



**TINJAUAN YURIDIS PRAKTEK PERSEKONGKOLAN TENDER
PENGADAAN BUS TRANS JAKARTA (ANALISIS PUTUSAN KPPU NO.
15/KPPU-I/2014 TENTANG TENDER BUS TRANS JAKARTA)**

Sondang Irene Gresilya Manihuruk*, Budiharto, Paramitha Prananingtyas
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : irenegresillya@gmail.com

Abstrak

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga yang mengawasi jalannya pengadaan barang/jasa di Indonesia sesuai dengan UU No.5 Tahun 1999. Salah satu wujud pelaksanaan tugas KPPU adalah memutus pelanggaran persekongkolan tender pengadaan Bus Trans Jakarta tahun 2012 dengan Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2014. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normative. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan studi dokumen. Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa terjadi beberapa kali perubahan pada pengaturan barang dan jasa di Indonesia. Serta pada kasus Bus Trans Jakarta, KPPU menemukan fakta-fakta bahwa pelaku usaha pada pengadaan Bus Trans Jakarta melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang memenuhi unsur-unsur persekongkolan pada Pedoman Pasal 22 dengan bentuk persekongkolan vertical dan horizontal.

Kata Kunci: Persekongkolan Tender, Pengadaan Bus Trans Jakarta

Abstract

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) is an agency that is overseeing the procurement of goods / services in Indonesia in accordance with Law No. 5 of 1999. One manifestation implementation of the KPPU function is to decide upon the procurement of conspiracy offense Bus Trans Jakarta in 2012 by the KPPU Decision No. 15 / KPPU - I / 2014 . This type of research is the study of normative law . Methods of data collection is done through literature and document research . The results of research and discussion show that through several changes in the regulation of goods and services in Indonesia . As well as the Trans Jakarta Bus case , KPPU found the facts that businesses in the procurement of Trans Jakarta Bus violated Article 22 of Law No. 5 of 1999 that meet the elements of conspiracy to the Guidelines for Article 22 to form vertical and horizontal conspiracy .

Keywords : Conspiracy , Trans Jakarta Bus Procurement



I. PENDAHULUAN

Sistem ekonomi pasar yang berkembang sangat pesat di Indonesia menimbulkan persaingan usaha yang tidak terkendali. Untuk menjamin terciptanya persaingan usaha yang sehat, maka negara membutuhkan suatu sistem hukum yang mampu mengendalikan aktivitas pasar. Maka diterbitkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur mengenai beberapa kegiatan yang dilarang, antara lain kegiatan monopoli, monopsoni, penguasaan pangsa pasar, dan persekongkolan. Persekongkolan tender menjadi salah satu isu penting dalam dunia bisnis di Indonesia. Persekongkolan merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dapat menghalangi persaingan usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai pengawas persaingan usaha berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki tugas di antaranya mengawasi larangan persekongkolan tender sebagaimana diatur pasal 22 : “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan

terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

KPPU mencatat selama periode 2006-2012, ada 173 perkara yang ditangani. Dari jumlah itu, ditemukan 76 perkara atau 46 persen yang terkait perkara kartel dan penyalahgunaan posisi dominan, sedangkan 97 perkara atau 56 persennya berupa persekongkolan tender pengadaan barang dan jasa. Sekitar 77 persen dari 97 perkara tersebut terbukti terjadi persekongkolan yang totalnya senilai Rp 8,6 triliun dengan rincian 24 perkara tender proyek APBN sebesar Rp 6,6 triliun, 36 proyek APBD senilai 1,6 triliun, dan 15 perkara tender di BUMN/BUMD sebesar Rp 400 miliar.¹ Fakta tersebut membuktikan bahwa belum sehatnya persaingan usaha dalam penyelenggaraan penyediaan barang/jasa di Indonesia.

Pengertian persekongkolan diatur dalam pasal 1 angka 8 Undang-undang nomor 5 Tahun 1999, yaitu : “sebagai bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol”.

Praktik usaha persekongkolan dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal persekongkolan tender, praktik usaha tidak sehat ini dapat menyebabkan terjadinya

¹ Kompas.com 3 November 2015



penggelembungan harga (markup) yang memberikan keuntungan berlebihan kepada pemenang tender dan mengakibatkan inefisiensi yang merugikan negara dan masyarakat luas. Jika ada pelaku usaha dan/atau kelompok usaha yang melakukan praktek persekongkolan tersebut, berarti mereka telah melakukan praktek usaha yang dilarang menurut ketentuan Undang-undang Persaingan Usaha²

Mekanisme dalam tender yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 Tahun 2003 merupakan ketentuan normatif yang melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain guna mengatur dan atau menentukan pemenang tender yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Melalui mekanisme penawaran tender sedapat mungkin dihindarkan kesempatan untuk melakukan konspirasi diantara para pesaing, atau antara penawar dengan panitia penyelenggara lelang.³

UU No.5 Tahun 1999 melarang segala bentuk cara persekongkolan oleh pelaku usaha dengan pihak lain dengan tujuan mengatur atau menentukan pemenang suatu tender. Hal itu jelas merupakan perbuatan curang dan tidak fair terutama bagi peserta tender

lainnya. Sebab sudah inherent dalam istilah 'tender' bahwa pemenangnya tidak dapat diatur melainkan siapa yang melakukan penawaran yang baik dialah yang menang.

Sudah banyak beberapa kasus mengenai masalah persekongkolan tender yang terjadi di Indonesia yang masuk ke tingkat pengadilan bahkan sampai kepada Mahkamah Agung. Kasus-kasus yang berkaitan dengan persekongkolan diawali dari adanya laporan (dari masyarakat maupun pelaku usaha lain) atau inisiatif dari lembaga KPPU dengan mendasarkan pada adanya indikasi terjadinya persekongkolan tender. Dari laporan tersebut, KPPU kemudian melakukan pemeriksaan. Misalnya pada kasus persekongkolan yang terjadi pada pengadaan Bus Trans Jakarta (Medium Bus, Singel Bus, Articulated Bus) yang menjadi topik pembicaraan hangat pada saat ini. Majelis Komisi memutuskan bersalah kepada Para Terlapor dalam Perkara Nomor 15/KPPU-I/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pengadaan Bus Transjakarta (Medium Bus, Single Bus, dan Articulated Bus) Tahun Anggaran 2013. Sidang putusan yang dilaksanakan pada hari Rabu, 26 Agustus 2015 tersebut bersifat terbuka dan dibacakan di depan umum oleh M. Nawir Messi (Ketua Majelis Komisi), serta Saidah Sakwan sebagai

² Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009). Hlm 112

³ Andi Fahmi L, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*



Anggota Majelis Komisi dan Kamser Lumbanradja sebagai Anggota Majelis Komis Pengganti.

Para Terlapor pada tender Pengadaan Bus Transjakarta ini terdiri dari Terlapor I (PT Adi Tehnik Equipindo), Terlapor II (PT Ifani Dewi), Terlapor III (PT Industri Kereta Api (Persero)), Terlapor IV (PT Korindo Motors), Terlapor V (PT Mobilindo Armada Cemerlang), Terlapor VI (PT Putera Adi Karyajaya), Terlapor VII (PT Putriasi Utama Sari), Terlapor VIII (PT Saptaguna Dayaprima), Terlapor IX (PT Antar Mitra Sejati), Terlapor X (PT Ibana Raja), Terlapor XI (PT Indo Dongfeng Motor), Terlapor XII (PT Mayapada Auto Sempurna), Terlapor XIII (PT Srikandi Metropolitan), Terlapor XIV (PT Sugihjaya Dewantara), Terlapor XV (PT Transportindo Bakti Nusantara), Terlapor XVI (PT Viola Inovasi Berkarya), Terlapor XVII (PT Zonda Indonesia), Terlapor XVIII (PT San Abadi), dan Terlapor XIX (Panitia Pengadaan Barang/Jasa Bidang Pekerjaan Konstruksi I Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta). Berdasarkan fakta persidangan, KPPU menemukan bukti dari persekongkolan horizontal dan vertikal yang dilakukan oleh Terlapor.⁴

Atas dasar uraian tersebut, penulis berinisiatif untuk

mengangkat kasus tersebut dalam penulisan hukum dengan judul :“Tinjauan Yuridis Praktek Persekongkolan Tender Pengadaan Bus Trans Jakarta (Analisis Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2014 Tentang Tender Bus Trans Jakarta) Berdasarkan uraian, maka perlu dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Perumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini yaitu:

1. Bagaimana pengaturan mengenai tender dalam hukum yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk pelanggaran tindakan yang dilarang dalam hal persekongkolan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 pada tender pengadaan Bus Trans Jakarta?

II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap azas-azas hukum serta studi kasus yang dengan kata lain disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan.⁵ Spesifikasi penelitian dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran-

⁴<http://www.kppu.go.id/id/blog/2015/08/kppu-memutus-bersalah-para-terlapor-pengadaan-bus-transjakarta> diakses tanggal 5 November 2015

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004), halaman 10.



gambaran dan memaparkan objek penelitian berdasarkan kenyataan secara kronologi sistematis kemudian dianalisis berdasarkan data-data yang terkumpul.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan mengenai tender dalam hukum yang berlaku di Indonesia

Peraturan Perundang-undangan Nasional khusus mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sekarang berlaku adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Sebelum Peraturan Presiden ini diterbitkan sebagai bentuk penyempurnaan atas pedoman pengadaan barang dan jasa sebelumnya telah berlaku Keppres Nomor 80 Tahun yang selama hampir tujuh tahun terakhir digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan barang dan jasa dan dalam Keppres tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan. Keppres Nomor 80 Tahun 2003 sebagai pembenahan regulasi sebelumnya yang diatur dalam Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang pengadaan barang dan jasa Pemerintah, namun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kekurangan yang perlu disempurnakan, sehingga kembali diadakan penyempurnaan melalui penetapan Perpres terbaru yaitu Nomor 54 Tahun 2010, yang pada tahun 2011 telah terbit kembali perubahan Perpres Nomor 54 tahun 2010 yang

melalui Perpres Nomor 35 Tahun 2011 yang poin perubahan hanya mencakup tentang penunjukan langsung jasa konsultasi dalam keadaan tertentu. Serta kriteria keadaan tertentu.

Sebelum munculnya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 telah terbit Keppres Nomor 18 Tahun 2000, dimana ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa tidak diatur sendiri dalam satu Keppres akan tetapi diatur dalam beberapa pasal dan Keppres tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam perkembangannya, Keppres Nomor 80 Tahun 2003 telah mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir diatur dengan Perpres Nomor 95 Tahun 2007 tanggal 23 Oktober 2007 tentang perubahan ketujuh atas Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, adapun perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Perpres Nomor 61 Tahun 2004

Perpres ini dibentuk melengkapi Keppres Nomor 80 Tahun 2003, dikarenakan pengakhiran tugas dan pembubaran badan khusus yang dibentuk untuk penyehatan perbankan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 harus diselesaikan dengan cepat; dan sebagai upaya percepatan pengembalian kekayaan negara



dan menunjang perbaikan kondisi ekonomi nasional, dengan segera menetapkan konsultan penilai melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

b. Perpres Nomor 32 Tahun 2005

Pertimbangan-pertimbangan ditetapkan karena mendesaknya waktu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Daerah di tahun 2005 sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga perlu diadakan pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih serta perlengkapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara cepat dengan tetap mengutamakan aspek kualitas, keamana dan tepat waktu; dalam rangka percepatan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan segera menetapkan penyedia barang dan jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu kepada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

c. Perpres Nomor 70 Tahun 2005

Ditujukan guna memperlancar pelaksanaan tugas Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, khususnya dalam melaksanakan kegiatan pengadaan barang dan jasa untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara (sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara). Melalui penyesuaian Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sesuai kondisi yang ada, diharapkan pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cepat, efektif, efisien dengan tetap berpegang pada prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan yang adil baik semua pihak serta akuntabel.

d. Perpres Nomor 8 Tahun 2006
Pertimbangan-pertimbangan ditetapkan yaitu dengan berlakunya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, beberapa ketentuan dan istilah di dalam Pedoman Pelaksanaan



pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah perlu diubah agar selaras dengan kedua Undang-undang dimaksud; meningkatkan transparansi dan kompetisi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah serta untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara, melalui penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai tata cara pengumuman dalam rangka pengadaan barang dan jasa pemerintah; perolehan hasil yang maksimal dalam pelaksanaan sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia atau pejabat pengadaan dalam rangka meningkatkan kompetensi keahlian pengadaan barang dan jasa pemerintah, dipandang perlu mengatur kembali batas waktu kewajiban syarat sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia atau pejabat pengadaan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah

e. Perpres Nomor 79 Tahun 2006

Ditujukan untuk mempercepat pengadaan perumahan bagi masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan masyarakat Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara yang terkena bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami oleh Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, dipandang perlu menyesuaikan Keputusan

Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006, agar pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cepat, efektif dan efisien dengan tetap berpegang pada prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak serta akuntabel.

f. Perpres Nomor 85 Tahun 2006

Pertimbangan-pertimbangan ditetapkannya karena mendesaknya waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2006 sesuai dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga perlu dilakukan pengadaan kartu tanda penduduk, pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih, serta perlengkapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara cepat dengan tetap mengutamakan aspek kualitas, keamanan dan tepat waktu; dan guna percepatan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan segera



menetapkan penyedia barang dan jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

g. Perpres Nomor 95 Tahun 2007

Pertimbangan-pertimbangan ditetapkannya dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat melalui pengadaan obat dan alat kesehatan yang perlu didukung dengan jaminan, ketersediaan obat generik dan alat kesehatan; dan percepatan pengadaan dan pendistribusian bahan dan obat generik, dengan segera menetapkan penyedia barang dan jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Sampai dengan Agustus 2010, pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa didasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang dan Jasa pemerintah. Namun, pengaturan ini dinilai sangat fragmentatif dan tidak dapat mengikuti perubahan yang berlangsung demikian cepat. Di samping itu, Keputusan Presiden ini tidak cukup memadai dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan barang dan jasa, sehingga diperlukan perubahan-perubahan yang mengatur pengadaan barang dan

jasa, sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi dalam pengadaan barang dan jasa.

Selain Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden, terdapat juga Undang-undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang juga mengatur mengenai tender. Undang-undang No.5 Tahun 1999 dibentuk dengan tujuan menjaga iklim usaha yang kondusif bagi pelaku usaha, menciptakan kesempatan berusaha yang baik, efisiensi dalam perekonomian nasional, efektivitas kegiatan usaha, dan mencegah praktek negatif lainnya untuk menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat.

Persekongkolan merupakan salah satu dari perbuatan yang dapat dikategorikan dalam persaingan usaha tidak sehat dan praktek monopoli. Persekongkolan adalah suatu perbuatan adanya conspiracy atau kerjasama yang tidak baik dalam suatu usaha untuk melakukan kecurangan guna mendapatkan keuntungan yang banyak. Pada hakikatnya persekongkolan atau konspirasi bertentangan dengan keadilan, karena tidak memberikan kesempatan yang sama pada seluruh pelaku usaha untuk melakukan usaha secara jujur.

Masalah persekongkolan yang tidak sehat dalam pengadaan barang dan atau jasa dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha



Tidak Sehat diatur dalam pasal 22 yang berbunyi, “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender dalam pengadaan barang dan jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat”⁶

Pada pasal 22, persekongkolan dalam pengadaan barang dan jasa adalah kerjasama antara kedua belah pihak atau lebih secara terang-terangan maupun secara diam-diam. Persekongkolan antara penyedia barang dan jasa dan pengguna barang jasa kerap sering terjadi dalam tender proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah.

2. Bentuk pelanggaran tindakan yang dilanggar dalam hal persekongkolan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 pada tender pengadaan Bus Trans Jakarta

Untuk membuktikan terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 pada kasus pengadaan Bus Trans Jakarta. Maka akan diuraikan penerapan pasal 22 dalam kasus ini dengan menguraikan unsur:

• Unsur pelaku usaha

Dalam kasus persekongkolan tender pengadaan bus trans Jakarta yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah PT Adi

Tehnik Equipindo, PT Ifani Dewi, PT Industri Kereta Api (Persero), PT Korindo Motors, PT Mobilindo Armada Cemerlang, PT Putera Adi Karyajaya, PT Putriasi Utama Sari, PT Saptaguna Dayaprima, PT Antar Mitra Sejati, PT Ibana Raja, PT Indo Dongfeng Motor, PT Mayapada Auto Sempurna, PT Srikandi Metropolitan, PT Sugihjaya Dewantara, PT Transportindo Bakti Nusantara, PT Viola Inovasi Berkarya, PT Zonda Indonesia, dan PT San Abadi

• Unsur bersekongkol

Bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Menurut pedoman pasal 22, unsur bersekongkol tersebut dapat berupa:

- a. Kerjasama antara dua pihak atau lebih
- b. Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya
- c. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
- d. Menciptakan persaingan semu
- e. Menyetujui dan memfasilitasi terjadinya persekongkolan
- f. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka

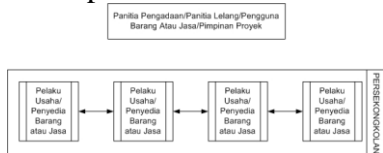
⁶ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Nomor 5 Tahun 1999 pasal 22

memenangkan peserta tender tertentu

- g. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.⁷

Berdasarkan pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, persekongkolan dalam tender dapat dibedakan pada tiga bentuk, yaitu:

- a. Persekongkolan Horizontal Persekongkolan horizontal merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender.

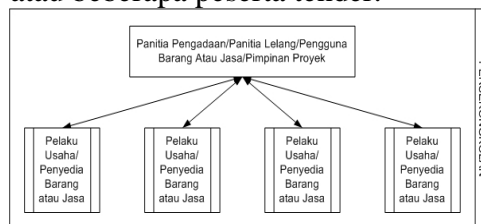


Gambar 1

Sumber: Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender

- b. Persekongkolan vertikal Persekongkolan vertikal merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan

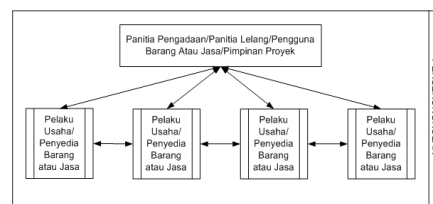
panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk dimana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.



Gambar 2

Sumber : Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender

- c. Persekongkolan horizontal dan vertikal Persekongkolan ini merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.



Gambar 3

Sumber: Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender

Berdasarkan analisis tentang persekongkolan horizontal sebagaimana telah diuraikan maka diperoleh fakta sebagai berikut:

- 1) adanya kesamaan IP address yang digunakan para peserta

⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender (Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat)*. Hlm.13



tender dalam melakukan log akses ke website LPSE pada tender pengadaan bus Trans Jakarta, yang bahkan dikuatkan dengan adanya hubungan saling mengenal di antara para peserta tender yang dilatarbelakangi adanya history hubungan kepemilikan silang, history hubungan kerjasama, dan adanya kesamaan nama personil membuktikan adanya komunikasi dan koordinasi yang memungkinkan para Terlapor dengan sengaja saling mengkondisikan diri sebagai perusahaan pendamping pada paket tender tertentu dalam keikutsertaannya pada tender pengadaan bus Trans Jakarta

- 2) adanya kesengajaan para peserta tender menjadi perusahaan pendamping dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu membuktikan adanya kerjasama di antara para peserta tender dalam menciptakan persaingan semu yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan menghambat para pelaku usaha lain untuk dapat bersaing secara kompetitif
- 3) adanya fakta persesuaian dalam penyusunan metode pelaksanaan di antara para peserta tender, membuktikan dokumen penawaran tersebut dikerjakan oleh orang yang sama, atau setidaknya dikerjakan secara bersama-sama tindakan sebagaimana diuraikan di atas merupakan

bentuk unsur bersekongkol, sebagaimana diatur dalam pedoman Pasal 22 huruf: (a) kerjasama antara 2 (dua) pihak atau lebih, (b) secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan persesuaian dokumen dengan peserta lainnya, (d) menciptakan persaingan semu

Berdasarkan analisis persekongkolan secara vertical maka diperoleh fakta:

- 1) Panitia pengadaan barang dan jasa (Bidang Pekerjaan Konstruksi 1 Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2013) tidak melakukan evaluasi dengan benar, terbukti panitia pengadaan tidak melakukan klarifikasi terhadap kesamaan KSO, kesamaan IP address, kemiripan metode pelaksanaan, dan adanya cross ownership, sebagaimana telah diuraikan pada bagian Persekongkolan Horizontal di atas, maka panitia pengadaan telah membiarkan adanya persekongkolan horizontal dalam tender sehingga menciptakan pengkondisian pemenang tender
- Tindakan sebagaimana diuraikan di atas merupakan bentuk unsur bersekongkol, sebagaimana diatur dalam pedoman Pasal 22 huruf: (f) tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan



tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu, (g) pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum

- Unsur Pihak lain

Unsur Pihak Lain adalah para pihak (vertikal dan horizontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.⁸

Yang dimaksud dengan pihak lain dalam kasus ini adalah para pihak secara horizontal dan/atau vertikal, yang dalam perannya masing-masing bersekongkol satu sama lain untuk memenangkan pelelangan dalam perkara pada tender pengadaan bus Trans Jakarta, yang diuraikan sebagai berikut:

- 1) Pihak lain secara horizontal dalam perkara pengadaan bus Trans Jakarta adalah PT Adi Teknik Equipindo, PT Ifani Dewi, PT Industri Kereta Api (Persero), PT Korindo Motors, PT Mobilindo Armada Cemerlang, PT Putera Adi Karyajaya, PT Putriasi Utama Sari, PT Saptaguna Dayaprima, PT Antar Mitra Sejati, PT Ibana Raja, PT Indo Dongfeng Motor, PT Mayapada Auto

Sempurna, PT Srikandi Metropolitan, PT Sugihjaya Dewantara, PT Transportindo Bakti Nusantara selaku PT Transportindo Bakti Nusantara, PT Viola Inovasi Berkarya, PT Zonda Indonesia, dan PT San Abadi, yang merupakan subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender

- 2) Bahwa yang menjadi pihak lain secara vertikal dalam perkara pengadaan bus Trans Jakarta adalah Panitia Pengadaan Barang/jasa Bidang Pekerjaan Konstruksi 1 (satu) Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2013, yang merupakan subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender.

- Unsur Mengatur dan/atau Menentukan Pemenang Tender

Mengatur dan/atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender dan sebagainya.

- Unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat

⁸ *Ibid.* Hlm 14



Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha

persaingan usaha yang tidak sehat dalam tender perkara pengadaan bus Trans Jakarta dilakukan dalam bentuk:

- a) Tidak jujur yaitu antar peserta dan/atau agennya dengan saling berkoordinasi untuk memfasilitasi peserta tertentu memenangkan tender dengan bertindak sebagai pendamping. Bahwa tindakan demikian, jelas merupakan tindakan yang menghambat persaingan karena mengakibatkan para pelaku usaha lain tidak dapat bersaing secara kompetitif
- b) Melawan hukum dan/atau menghambat persaingan usaha yaitu melakukan penilaian dengan tidak mengindahkan aturan pengadaan barang dan/jasa. Bahwa tindakan tersebut merupakan tindakan tidak jujur dan melawan hukum yang dapat menghilangkan persaingan, dan berpotensi menimbulkan kerugian negara

IV. KESIMPULAN

Pengaturan mengenai tender pertama kali dirumuskan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden

Nomor 54 Tahun 2010 dan disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 yang mengatur mengenai Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa. Serta peraturan perundang-undangan mengenai persekongkolan tender yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya pasal 22. Pada kasus pengadaan bus Trans Jakarta tahun anggaran APBD 2013 terjadi persekongkolan pada tender yang dilakukan oleh seluruh peserta tender (18 perusahaan) serta panitia penyelenggara tender. KPPU menegaskan bahwa indikasi persekongkolan tersebut terkuap saat terjadinya kesamaan IP Address yang dimasukan peserta tender, pembagian tugas antar peserta tender untuk keperluan pendaftaran, serta tidak adanya keseriusan pada beberapa pelaku usaha dalam melakukan penawaran, dan terjadi pembiaran oleh panitia pengadaan lelang atau tender tersebut. Sehingga KPPU memutuskan adanya pelanggaran berupa persekongkolan tender yaitu pelanggaran pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan sanksi berupa denda dan pelarangan mengikuti tender yang serupa terhadap semua pelaku usaha yang mengikuti tender tersebut.

Saran-saran yang dapat disampaikan berkaitan dengan penelitian ini adalah:

1. Dengan melihat banyaknya kasus persekongkolan tender yang terjadi di Indonesia, maka perlu dilakukan kajian serta pembaharuan penerapan



- hukum terhadap persekongkolan tender.
2. Perlu dibentuk suatu pedoman untuk menetapkan ukuran mengenai nilai besaran denda atau ganti rugi atas perkara-perkara persekongkolan tender, mengingat sampe saat ini denda yang ditetapkan oleh KPPU sangat variatif nilainya. Serta perlu dipertimbangkannya sanksi lain (lebih berat) yang dapat diterapkan terhadap pelaku persekongkolan tender untuk memberikan efek jera dan mengurangi jumlah kasus persekongkolan tender
 3. Upaya pencegahan pelanggaran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 melalui sosialisasi intensif baik kepada pelaku usaha maupun pemerintah dalam kurun waktu tertentu agar seluruh pelaku usaha mengetahui cara-cara persaingan usaha yang sehat serta mengetahui sanksi yang akan didapatkan jika melakukan pelanggaran.

Fahmi, Andi, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*.

Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. 1999. Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jakarta: Sekretariat Negara.

Laman Internet

[http://www. Kompas.com](http://www.Kompas.com) /3/ November/2015

<http://www.kppu.go.id/id/blog/2015/08/kppu-memutus-bersalah-para-terlapor-pengadaan-bus-transjakarta>

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

Soekanto, Soerjono dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Radjawali, 1985).

Margono, Suyud. 2009. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika