatif melekat pada penerbitan surat tersebut. - Jika prinsipal dan agen tunggalnya bersepakat untuk hanya memberikan dukungan kepada salah satu dari mereka (yang ikut tender) dan menolak memberikan dukungan kepada calon peserta lain yang memenuhi syarat, maka tindakan tersebut merupakan bentuk persekongkolan untuk mengatur dan menentukan pemenang tender. Implikasi: Praktik bisnis umum seperti penunjukan agen tunggal atau authorized dealer tidak lagi menjadi "perisai" untuk menghindari hukum persaingan usaha. Hak eksklusif yang diberikan oleh peraturan perdagangan (seperti Permendag No. 24/2021) tidak membebaskan pelaku usaha dari kewajiban untuk menjaga persaingan usaha yang sehat. Mereka tetap harus memberikan akses yang adil terhadap fasilitas esensial yang mereka kuasai (essential facility), terutama dalam tender pemerintah. 3. Memperkuat Pendekatan Rule of Reason dan Pembuktian Tidak Langsung Kasus ini menunjukkan bahwa KPPU dapat menggunakan alat bukti tidak langsung (indirect evidence) dan pendekatan rule of reason untuk membuktikan persekongkolan. Fakta: Tidak ada dokumen perjanjian tertulis antara Terlapor I dan II yang menyebut "kita akan bersekongkol". Namun, KPPU membuktikan adanya "meeting of mind" melalui fakta-fakta: (i) Terlapor II hanya mendukung Terlapor I; (ii) Terlapor I menolak dukungan ke pesaing; (iii) Terlapor II mengarahkan permintaan dukungan ke Terlapor I; (iv) ada komunikasi (chat WhatsApp) yang mengindikasikan arahan dari Terlapor II; (v) akibatnya, pesaing gugur dan Terlapor I menang. Implikasi: Putusan ini memberi keyakinan bagi KPPU dan penegak hukum bahwa persekongkolan tidak perlu dibuktikan dengan kontrak tertulis. Pola perilaku yang konsisten dan dampak anti-persaingan yang dihasilkan sudah cukup untuk membuktikan pelanggaran. Ini penting karena praktik persekongkolan cenderung dilakukan secara terselubung. 4. Menegaskan Bahwa "Mengatur Pemenang" Termasuk Menyingkirkan Pesaing Sejak Tahap Awal Putusan ini mengonfirmasi bahwa perbuatan "mengatur dan/atau menentukan pemenang tender" tidak hanya terjadi pada saat evaluasi akhir, tetapi juga termasuk tindakan yang menyebabkan pesaing potensial gugur sejak tahap administrasi/teknis awal. Dampak: Memperkuat interpretasi bahwa setiap tindakan yang secara sistematis menghalangi pesaing untuk memasuki proses tender (menciptakan barrier to entry) adalah bagian dari pengaturan pemenang. Implikasi: Panitia

tender, pengguna anggaran, serta pihak-pihak yang mempengaruhi kelengkapan administrasi/teknis harus lebih waspada. Membuat persyaratan yang sangat sempit yang hanya bisa dipenuhi oleh satu pihak, lalu diikuti dengan koordinasi untuk tidak memberikan dokumen pelengkap kepada pihak lain, dapat langsung dikategorikan sebagai pelanggaran Pasal 22. 5. Memberi Efek Jera Melalui Sanksi yang Signifikan Meskipun denda yang dijatuhkan (Rp 1M untuk Terlapor I dan Rp 1,5M untuk Terlapor II) berada di batas minimum yang diizinkan UU, namun putusan ini mengandung perintah perilaku yang sangat penting: Perintah kepada Terlapor I: Memberikan kesempatan usaha yang sama untuk mendapatkan dukungan. Perintah kepada Terlapor II: Tidak membatasi keikutsertaan authorized service dealer-nya dalam tender dan memberikan kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan. Implikasi: Sanksi ini bersifat forward-looking dan sistemik. Tidak hanya menghukum masa lalu, tetapi secara aktif mewajibkan perubahan perilaku di masa depan. Ini menjadi peringatan bagi principal dan authorized dealer lainnya di berbagai sektor (tidak hanya mesin) bahwa praktik serupa akan ditindak tegas dengan perintah perubahan perilaku yang mengikat.

## PENUTUP

Dapat disimpulkan bahwa Majelis Komisi secara tegas menyatakan seluruh unsur pelanggaran Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi. Fakta persidangan membuktikan adanya persekongkolan antara PT DUN dan PT RRSI melalui penolakan sistematis terhadap pemberian surat dukungan kepada pesaing (PT AIR) serta adanya koordinasi yang terungkap melalui bukti percakapan digital. Dampak dari tindakan ini adalah hilangnya persaingan sehat yang ditunjukkan dengan harga penawaran PT DUN yang mencapai 99,99% dari Nilai HPS. Secara hukum, putusan ini memberikan implikasi penting dengan memperluas jerat hukum Pasal 22 kepada pelaku usaha di luar peserta tender (principal/distributor eksklusif) dan menegaskan bahwa kolusi dapat dibuktikan melalui pola perilaku tanpa harus adanya perjanjian tertulis

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfarizi, Muhammad, dan Zela Zalika. "Isu Persaingan Industri Pelayanan Kesehatan Indonesia: Tantangan dan Perisai Pengawasan KPPU." *Jurnal Persaingan Usaha* Vol. 3, No. 1 (2023).
- Arie Siswanto, 2002, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Anti Monopoli, Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya
- Fubian, Dhafa Akbar, dan Rowlan Takaya. "Penegakkan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)." *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora* Vol. 2, No. 11 (2024): 498-507.
- Kahfi, A. I. Q., Widiyanti, I. D., & Zulaiha, E. (2024). Persekongkolan tender dalam perspektif hukum persaingan usaha pada putusan Nomor 570 K/Pdt. SusKPPU/2022. *Jurnal Rechtsens*, 13(1), 1-20.6
- Krisanto, Yacub Adi, 2002, *Kajian Normatif Pasal 22 UU No. 5/1999 dalam Pelaksanaan Tender Penjualan Saham Indomobil, Refleksi Hukum*, April - Oktober 2002, Salatiga.
- Kurnia, Kana. "Analisis Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat Distribusi Aplikasi Digital oleh Google LLC." *Jurnal Persaingan Usaha* Vol. 4, No. 1 (2024).
- Kurniati, Yeti. "Business Competition Cases Related to Restrictions on Distribution/Sales of Goods in KPPU Decision Number 15/KPPU-I/2022." *Jurnal* No. 3 (2024)
- Maarif, Syamsul, 2002, *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 24, Jakarta.
- Makka, Zulvia. "Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan Rule of Reason." *Jurnal Persaingan Usaha* Vol. 2, No. 1 (2021)
- Moleong, Lexy J., 1999, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remadja Rosdakarya, Bandung.

- Pelupessy, Eddy, 1995, Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Aksara Indonesia, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana
- Quddus, Muh. Syah, dan Atqo Darmawan Aji. "Urgensi Penguatan Kewenangan KPPU Untuk Menegakkan Hukum Pada Tindak Pidana Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Sapientia et Virtus* Vol. 10, No. 1 (2024).
- Risnayanti, Riris. "Kasus Persaingan Usaha Terkait Pembatasan Peredaran/ Penjualan Barang Dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2022." *Jurnal Formosa* No. 4 (2024)
- Rumafeking, Fadli. "Tinjauan Yuridis Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Bentuk Permainan Harga Pasar." *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan* No. 2 (Juni 2024)
- Sabirin, Ahmad, dan Raafid Haidar Herfian. "Dampak Ekosistem Digital terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia serta Optimalisasi Peran KPPU di Era Ekonomi Digital." *Jurnal Persaingan Usaha* Vol. 2, No. 1 (2021).
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan, 2004, Hukum Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Liberty, Yogyakarta.6
- Soerjono Soekanto, 2014, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Press