

**ANALISIS HUKUM PENERAPAN *GOOD PUBLIC
GOVERNANCE* PAKET PENGADAAN INFRASTRUKTUR
JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN
TENDER**

TESIS



OLEH :

Nama Mahasiswa : Nurfauzi Muhammad, S.H.
NIM : 24912035
BKU : Hukum Bisnis

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2026**

HALAMAN PERSETUJUAN

**TESIS ANALISIS HUKUM PENERAPAN GOOD GOVERNANCE PAKET
PENGADAAN INFRASTRUTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM
PERSEKONGKOLAN TENDER**

OLEH :

Nama Mahasiswa : Nurfauzi Muhammad, S.H.
NIM : 24912035
BKU : Hukum Bisnis

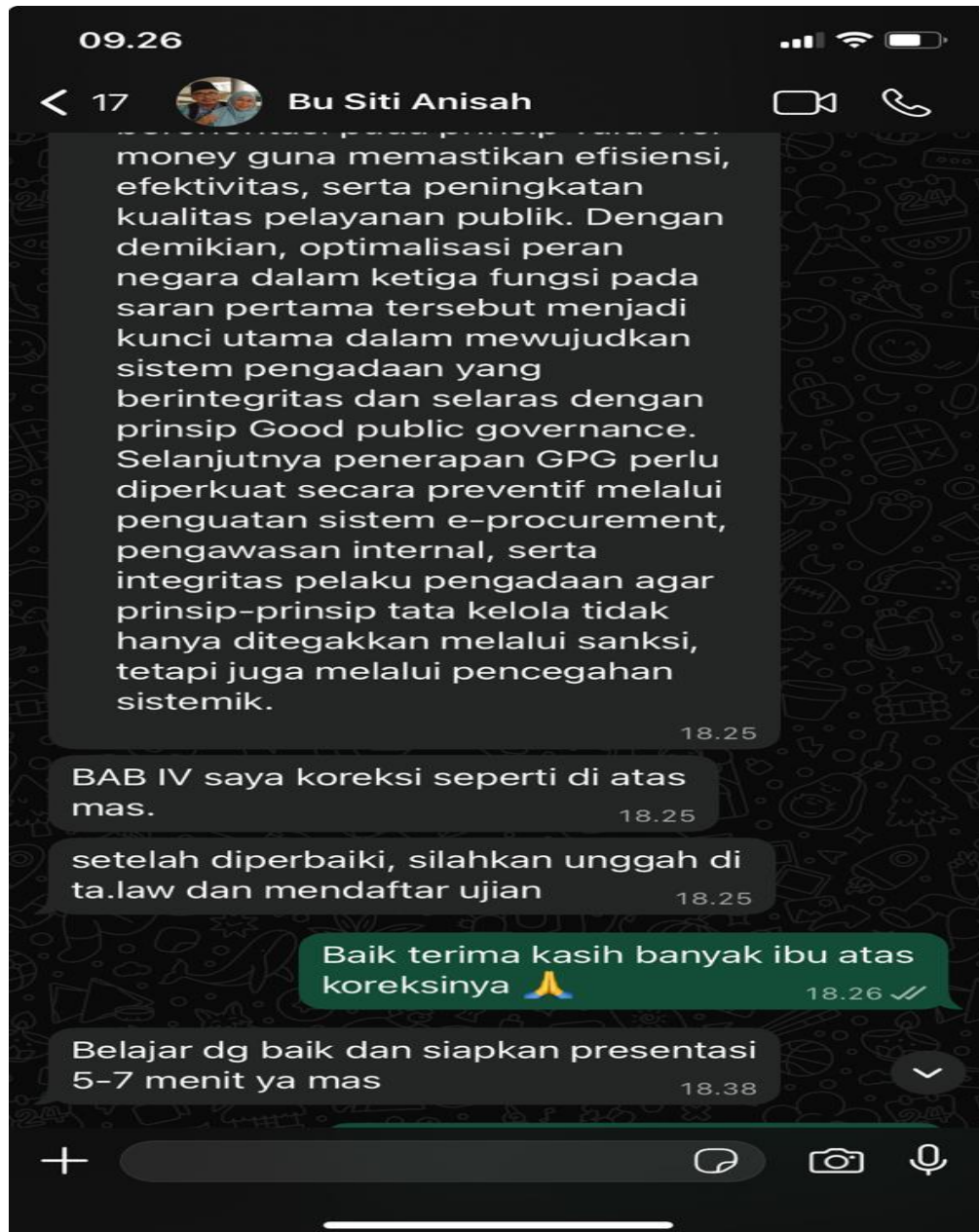
**Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Untuk Diajukan
Kepada Tim Penguji Dalam Ujian Akhir Tesis Program Magister (S-2) Ilmu
Hukum**

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M. Hum.,

Yogyakarta,

LAMPIRAN BUKTI PERSETUJUAN



LEMBAR PENGESAHAN



ANALISIS HUKUM PENERAPAN GOOD PUBLIC GOVERNANCE PAKET PENGADAAN INFRASTRUKTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
diajukan ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan
pada tanggal 22 Mei 2026



Yogyakarta, 22 Mei 2026
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.,



**ANALISIS HUKUM PENERAPAN GOOD PUBLIC
GOVERNANCE PAKET PENGADAAN INFRASTRUKTUR
JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN
TENDER**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji
dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 22 Mei 2026

Tim Penguji
Tangan

Tanda

- | | |
|------------|--|
| 1. Ketua | Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Dr. Inda Rahadiyan, S.H., M.H., |
| 3. Anggota | Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H.,
M.Hum., |



Mengetahui: Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum Dekan,



Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,

NIK. 014100109

SURAT PERNYATAAN

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim,

Yang Bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama: Nurfauzi Muhammad, S.H.

Nim: 24912035

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **ANALISIS HUKUM PENERAPAN GOOD GOVERNANCE PAKET PENGADAAN INFRASTRUTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER**. Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 15 April 2026



Nurfauzi Muhammad, S.H.

HALAMAN MOTTO

"Be yourself; everyone else is already taken."
– Oscar Wilde

"It always seems impossible until it's done."
– Nelson Mandela

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tesis ini bukanlah karya yang mulus, tetapi penuh dengan perjuangan, lelah dan

inspirasi. Maka dari itu tesis ini saya persembahkan kepada:

Diriku pribadi, yang selalu berjanji untuk tetap hidup satu hari lagi.

Ayahanda Sigit Handoyo, seorang lelaki tangguh yang selalu menjadi

contoh bagi keluargaku dan diriku secara pribadi melalui

perjuangannya yang tanpa

henti-hentinya.

Ibunda Ratih Rahmayani, yang selalu berdoa demi masa depanku yang cerah
baik

siang maupun malam.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penyusun panjatkan kepada Allah SWT yang telah senantiasa memberikan nikmat Islam, iman, dan rahmat, serta hidayahnya. Serta shalawat dan salam semoga selamanya tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa rahmat bagi seluruh alam. Atasnya penyusun masih diberi kesehatan lahir dan batin sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir tesis dengan Judul **“ANALISIS HUKUM PENERAPAN *GOOD GOVERNANCE* PAKET PENGADAAN INFRASTRUTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER”** sebagai syarat mendapatkan gelar Magister Hukum.

Segala upaya untuk menjadikan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik dan sesuai dengan standar penulisan karya ilmiah lainnya, meskipun demikian sangat jauh dikatakan dari sempurna. Penyusun berharap, semoga tesis ini memiliki nilai manfaat luas bukan hanya bagi penyusun, melainkan bagi seluruh pembaca. Adapun terselesaikannya penyusunan tesis ini tentu bukan atas kehendak penyusun semata, melainkan atas bantuan dan dukungan dari pihak lain. Oleh sebab itu, penyusun menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang dengan ikhlas membantu penyusun dalam penyusunan Tesis ini, terutama kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Universitas Islam Indonesia.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Bapak Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M. Hum. beserta jajarannya.
3. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah tulus dan ikhlas meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran dalam memberikan pengarahan, dukungan, masukan, serta kritik-kritik yang membangun selama penyusunan Tesis ini.
5. Segenap Bapak dan Ibu Staff Pengajar/Dosen yang telah tulus dan ikhlas membekali serta membimbing penyusun dalam memperoleh ilmu pengetahuan yang bermanfaat, sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ayahanda Sigit Handoyo atas segala kasihnya dalam mendidik dan mengajarkan makna dari perjuangan, dan menjadi pribadi yang bermanfaat kepada penyusun.
7. Ibunda Ratih Rahmayani yang tidak pernah berhenti meneteskan keringat, mendo'akan, mendukung, dan memberikan motivasi kepada penulis dalam menggapai cita-citanya.

8. Saudara seperjuangan Magister Hukum Bisnis 53 yang telah membagikan berbagai pengalaman dan kebersamaan penulis selama menjalani masa studi di Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Semoga Allah SWT memberikan balasan kepada mereka dengan sebaik baiknya balasan. Penyusun menyadari bahwa karya tulis ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, penyusun sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun sehingga dapat menjadi masukan untuk perbaikan dan pengembangan penyusunan laporan-laporan ilmiah selanjutnya. Semoga karya tulis ini dapat bermanfaat bagi pembaca, Aamin. *Wassalamualaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, Januari

Penyusun,

Nurfauzi Muhammad, S.H.
NIM. 24912035

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK.....	xiv
ABSTRACT.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	8
F. Landasan Teori.....	22
1. Teori Negara Hukum.....	22
G. Metode Penelitian.....	32
1. Jenis Penelitian	32
2. Pendekatan Penelitian.....	32
3. Objek Penelitian	32
4. Bahan Hukum Penelitian.....	33
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian.....	34
6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data.....	34
H. Sistematika Penulisan dan Kerangka Penulisan.....	35
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG <i>GOOD GOVERNANCE</i> , PERSEKONGKOLAN TENDER DAN PENGADAAN BARANG DAN JASA	36
A. <i>Good Governance</i>	36
1. <i>Good Public Governance</i>	39
2. Prinsip (Asas) <i>Good Public Governance</i> menurut Komite Nasional Kebijakan <i>Governance</i>	41

B. Persekongkolan Tender	44
1. Bentuk-Bentuk Persekongkolan Tender.....	49
2. Dampak Negatif Persekongkolan Tender.....	51
C. Pengadaan Barang dan Jasa	53
1. Prinsip Pada Pengadaan Barang dan Jasa.....	56
2. Proses Penyediaan Jasa	59
3. Bidang Hukum yang Terkait dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah	65
4. Pengertian dan Karakteristik Pengadaan Infrastruktur Jalan	74
5. Tujuan dan Fungsi Pembangunan Infrastruktur Jalan	78
BAB III ANALISIS PENERAPAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> PAKET PENGADAAN INFRASTRUTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER	80
A. Penerapan <i>Good Public Governance</i>	80
B. Tanggung Jawab Para Pihak dalam Persekongkolan Tender pada Paket Pengadaan Infrastruktur Jalan	92
BAB IV PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA	106

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan prinsip Good Public Governance (GPG) pada paket pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti terlibat dalam persekongkolan tender, serta untuk mengkaji tanggung jawab hukum para pihak yang terlibat. Persekongkolan tender merupakan pelanggaran serius terhadap Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menghambat persaingan usaha sehat dan merugikan keuangan negara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach), khususnya melalui analisis terhadap Putusan KPPU sebagai sumber data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip GPG, yang meliputi transparansi, akuntabilitas, dan kesetaraan, belum berjalan optimal secara preventif dalam proses pengadaan infrastruktur di Kementerian PUPR. Praktik persekongkolan tender terbukti mencederai iklim persaingan sehat melalui manipulasi dokumen dan pengaturan pemenang. Namun, prinsip GPG mulai ditegakkan secara korektif melalui intervensi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memberikan sanksi administratif berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tanggung jawab hukum dalam perkara ini bersifat multidimensi; pelaku usaha dikenai sanksi berupa denda dan larangan mengikuti tender, sementara aparaturnya dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif maupun pidana jika terbukti melakukan persekongkolan vertikal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan sistem pengadaan secara elektronik (e-procurement) dan pengawasan ketat dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sangat krusial. Rekomendasi penelitian ini adalah perlunya reformasi birokrasi yang lebih mendalam pada instansi terkait serta peningkatan integritas aparaturnya sipil negara guna menjamin terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan persaingan usaha yang adil dalam pembangunan infrastruktur nasional.

Kata Kunci: Good Governance, Persekongkolan Tender, Persaingan Usaha

ABSTRACT

This study aims to analyze the application of Good Public Governance (GPG) principles to road infrastructure procurement packages proven to be involved in tender rigging, as well as to examine the legal responsibilities of the parties involved. Tender rigging is a serious violation of Pasal 22 UU NO 5 of 1999 which hinders fair business competition and harms state finances. The research method used is normative juridical with a statute approach and a case approach, particularly through an analysis of the KPPU Decision as a data source. The results of the study indicate that the application of GPG principles, which include transparency, accountability, and equality, has not been optimally implemented in a preventive manner in the infrastructure procurement process at the Ministry of PUPR. The practice of tender rigging has been proven to harm the climate of fair competition through document manipulation and winner fixing. However, the GPG principles have begun to be enforced in a corrective manner through the intervention of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) which imposes administrative sanctions based Pasal 47 UU NO 5 of 1999. Legal responsibility in this case is multidimensional; Business actors are subject to sanctions in the form of fines and prohibitions from participating in tenders, while procurement officials can be held administratively and criminally accountable if proven to have engaged in vertical collusion. This study concludes that strengthening the electronic procurement system (e-procurement) and strict oversight by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) are crucial. This study recommends the need for deeper bureaucratic reform within relevant agencies and improving the integrity of state civil servants to ensure good governance and fair business competition in national infrastructure development.

Keywords: Good Governance, Tender Collusion, Business Competition

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan proyek infrastruktur jalan termasuk bagian dalam fokus strategis pemerintah untuk kebutuhan peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional dan peningkatan konektivitas wilayah. Dalam konteks tersebut, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sebagai institusi yang diberikan mandat konstitusional di bidang pembangunan infrastruktur nasional, dituntut untuk menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *Good Public Governance* (GPG) secara konsisten, khususnya dalam tahapan proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Sebagai konsekuensi dari mandat tersebut, Kementerian PUPR berkewajiban menginternalisasikan prinsip GPG dalam setiap proses pengelolaan proyek infrastruktur jalan sebagai bagian dari upaya menciptakan GPG, terutama pada mekanisme pengadaan jasa dan barang. Implementasi GPG tersebut mencakup elemen transparansi, akuntabilitas, keterbukaan, serta kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Untuk memastikan hal tersebut, Kementerian PUPR menerapkan sistem pengendalian yang ketat dalam setiap tahapan pelaksanaan proyek, termasuk strategi pencegahan kecurangan (*fraud prevention*) dan penilaian risiko secara berkala.

Transparansi diwujudkan melalui keterbukaan informasi dan proses pengambilan keputusan yang dapat diakses oleh para pemangku kepentingan. Akuntabilitas terlihat melalui pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas

dalam struktur organisasi pelaksana proyek. Aspek responsibilitas menjadi landasan dalam menjamin seluruh kegiatan dijalankan sesuai regulasi, sedangkan independensi diterapkan untuk menghindari konflik kepentingan dalam proses pengadaan. Selain itu, prinsip *fairness* diterapkan untuk memastikan seluruh peserta pengadaan memperoleh perlakuan yang adil.

Dalam mendukung implementasi GPG yang bersifat substantif, bukan hanya administratif, Kementerian PUPR juga memperkuat sistem pengawasan internal dan evaluasi manajemen risiko, sejalan dengan ketentuan Peraturan Presiden No. 39 Tahun 2023 tentang Manajemen Risiko Pembangunan Nasional yang menegaskan bahwa pengelolaan risiko merupakan indikator penting dalam penerapan tata kelola yang baik di sektor pembangunan infrastruktur.¹

Dalam praktiknya, penyelenggaraan barang ataupun jasa pemerintah sering kali dijumpai berbagai penyimpangan, salah satunya berupa persekongkolan tender. Persekongkolan tender merupakan bentuk praktik persaingan usaha yang tidak sehat, secara tegas dilarang berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat². Hal ini dapat terjadi baik secara horizontal antar pelaku usaha maupun secara vertikal dengan melibatkan panitia pengadaan atau pejabat pembuat komitmen. Akibatnya, proses tender tidak lagi

¹ Hendra dan Arry Halbadika Fahlevi, "Implementation of Good Public governance (GPG) Principles in PDAM Tirta Ogan, Ogan Ilir District", *IAPA Proceedings Conference*, (2024): hlm. 4.

² Aruna Irani Qotrunnada Kahfi, Ikarini Dani Widiyanti, dan Emi Zulaiha, "Persekongkolan Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha pada Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-KPPU/2022", *REC: Journal of Rechtsidee & Crimenologia* 13, no. 1 (2024).

mencerminkan mekanisme persaingan yang sehat, melainkan menjadi sarana pengaturan pemenang yang merugikan negara dan masyarakat

Penegakan hukum terhadap pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti dalam persekongkolan tender merupakan wujud konkret dari penerapan prinsip GPG, khususnya terkait aspek supremasi hukum serta akuntabilitas. Setiap penyimpangan dalam proses tender, baik berupa kolusi antar peserta maupun kerja sama dengan panitia pengadaan, harus ditindak secara konsisten, tegas, dan nondiskriminatif sesuai ketentuan hukum perundang-undangan yang berlaku. Dalam perspektif negara hukum, tindakan tersebut tidak hanya bertujuan menghukum pelaku, tetapi juga menjaga integritas sistem pengadaan agar tetap berlandaskan prinsip transparansi, persaingan usaha yang sehat, dan keadilan.

Realitas empiris menunjukkan bahwa tantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sekarang semakin kompleks serta multidimensional³. Tidak sedikit oknum dalam organisasi pemerintahan yang seharusnya menjadi teladan justru tersandung persoalan hukum. Implementasi prinsip *good governance* yang seringkali digaungkan, pada kenyataannya belum sepenuhnya terwujud dan kerap hanya menjadi slogan normatif.

Kondisi ini menunjukkan perlunya pembenahan mendasar dalam berbagai sektor penyelenggaraan negara agar kebijakan dan produk hukum yang dihasilkan benar-benar berorientasi pada kepentingan publik, bukan

³ Rinaldi A. dan Roberia R., “Implementasi Tantangan dan Upaya dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia”, *Al-DYAS: Jurnal Inovasi dan Pengabdian kepada Masyarakat* 4, no. 1 (2024): hlm. 233–245.

semata-mata kepentingan kelompok tertentu. Penyelenggaraan negara yang baik harus menjadi agenda prioritas, dengan menekankan prinsip akuntabilitas, integritas, dan supremasi hukum

Berbagai putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara pengadaan infrastruktur jalan menunjukkan bahwa praktik persekongkolan tender masih terjadi, termasuk dalam proyek-proyek yang berada di bawah koordinasi Kementerian PUPR.

Penindakan tersebut menegaskan bahwa pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berimplikasi pada pengenaan denda administratif, larangan mengikuti tender, maupun rekomendasi sanksi terhadap aparatur pengadaan. Dengan demikian, penegakan hukum dalam pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti terjadi persekongkolan tender menjadi instrumen korektif sekaligus preventif untuk memperkuat tata kelola yang bersih, transparan, serta berfokus pada kepentingan umum.

Putusan KPPU mengungkap dugaan persekongkolan proses tender pengadaan konstruksi infrastruktur jalan yang berada di bawah pengelolaan Kementerian PUPR. Dalam putusan tersebut, KPPU menilai adanya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan persekongkolan ini menunjukkan adanya penyimpangan dari prinsip persaingan usaha yang sehat, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan juga berkontribusi pada lemahnya pengawasan internal, integritas pejabat pelaksana, serta penerapan prinsip *Good public governance* (GPG) di

lingkungan kementerian.

Secara hukum, persekongkolan tender tidak hanya melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, bahkan bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah yang mengedepankan prinsip efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Pelanggaran ini menimbulkan distorsi terhadap mekanisme persaingan yang sehat serta mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan publik dan pemerintah. Keadaan ini menjadi tantangan dalam penerapan pengadaan pemerintah yang bersih dan terbuka.⁴

Pada dasarnya, Putusan KPPU menegaskan kriteria persekongkolan dalam tender yang meliputi adanya pengaturan bersama antara pelaku usaha untuk menentukan pemenang tender dan mengatur persyaratan tender sehingga prinsip persaingan sehat dilanggar. Oleh karena itu, putusan tersebut memiliki peran strategis sebagai dasar dalam mengoptimalkan penegakan hukum atas praktik persekongkolan tender dalam pengadaan infrastruktur jalan.

Melalui penjatuhan sanksi yang proporsional dan berkeadilan, penyelenggaraan barang atau jasa pemerintah diupayakan untuk kembali selaras dengan prinsip persaingan usaha sehat, transparansi, serta akuntabilitas. Oleh karena itu, penegakan hukum tersebut tidak semata-mata berperan sebagai sarana pemulihan terhadap pelanggaran yang timbul, juga sebagai sarana preventif untuk menjaga integritas sistem pengadaan serta memastikan tujuan pembentukan KPPU dan norma hukum yang berlaku dapat terlaksana secara

⁴*Loc. Cit.*

efektif.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan kajian hukum untuk menganalisis secara mendalam sejauh mana penerapan prinsip *Good public governance* telah diimplementasikan dalam pengelolaan proyek pengadaan infrastruktur jalan pada Kementerian PUPR, serta bagaimana Penerapan hukum khususnya oleh KPPU dalam menindak praktik persekongkolan tender. Penelitian ini dimaksudkan sebagai kontribusi akademis terhadap upaya perbaikan sistem pengadaan yang menjunjung prinsip transparansi, akuntabel, dan berlandaskan prinsip keadilan, sehingga mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang berintegritas dan bersih.

Oleh sebab itu, dibutuhkan kajian hukum yang kritis dan komprehensif untuk menilai sejauh mana prinsip *Good public governance* benar-benar terinternalisasi dalam tata kelola proyek pengadaan infrastruktur jalan pada Kementerian PUPR. Kajian tersebut harus mencerminkan prinsip supremasi hukum sebagai fondasi utama penyelenggaraan pemerintahan, yakni bahwa setiap tahapan pengadaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan tender, hingga pengawasan kontrak wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta bebas dari intervensi menyimpang.

Dalam kerangka ini, analisis tidak hanya berfokus pada kepatuhan formal terhadap prosedur, tetapi juga pada menganalisis penegakan hukum, integritas aparatur, serta mekanisme akuntabilitas yang menjamin bahwa seluruh pihak tunduk pada hukum tanpa pengecualian. Selain itu, penelitian ini menelaah peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan lembaga pengawas

internal dalam memastikan bahwa praktik persekongkolan tender dapat dicegah dan ditindak secara tegas.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah yang signifikan dalam memperkuat fondasi hukum dan kelembagaan pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu menawarkan rekomendasi konstruktif bagi perbaikan sistem pengawasan, penguatan integritas aparatur, serta penerapan prinsip GPG yang lebih substantif. Dengan demikian, pengadaan infrastruktur publik dapat dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, profesional, dan berintegritas tinggi.

B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan GPG pada Paket Pengadaan Infrastruktur jalan yang terbukti melakukan persekongkolan tender?
2. Bagaimana tanggung jawab para pihak yang berkait dengan persekongkolan tender pada Paket Pengadaan Infrastruktur Jalan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji implementasi prinsip-prinsip *Good Public Governance* (GPG) pada pelaksanaan paket pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti melakukan persekongkolan tender.
2. Untuk menganalisis tanggung jawab para pihak yang terkait dalam

persekongkolan tender dalam Paket Pengadaan Infrastruktur Jalan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan referensi bagi para akademisi hukum serta masyarakat luas yang memiliki minat untuk mengkaji lebih lanjut kajian hukum perseroan terbatas yang berkaitan dengan tinjauan hukum terhadap penerapan prinsip *Good public governance* dalam pengelolaan proyek yang menggunakan uang negara.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan, ditemukan sejumlah penelitian yang memiliki keterkaitan dengan judul ini, terutama yang membahas terkait tanggung jawab direksi atas pelanggaran hukum yang menimbulkan kerugian bagi perseroan, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.1 Daftar Orisinalitas Penelitian

No	Nama	Jenis (Tahun)	Judul & Hasil Penelitian
1.	Aruna Irani Qotrunnada ⁵	Jurnal (2024)	Judul penelitian ini adalah” <i>Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Pada Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus- Kppu/2022</i> ” Rumusan masalah pada penelitian ini adalah: 1. Apakah Ratio Decidendi Dalam Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus- Kppu/2022 Telah Memenuhi

⁵ *Ibid.*

			Unsur-Unsur Persekongkolan Tender Sebagaimana Diatur Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat? 2. Apa Akibat Hukum Dari Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-Kppu/2022 Terhadap Para Peserta Tender Yang Terlibat?? Hasil dari Penelitian ini menunjukkan bahwasanya Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 telah memenuhi unsur persekongkolan tender seperti yang telah dimaksudkan dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Persekongkolan horizontal terjadi pada PT. Dewanto Cipta Pratama dan PT. Bangun Mitra Abadi, yang ditunjukkan dengan kemiripan alamat IP, kesamaan format surat jaminan penawaran, serta surat dukungan peralatan yang identik. Persekongkolan vertikal dilakukan antara pelaku usaha dengan Kelompok Kerja (Pokja), yang tidak menjalankan proses evaluasi tender sesuai dengan ketentuan dan mengabaikan indikasi similaritas dokumen penawaran di antara peserta.
2.	Farida Syah	Jurnal (2025)	Judul penelitian ini adalah”

	Putri Usman ⁶		Implementasi <i>Good governance</i> pada Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang (Studi Kasus pada Pembangunan Jembatan Petuk)” Penelitian ini menggunakan rumusan sebagai berikut: 1. Bagaimana penerapan konsep <i>transparency</i> oleh Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang pada Pembangunan Jembatan Petuk? 2. Bagaimana penerapan konsep <i>accountability</i> oleh Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang pada Pembangunan Jembatan Petuk? Hasil dari penelitian ini Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang telah mengimplementasikan prinsip pemerintahan baik (<i>transparency, accountability, responsibility, independency, fairness</i>) secara baik dan optimal dalam pembangunan Jembatan Petuk.
3.	Hendra ⁷	Jurnal (2024)	Judul penelitian ini adalah ”<i>Implementation of Good public governance (GPG) Principles in PDAM</i>

⁶ Farida Syah Putri dan Lailatul Amanah, “Implementasi *Good Governance* pada Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang (Studi Kasus pada Pembangunan Jembatan Petuk)”, *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi* 14, no. 9 (2025): hlm. 3.

⁷ Hendra dan Arry Halbadika Fahlevi, *Op. Cit.*, hlm. 4.

			Tirta Ogan, Ogan Ilir District” Penelitian ini menggunakan rumusan masalah terkait Implementasi Prinsip <i>Good public governance</i> (GPG) Pada PDAM Tirta Ogan Kabupaten Ogan Ilir. Hasil dari pada penelitian di atas adalah adanya ketidaksesuaian antara praktik tata kelola PDAM Tirta Ogan Kabupaten Ogan Ilir dengan prinsip GPG yang semestinya diterapkan.
4.	Irmawan Aditya ⁸	Tesis (2017)	Judul penelitian ini adalah” Upaya Peningkatan Mutu Sistem Tender di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Ditinjau dari Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” Tesis ini menggunakan rumusan masalah di bawah ini: 1. Mengapa Kementerian PUPR dalam keputusan-keputusan KPPU terkait perkara pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 selalu dinyatakan melanggar ketentuan pasal tersebut? 2. Bagaimana upaya Kementerian PUPR dalam memperbaiki mutu sistem pengadaan barang dan jasa

⁸ Irmawan Aditia PP, “Upaya Peningkatan Mutu Sistem Tender di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Ditinjau dari Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” (Tesis, Universitas Katolik Parahyangan, 2017): hlm. 13.

			agar tidak lagi melanggar Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999? Hasil Penelitian ini Dalam sembilan (9) putusan KPPU yang dianalisis, Kementerian PUPR terlibat dalam pelanggaran Pasal 22 yang berkaitan dengan persekongkolan tender. Pelanggaran ini muncul akibat kelalaian panitia tender, kurangnya transparansi, sikap diskriminatif, serta teridentifikasinya hubungan ganda (afiliasi) di antara peserta tender. Panitia tender sering kali tidak melakukan evaluasi secara cermat dan tidak objektif dalam menentukan pemenang lelang.
5.	Kholidul Azhar ⁹	Jurnal (2024)	Penelitian ini berjudul "Tinjauan Hukum terhadap Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah" menggunakan Rumusan masalah sebagai berikut : 1. Bagaimana bentuk dan mekanisme persekongkolan tender yang menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak sehat? 2. Apa sanksi hukum yang diberikan kepada pelaku persekongkolan

⁹ M. Kholidul Azhar, Ansori, dan Nivarica Aurel NS, "Tinjauan Hukum terhadap Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana* 1, no. 4 (2024): hlm. 2.

			tender dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah? Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwasanya tindakan persekongkolan tender pada pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan bentuk pelanggaran yang serius terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Temuan dalam penelitian ini mengindikasikan bahwa persekongkolan tidak bersifat tunggal, melainkan dapat terjadi dalam pola vertikal, horizontal, maupun gabungan keduanya, yang berimplikasi pada kerugian negara serta masyarakat.
6.	Dave David Tedjokusumo ¹⁰	Jurnal(2023)	Penelitian ini menggunakan judul ”Praktik Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Paket Pembangunan Revetment dan Pengurangan Lahan di Pelabuhan” penelitian ini menggunakan rumusan masalah yaitu menganalisis dan menemukan hakikat dari persekongkolan tender dalam perspektif hukum persaingan usaha. Hasil dari penelitian tersebut adalah Ketidakjelasan Norma: Aturan terkait tata cara penghentian praktik

¹⁰ Dave David Tedjokusumo, “Praktik Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Paket Pembangunan Revetment dan Pengurangan Lahan di Pelabuhan”, *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 3 (2023): hlm. 4.

			persekongkolan tender dalam PP Nomor 44 Tahun 2021 dipandang belum memiliki kejelasan dan kelengkapan yang memadai, sehingga dalam implementasinya belum mampu menjamin terwujudnya kemanfaatan, keadilan, serta kepastian hukum.
7.	Akhmad Ikraam ¹¹	Jurnal (2025)	Penelitian Judul "Membedah Kasus Persekongkolan Tender PT Adhikarya & PT Kalber Berdasarkan Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason" Penelitian ini menggunakan Rumusan masalah sebagai berikut : 1. Bagaimana pendekatan hukum yang digunakan oleh KPPU dalam memutus perkara persekongkolan tender antara PT Adhikarya Teknik Perkasa dan PT Kalber Reksa Abadi? 2. Apakah penerapan pendekatan per se illegal dalam putusan tersebut telah sesuai dengan prinsip keadilan dan efektivitas penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia? 3. Bagaimana seharusnya pendekatan <i>rule of reason</i> diterapkan untuk mencapai keseimbangan antara efisiensi hukum dan keadilan

¹¹ AAkhmad Ikraam, Aisyah Ghanniyyah Inas, dan Ibnu Rizqi Suwondo, "Membedah Kasus Persekongkolan Tender PT Adhikarya & PT Kalber Berdasarkan Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason", *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan* 10, no. 1 (2025): hlm. 4.

			substantif dalam kasus persekongkolan tender? Hasil dari penelitian tersebut bahwasanya KPPU menggunakan pendekatan per se illegal sebagai dasar dalam penjatuhan perkara, dengan menetapkan pelanggaran berdasarkan kesamaan dokumen teknis, metadata identik, dan pengakuan tenaga lepas tanpa disertai pembuktian mengenai adanya dampak ekonomi yang aktual terhadap pasar maupun peserta tender. Pendekatan ini menimbulkan kritik, karena tidak mempertimbangkan konteks faktual dan bukti ekonomi yang dapat menunjukkan apakah benar-benar terjadi pengurangan kompetisi
8.	Ari Purwadi ¹²	Jurnal (2019)	Penelitian ini mengangkat judul “Praktik Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah” menggunakan rumusan masalah sebagai berikut: 1. Bagaimana praktik persekongkolan tender pengadaan barang dan jasa pemerintah menyebabkan persaingan usaha tidak sehat? 2. Bagaimana penerapan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap kasus-kasus

¹² Ari Purwadi, “Praktik Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah”, *Jurnal Hukum Magnum Opus* 2, no. 2 (2019): hlm. 5.

			persekongkolan tender di Indonesia? Hasil dari penelitian tersebut bahwasanya Dari tahun 2015–2018, terdapat 35 putusan KPPU terkait pelanggaran Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, yang mencakup 57% dari total perkara persaingan usaha yang ditangani KPPU Persekongkolan tender dianggap melawan hukum karena melibatkan lebih dari satu pihak yang bersepakat untuk mengatur hasil tender demi kepentingan mereka sendiri, sehingga berimplikasi pada tertutupnya kesempatan bagi peserta tender lainnya yang beritikad baik.
9.	Abdul Mujib Rizal ¹³	Jurnal (2019)	Penelitian ini menggunakan judul "Problematika Tender Pelelangan Dalam Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia" menggunakan Rumusan Masalah sebagai berikut: 1. Apa saja bentuk Persekongkolan Tender ? 2. Bagaimana Hukuman mengatur bagi pelanggar peraturan persekongkolan tender? Hasil dari pada penelitian tersebut

¹³ Abdul Mujib Rizal dan Sri Maharani, "Problematika Tender Pelelangan Dalam Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia", *Simposium Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): hlm. 31.

			adalah akibat hukum yang diterima oleh pelaku pelanggaran dalam tender berdasarkan putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) berupa sanksi administratif. Sanksi tersebut dapat meliputi penghentian perjanjian maupun kegiatan usaha, perintah untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan, pembatalan tindakan merger, peleburan (konsolidasi), maupun pengambilalihan, serta kewajiban untuk membayar ganti rugi atau denda. Namun, dalam praktiknya, sanksi yang paling sering diterapkan terhadap pelanggaran tender adalah berupa denda. Besaran denda tersebut meskipun terkadang tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan minimum dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, tetap ditetapkan berdasarkan pertimbangan menyeluruh terhadap berbagai faktor. Pertimbangan tersebut mencakup keadaan yang dapat memperberat atau meringankan, kemungkinan adanya tambahan denda pengganti pidana penjara, serta kemampuan finansial pelaku dalam membayar denda tersebut.
10.	Devy	JURNAL (2025)	Penelitian ini Menggunakan judul” Persekongkolan Tender di Sektor Infrastruktur sebagai Tantangan

	Shelviana ¹⁴		Penegakan Hukum Persaingan Usaha”Menggunakan Rumusan Masalah sebagai Berikut 1. Apa saja kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum persaingan usaha, khususnya terkait praktik persekongkolan tender di sektor infrastruktur? 2. Bagaimana efektivitas UU No. 5 Tahun 1999 dalam menangani persekongkolan tender pada pengadaan barang dan jasa sektor infrastruktur? 3. Upaya hukum apa yang dapat dilakukan untuk memperkuat kewenangan KPPU agar lebih efektif dalam menegakkan hukum persaingan usaha? Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya regulasi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dinilai kurang sesuai dalam menghadapi kompleksitas praktik persekongkolan tender di era modern. Pasal 22 dianggap tidak lagi relevan karena belum mampu menyediakan mekanisme penegakan hukum yang efektif untuk menanggulangi kolusi dalam proses
--	-------------------------	--	--

¹⁴ Devy Shelviana, “Persekongkolan Tender di Sektor Infrastruktur sebagai Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha”, *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 3 (2025): hlm. 6.

			pengadaan. Selain itu, KPPU juga menghadapi berbagai keterbatasan kewenangan, seperti tidak memiliki otoritas untuk memaksa kehadiran pihak terlapor maupun pelapor dalam persidangan, tidak dapat melakukan tindakan seperti penggeledahan, penyadapan, atau penyitaan, serta mengalami kesulitan dalam memperoleh alat bukti elektronik yang relevan dalam kasus persekongkolan tender. Hambatan dari sisi teknologi dan regulasi tersebut semakin memperumit upaya pendeteksian praktik kolusi, terutama karena adanya pemanfaatan platform digital yang digunakan untuk menyamarkan komunikasi antar peserta tender.
--	--	--	---

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa persekongkolan tender pengadaan barang atau jasa pemerintah masih menjadi isu krusial dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia. Penelitian Aruna Irani Qotrunnada (2024) yang menganalisis Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 menegaskan bahwa ratio decidendi majelis hakim telah memenuhi unsur-unsur persekongkolan tender sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Perkara tersebut membuktikan adanya persekongkolan horizontal antara PT. Dewanto Cipta Pratama dan PT. Bangun Mitra Abadi melalui kesamaan alamat IP, format surat jaminan, serta dokumen

dukungan yang identik, serta persekongkolan vertikal antara pelaku usaha dan Kelompok Kerja (Pokja) yang tidak melakukan evaluasi secara objektif. Temuan ini sejalan dengan penelitian Kholidul Azhar (2024) dan Ari Purwadi (2019) yang menegaskan bahwa persekongkolan tender dapat berbentuk horizontal, vertikal, maupun kombinasi, dan secara nyata merusak prinsip persaingan usaha yang sehat serta merugikan kepentingan negara.

Dalam konteks penerapan norma hukum, Abdul Mujib Rizal (2019) menjelaskan bahwa sanksi terhadap pelanggaran Pasal 22 pada umumnya berupa sanksi administratif oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), terutama dalam bentuk denda. Namun demikian, efektivitas penegakan hukum masih menghadapi tantangan. Penelitian Devy Shelviana (2025) menyoroti bahwa pengaturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dinilai belum sepenuhnya mampu mengakomodasi perkembangan kompleksitas praktik kolusi yang semakin berkembang, terutama dalam pembuktian alat bukti elektronik dan keterbatasan kewenangan KPPU seperti tidak adanya kewenangan penggeledahan atau penyitaan. Kondisi tersebut mengindikasikan adanya disparitas antara norma hukum dan dinamika praktik pengadaan berbasis digital.

Sementara itu, kajian Irmawan Aditya (2017) menyoroti keterlibatan instansi pemerintah, khususnya Kementerian PUPR, dalam berbagai putusan pelanggaran Pasal 22 akibat lemahnya transparansi, evaluasi yang tidak objektif, serta adanya afiliasi antar peserta tender. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan persekongkolan dalam proses tender tidak

semata-mata melibatkan pelaku usaha, melainkan turut melibatkan tata kelola pengadaan yang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *good governance*. Dalam konteks ini, penelitian Farida Syah Putri Usman (2025) menunjukkan sisi yang berbeda, yakni keberhasilan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pembangunan Jembatan Petuk oleh Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang. Hasil ini mengindikasikan bahwa implementasi prinsip-prinsip *Good governance* secara konsisten mampu meminimalisir potensi penyimpangan dalam proses pengadaan.

Lebih lanjut, Hendra (2024) dalam penelitiannya mengenai implementasi *Good public governance* (GPG) pada PDAM Tirta Ogan Kabupaten Ogan Ilir menyimpulkan bahwa kesesuaian tata kelola dengan prinsip GPG masih jauh dari ideal. Hal tersebut menunjukkan bahwa persoalan tata kelola tidak terbatas pada sektor pengadaan infrastruktur, melainkan juga pada badan usaha milik daerah. Kritik terhadap pendekatan penegakan hukum juga dikemukakan oleh Akhmad Ikraam (2025), yang menilai bahwa penggunaan pendekatan per se illegal oleh KPPU dalam perkara persekongkolan tender sering kali tidak mempertimbangkan analisis dampak ekonomi secara komprehensif, sehingga berpotensi mengabaikan prinsip keadilan substantif yang seharusnya dapat dianalisis melalui pendekatan *rule of reason*.

Secara keseluruhan, penelitian-penelitian terdahulu cenderung berfokus pada dua aspek utama, yakni pembuktian unsur persekongkolan tender sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, serta efektivitas

pengenaan sanksi administratif oleh KPPU. Sebagian penelitian lain menyoroti implementasi prinsip *Good governance* atau *Good public governance* dalam institusi tertentu, namun belum mengkaji secara komprehensif terkait penerapan prinsip GPG dapat dianalisis secara normatif sebagai model ideal dalam menangani paket pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti melakukan persekongkolan tender. Dengan demikian, terdapat ruang kebaruan (novelty) dalam penelitian tesis ini, yaitu mengkonstruksikan analisis hukum normatif yang menghubungkan pelanggaran Pasal 22 dengan penerapan prinsip-prinsip *Good public governance* sebagai kerangka evaluatif dan korektif terhadap tata kelola pengadaan infrastruktur jalan, sehingga tidak hanya berhenti pada aspek pembuktian pelanggaran, tetapi juga pada perumusan model perbaikan sistemik berbasis prinsip tata kelola

Posisi distingsi kajian ini terletak pada latar belakang serta fokus permasalahan yang diangkat, dengan mengusung latar belakang serta fokus isu yang berbeda dibandingkan studi terdahulu. Sedangkan pada penelitian penulis berfokus kepada Penerapan Prinsip *Good public governance* pada proyek Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam mengawasi terjadinya praktek persekongkolan tender pada pembangunan infrastruktur jalan dengan mengkaji dan menganalisis pada Putusan KPPU Sebagai Bahan data primer penulisan tesis ini.

F. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum diterjemahkan dari konsep *rechtsstaat*, berkembang

dalam tradisi hukum Eropa Kontinental¹⁵. Dalam perkembangan pemikiran hukum di Indonesia, istilah lain yang digunakan dengan arti yang sepadan adalah *the rule of law*, berasal dari tradisi Anglo-Saxon. Kedua istilah tersebut pada dasarnya menunjuk pada prinsip bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum¹⁶

Konsep negara hukum merupakan negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum dan keadilan bagi seluruh warga negaranya¹⁷. Dalam negara hukum, seluruh kekuasaan serta tindakan aparat dan penyelenggara negara harus bersumber dan berlandaskan pada ketentuan hukum. Dengan demikian, setiap pelaksanaan kewenangan negara harus mencerminkan nilai keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Secara umum, negara hukum juga dimaknai sebagai negara yang membatasi kekuasaannya melalui hukum. Artinya, baik pemerintah maupun warga negara dalam setiap sikap, perilaku, dan tindakannya wajib tunduk serta didasarkan pada aturan hukum yang berlaku.

Sesuai pendapat Mustofa Kamal Pasha yang dikutip dari Primudyastutie (2021), negara hukum merupakan suatu bentuk negara yang pelaksanaan pemerintahan dan penggunaan kewenangannya senantiasa berlandaskan pada ketentuan hukum. Pada konteks negara hukum, hukum

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 30.

¹⁶ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), hlm. 67.

¹⁷ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 42.

berfungsi sebagai manifestasi kedaulatan tertinggi yang mengarahkan jalannya pemerintahan guna menciptakan ketertiban. Selain itu, terdapat pandangan yang menyatakan hukum di negara hukum merupakan landasan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersumber dari konstitusi atau hukum dasar negara.¹⁸

Sudargo Gautama (1973) mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama dalam negara hukum, yaitu¹⁹:

a. Pembatasan Kekuasaan Negara terhadap Individu

Negara dilarang melakukan tindakan berdasarkan kehendak kekuasaan semata (*machtsstaat*), melainkan harus tunduk pada hukum sebagai norma tertinggi. Setiap kebijakan, keputusan, maupun tindakan administratif pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat diuji secara hukum. Dalam negara hukum, hak-hak warga negara dijamin oleh konstitusi serta peraturan perundang-undangan. Apabila negara melanggar hak tersebut, warga negara berhak menempuh mekanisme hukum untuk memperoleh perlindungan dan keadilan. Dengan demikian, hukum berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan sekaligus pelindung hak asasi.

b. Asas Legalitas

Asas legalitas menegaskan bahwa seluruh tindakan pemerintahan wajib bersumber dan berlandaskan ketentuan perundang-

¹⁸ Rimudyastutie, M., dan Sulistyono, A., "Peran Profesi Notaris Dalam Menjaga Kewibawaan Negara Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 1, no. 2 (2021): hlm. 7.

¹⁹ Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung: Alumni, 1973), hlm.

undangan yang berlaku. Pemerintah tidak boleh bertindak tanpa dasar hukum (*nullum actum sine lege*). Prinsip ini menjamin kepastian hukum karena masyarakat dapat mengetahui batas kewenangan pemerintah serta konsekuensi hukum dari setiap kebijakan yang diambil. Selain itu, asas legalitas juga mengandung makna bahwa aparat negara wajib tunduk dan patuh terhadap hukum, sehingga tidak ada kekuasaan yang berada di atas hukum (*equality before the law*).

c. Pemisahan Kekuasaan

Untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan yang berpotensi melahirkan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), didistribusikan ke dalam beberapa cabang yang saling mengawasi melalui mekanisme mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), yaitu kekuasaan legislatif (pembentuk undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (penegak hukum dan pemberi keadilan). Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, prinsip ini tercermin dalam pembagian kewenangan antara lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden Republik Indonesia, dan Mahkamah Agung. Dengan adanya pemisahan dan pengawasan antar cabang kekuasaan, diharapkan tercipta sistem pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan tidak otoriter.

Secara keseluruhan, ketiga prinsip tersebut merupakan pilar utama negara hukum dengan tujuan utama berupa mengupayakan terpenuhinya

keadilan, kepastian hukum, serta jaminan atas hak-hak warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Friedrich Julius Stahl yang menyatakan bahwa unsur-unsur negara hukum meliputi: (1) adanya menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia; (2) pembagian kekuasaan pemerintahan berdasarkan ketentuan hukum; serta (3) keberadaan peradilan administrasi negara untuk menguji tindakan pemerintah.

Dalam perkembangan modern di kawasan Eropa Kontinental, konsep Negara Hukum dikembangkan oleh para pemikir seperti Immanuel Kant, Paul Laband, Friedrich Julius Stahl, dan Johann Gottlieb Fichte dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Sementara itu, sesuai tradisi Anglo-Amerika, gagasan Negara Hukum berkembang melalui pemikiran A. V. Dicey yang memperkenalkan istilah *The rule of law*.

Menurut Julius Stahl, konsep *rechtsstaat* mencakup empat unsur pokok, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia
- b. Pembagian kekuasaan
- c. Pemerintahan yang dijalankan berdasarkan undang-undang dan
- d. Adanya peradilan tata usaha negara.

Di sisi lain, A.V. Dicey mengemukakan tiga karakter utama dalam *Rule of law*, yakni:

- a. *Supremacy of law*;
- b. *Equality before the law*

c. *Due process of law*.

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dirumuskan oleh Julius Stahl pada dasarnya dapat dipadukan dengan tiga prinsip *Rule of law* menurut A.V. Dicey sebagai ciri negara hukum modern. Bahkan, *International commission of jurists* memasukkan unsur penting lainnya, yaitu peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*), yang dipandang sebagai prasyarat esensial dalam negara demokratis.

Menurut *International commission of jurists*, prinsip-prinsip utama negara hukum meliputi:

- a. negara tunduk pada hukum;
- b. pemerintah menghormati hak-hak individu
- c. adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Lebih lanjut, E. Utrecht membedakan antara negara hukum formil (klasik) dan negara hukum materiel (modern). Negara hukum formil menekankan aspek legalitas formal dan pembatasan kekuasaan melalui undang-undang, sedangkan negara hukum materiel tidak semata-mata memberikan perhatian terhadap legalitas prosedural, namun begitu pula dengan substansi keadilan serta perlindungan hak-hak warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan²⁰.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan dua belas prinsip pokok Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang relevan dalam perkembangan ketatanegaraan modern. Prinsip-prinsip tersebut adalah fondasi fundamental

²⁰ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1962), hlm. 9.

yang menopang eksistensi negara, sehingga dikategorikan sebagai Negara Hukum secara substansial, baik dalam tradisi *rechtsstaat* maupun *rule of law*.

Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai pilar normatif yang menjamin bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara dilaksanakan berdasarkan hukum, dibatasi oleh konstitusi, serta diarahkan pada perlindungan hak asasi manusia dan terwujudnya keadilan. Dengan terpenuhinya prinsip-prinsip tersebut, suatu negara tidak hanya secara formal menyatakan diri sebagai negara hukum, tetapi juga secara substantif mewujudkan supremasi hukum dalam praktik ketatanegaraannya.

Kedua belas prinsip pokok Negara Hukum (*rechtsstaat/rule of law*) dapat diuraikan sebagai berikut²¹:

a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Negara mengakui secara normatif dan menerapkan secara empiris bahwa hukum merupakan pedoman tertinggi dalam penyelesaian setiap persoalan kenegaraan. Segala bentuk kekuasaan dibatasi oleh hukum dan tidak dapat berada di atasnya.

b. Persamaan di Hadapan Hukum (*Equality before the law*)

Setiap individu memiliki kedudukan yang setara dalam hukum dan pemerintahan. Prinsip ini bukan hanya diakui secara normatif, namun begitu pula harus diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan

²¹ Jimly Asshiddiqie, “Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer”, Orasi Ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 23 Maret 2004 dalam Jurnal Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.

negara.

c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Setiap tindakan pemerintahan wajib dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis secara sah. Dengan demikian, segala bentuk tindakan administrasi negara harus memiliki dasar hukum yang jelas.

d. Pembatasan Kekuasaan

Kekuasaan negara dibatasi melalui mekanisme pembagian kekuasaan, secara vertikal (antara pusat dan daerah) maupun horizontal (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

e. Keberadaan Organ Eksekutif Independen

Dalam perkembangan modern, pembatasan kekuasaan juga diwujudkan melalui pembentukan lembaga-lembaga independen, seperti bank sentral, militer, kepolisian, kejaksaan, serta komisi-komisi negara independen (misalnya komisi HAM, KPU, Ombudsman, dan lembaga penyiaran). Independensi ini penting untuk mencegah dominasi kekuasaan eksekutif dan menjamin demokrasi.

f. Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak (*Independent and Impartial Judiciary*)

Peradilan harus bebas dari campur tangan kekuasaan politik maupun kepentingan ekonomi. Hakim dalam menjalankan fungsi yudisialnya wajib independen dan objektif.

g. Peradilan Tata Usaha Negara

Negara hukum mensyaratkan adanya mekanisme peradilan administratif yang memungkinkan warga negara menggugat keputusan pejabat administrasi negara serta menjamin pelaksanaan putusan pengadilan tersebut.

h. Peradilan Tata Negara (Mahkamah Konstitusi)

Negara hukum modern mengadopsi lembaga pengawal konstitusi untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan menjaga supremasi konstitusi dalam sistem ketatanegaraan.

i. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia harus dijamin secara konstitusional dan dilindungi melalui mekanisme hukum yang adil. Perlindungan HAM menjadi indikator utama negara hukum demokratis.

j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Negara hukum harus berlandaskan prinsip kedaulatan rakyat, sehingga proses pembentukan dan penegakan hukum merefleksikan nilai keadilan yang terinternalisasi dalam masyarakat.

k. Berorientasi pada Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum dipandang sebagai instrumen dalam menggapai tujuan bernegara, yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Proses pembentukan dan penegakan hukum harus terbuka terhadap pengawasan publik. Partisipasi masyarakat berfungsi sebagai

mekanisme kontrol tambahan dalam terjaminnya keadilan dan kebenaran.

Cita Negara Hukum di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika perkembangan ketatanegaraan sejak proklamasi kemerdekaan. Meskipun dalam rumusan awal pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara eksplisit mencantumkan istilah negara hukum, namun dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut konsep *rechtsstaat* dan bukan *machtsstaat* (negara kekuasaan). Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal, penyelenggaraan negara Indonesia didasarkan pada prinsip supremasi hukum.

Dalam rangka mewujudkan tertib hukum serta mencapai tujuan hukum, kekuasaan kehakiman memegang peranan yang sangat strategis. Lembaga peradilan bukan hanya berfungsi sebagai penegak hukum, namun begitu pula sebagai mekanisme pengawasan terhadap tindakan penyelenggara negara. Melalui fungsi yudisialnya, peradilan memastikan bahwa setiap tindakan pemerintahan tetap berada dalam koridor hukum²².

Lebih lanjut, dalam praktik penegakan hukum, hakim tidak jarang melakukan proses penemuan hukum (*rechtsvinding*) bahkan pembentukan hukum melalui putusan-putusan pengadilan. Dengan demikian, kekuasaan kehakiman turut berkontribusi dalam pengembangan dan pembaruan hukum nasional guna menjamin terwujudnya prinsip Negara Hukum secara substantif.

²² Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 4

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menelaah hukum sebagai seperangkat norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi pedoman perilaku bagi setiap individu. Penelitian hukum normatif berfokus pada pengkajian norma-norma hukum serta fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan Prinsip *Good Corporate Governance*.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menerapkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), melalui penelusuran dan pengkajian seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Disamping itu, dilakukan pula penelaahan pendekatan kasus (*Case Approach*), melalui penelaahan terhadap pandangan serta doktrin yang berkembang dalam khazanah ilmu hukum. Melalui pendekatan ini, penulis berupaya menggali gagasan-gagasan yang dapat memperoleh pengertian, kerangka konseptual, serta asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

3. Objek Penelitian

- a. Penerapan Prinsip *Good public governance* pada Proyek Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam mengawasi Persekongkolan Tender

- b. Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2023 Berkaitan Dengan Dugaan Persekongkolan Tender pada proyek pembangunan infrastruktur

4. Bahan Hukum Penelitian

Penelitian normatif ini memanfaatkan data sekunder yang dihimpun dari bahan pustaka dan literatur yang berhubungan dengan objek penelitian.²³ Data Sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

- a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer didefinisikan sebagai bahan hukum otoritatif yang bermakna bahwa bahan hukum memiliki otoritas, seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah.²⁴ Bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 2) Putusan KPPU

- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai sumber yang membahas tentang hukum tetapi tidak termasuk dalam dokumen resmi, seperti buku, artikel di jurnal hukum, hasil riset, dan ulasan atau komentar mengenai keputusan pengadilan.²⁵

- c. Bahan hukum tersier

²³ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 67.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 54.

²⁵ *Ibid.*

Bahan hukum tersier merupakan sumber yang dapat menyediakan arahan maupun pemaparan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.²⁶

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Penelitian

Teknik pengumpulan data ini dihimpun melalui penelusuran literatur studi pustaka dengan menentukan sumber data sekunder, mengidentifikasi data sekunder, menginventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah, lalu selanjutnya dilakukan penelaahan data yang telah diperoleh untuk mengidentifikasi keterkaitannya dengan kebutuhan dan rumusan masalah.²⁷

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Setelah memperoleh data sekunder, langkah selanjutnya adalah mengolah dan menganalisisnya secara kualitatif, menyeluruh, dan menyeluruh. Analisis kualitatif berarti menjelaskan data dengan kualitas tinggi dalam bentuk narasi yang runtut, logis, saling terhubung, dan efisien, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih serta mempermudah proses penafsiran data dan memberikan pemahaman terhadap hasil kajian. Menyeluruh berarti data dianalisis secara mendalam dari berbagai sudut pandang sesuai dengan ruang lingkup penelitian. Adapun kelengkapan analisis berarti seluruh elemen telah tercakup dan terintegrasi dalam proses

²⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 119.

²⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 125.

pengkajian.²⁸

H. Sistematika Penulisan dan Kerangka Penulisan

Agar materi penelitian ini lebih mudah dipahami, maka disusun dalam 4 (empat) BAB yang disusun secara teratur, yaitu:

BAB I mencakup latar belakang, perumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kajian literatur, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II membahas mengenai Tinjauan Pustaka terdiri atas *Good public governance*, Persekongkolan Tender dan Pengadaan Barang jasa

BAB III membahas mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri atas Bagaimana Penerapan Prinsip *Good public governance* dalam Proyek Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Dalam mengawasi Praktik persekongkolan tender dengan mengkaji dan menganalisis atas kasus yang di terbitkan oleh Putusan KPPU atas dugaan terjadinya persekongkolan tender pada proyek Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

BAB IV memuat penutup dari pembahasan tesis, yang terdiri dari kesimpulan dan saran berdasarkan kedua tinjauan pustaka serta rumusan masalah yang telah dibahas dalam BAB II dan BAB III.

²⁸ *Ibid*, hlm. 127.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG *GOOD GOVERNANCE*, PERSEKONGKOLAN TENDER DAN PENGADAAN BARANG DAN JASA

A. *Good Governance*

Good governance berorientasi pada penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka. Oleh karena itu, otoritas publik berkewajiban menyediakan akses terhadap informasi kepada masyarakat, yang dikenal sebagai hak atas informasi (*right to information/RTI*)²⁹. Hak atas informasi berperan dalam mendorong reformasi tata kelola pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel serta bertanggung jawab terhadap masyarakat. Hak tersebut juga memperoleh pengakuan luas dalam instrumen hukum internasional sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dalam implementasi *good governance*, masyarakat ditempatkan sebagai pihak yang semakin aktif dan kritis sehingga dapat mempercepat terwujudnya pemerintahan yang benar-benar responsif dan bertanggung jawab dalam memenuhi hak-hak warga negara³⁰.

Menurut Thomas Jefferson, pada dasarnya *good governance* merupakan konsep yang berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan serta implementasinya yang dilaksanakan secara akuntabel dan melibatkan tanggung

²⁹ Raihana, *Good Governance dan Hak Asasi Manusia dalam Keterbukaan Informasi*, Materi Raining Tingkat Lanjut *Rule of law* dan Hak Asasi Manusia bagi Dosen Hukum dan HAM, Fakultas Hukum UNISI, Jakarta, 3–6 Juni 2015,

³⁰ 3A. Rajamuddin, *Kebebasan Mendapatkan Informasi Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Al

Risalah, vol.12 no.2 tahun 2012, hlm. 200. Lebih jelasnya baca Putut Gunawan, *Demokrasi Deliberatif*

yang menyejahterakan : *Revitalisasi Demokrasi Lokal*, Kaukus 17++, Jakarta, 2008, hlm 200-201

jawab bersama. Konsep tersebut juga mencerminkan suatu bentuk kesepahaman yang melibatkan pemerintah, masyarakat, serta sektor swasta dalam proses pelaksanaan pemerintahan suatu negara.

Good governance Dalam konteks layanan publik, hal ini dapat ditafsirkan sebagai pengelolaan pemerintahan yang terbuka, dapat dipertanggungjawabkan, serta peka terhadap kebutuhan masyarakat³¹. Salah satu isu penting dalam reformasi adalah konsep *good governance*. Dalam beberapa tahun terakhir, istilah ini semakin dikenal dan digunakan secara luas oleh berbagai kalangan, baik pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat. Maka demikian, tidak mengherankan apabila wacana mengenai *good governance* sering menjadi topik pembahasan yang hangat.

Good governance sendiri memiliki prinsip dalam melakukan pelayanan publik berikut penjelasan terkait prinsip-prinsip yang dimiliki oleh *good governance* itu sendiri³²:

1. Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas merupakan kewajiban setiap lembaga atau pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan, tindakan, dan penggunaan sumber daya kepada masyarakat. Prinsip ini menuntut adanya transparansi serta mekanisme pengawasan agar penyelenggaraan

³¹ Gede Made Suwanda dan Muhammad Baharudin Zubakhrum Tjenreng, "Implementasi Prinsip *Good Governance* dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: Studi Kasus pada Pemerintah Daerah," *Jurnal PKM Manajemen Bisnis*, Vol. 5, No. 1, 2025,

³² Alpha Akbar Raditya, "5 (Lima) Prinsip *Good Governance* dalam Pengurusan Piutang Negara," Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, 12 April 2023, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/16062/5-Lima-Prinsip-Good-Governance-dalam-Pengurusan-Piutang-Negara.html>

, diakses pada 14 Maret 2026

pemerintahan dapat dinilai dan dievaluasi oleh publik.

2. Responsibilitas (*Responsibility*)

Responsibilitas berkaitan dengan kewajiban yang dimiliki pemerintah atau lembaga publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan norma yang berlaku. Prinsip ini menegaskan agar setiap tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan dengan profesional serta selaras dengan tanggung jawab yang diemban.

3. Independensi (*Independency*)

Independensi berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan secara otonom serta bebas tanpa campur tangan pihak lainnya yang tidak semestinya. Dalam praktiknya, pengambilan keputusan harus didasarkan pada aturan hukum dan kepentingan publik, bukan karena tekanan, konflik kepentingan, atau pengaruh kelompok tertentu.

4. *Fairness* (Kesetaraan dan Kewajaran)

Prinsip *fairness* menghendaki perlakuan yang setara, adil, dan tidak diskriminatif terhadap seluruh pihak. Pemerintah harus menjamin bahwa setiap warga negara memiliki kesetaraan kesempatan dalam perolehan hak, pelayanan publik, dan perlindungan hukum tanpa adanya perlakuan yang tidak adil.

5. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi merupakan prinsip yang menekankan keterbukaan

dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama terkait dengan proses pengambilan keputusan, kebijakan, serta penyampaian informasi kepada masyarakat. Melalui transparansi, masyarakat memiliki kesempatan untuk memperoleh informasi yang akurat, jelas, serta mudah diakses mengenai kegiatan pemerintah. Dengan demikian, prinsip ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep *good governance* pada dasarnya memberikan kerangka umum mengenai tata kelola yang baik dengan partisipasi pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Namun, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, konsep tersebut kemudian berkembang menjadi *good public governance* yang lebih menitikberatkan pada tata kelola sektor publik, khususnya dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

1. *Good Public Governance*

Good public governance (GPG) berdasarkan Komite Nasional Kebijakan Governance (2008) dimaknai sebagai suatu sistem nilai dan seperangkat aturan perilaku yang mengarahkan pengelolaan kewenangan oleh pejabat negara dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dengan berlandaskan tanggung jawab dan akuntabilitas. Secara mendasar, GPG mengatur konstruksi relasi antara aparatur negara dengan masyarakat, antara aparatur negara dengan lembaga negara lainnya, serta hubungan antarnegara dalam kerangka tata kelola yang baik.³³

³³ Nur Sayidah, “Makna *Corporate Governance* di Sektor Publik”, Makalah disampaikan pada The 9th NCFB and Doctoral Colloquium 2016: Towards a New Indonesia Business

Implementasi GPG memiliki dampak signifikan terhadap praktik *Good corporate governance* (GCG) di sektor dunia usaha. Keduanya diharapkan dapat berjalan secara sinergis dalam mendorong terwujudnya tata pemerintahan yang bersih, transparan, dan berintegritas. Sinergi tersebut pada akhirnya berkontribusi terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional serta kesejahteraan masyarakat.

Penerapan GPG menjadi krusial, khususnya melalui penegakan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Dengan penerapan hukum yang konsisten dan efektif, berbagai praktik penyimpangan seperti suap, korupsi, dan bentuk penyalahgunaan kewenangan lainnya dapat dicegah secara sistematis³⁴.

Dalam usaha menciptakan keadaan yang mendukung pelaksanaan GPG, terdapat tiga pilar yang diperlukan, yaitu pemerintah, sektor bisnis, dan masyarakat. Pemerintah perlu menetapkan dan melaksanakan GPG sebagai landasan utama dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menciptakan keadaan yang mendukung agar aparatur negara beserta jajarannya dapat menjalankan tugas secara optimal. Sektor bisnis dituntut untuk mengadopsi dan mengimplementasikan GCG di kegiatan usahanya, supaya meningkatkan produktivitas nasional.

Architecture, Sub Theme: Innovation Adaptability, Fakultas Bisnis dan Pascasarjana Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya (UKWMS), 2016.

³⁴ Eko Prasjo dan Teguh Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia", *Proceedings The 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*, Universitas Indonesia, 2008.

Konsep *governance* berkaitan dengan pola interaksi antara pemerintah bersama berbagai organisasi sosial, termasuk mekanisme hubungannya dengan warga negara³⁵. *Governance* juga mencakup proses serta mekanisme pengambilan keputusan dalam konteks lingkungan yang semakin kompleks dan dinamis. Dalam ranah sektor publik, konsep *governance* merujuk pada *public governance*. *Public governance* adalah cara di mana para pemangku kepentingan berkomunikasi satu sama lain untuk memengaruhi hasil kebijakan publik.

2. Prinsip (Asas) *Good Public Governance* menurut Komite Nasional Kebijakan *Governance*

Berdasarkan Pedoman Umum *Good public governance* Indonesia yang diterbitkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Governance* (2008), terdapat lima asas utama dalam GPG, yakni demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, dan kewajaran serta kesetaraan³⁶.

- a. Asas demokrasi mencerminkan adanya partisipasi publik, pengakuan terhadap keberagaman pandangan, serta orientasi pada kepentingan umum. Prinsip ini tidak hanya berlaku dalam proses pemilihan dan penetapan penyelenggara negara, tetapi juga harus terinternalisasi dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Asas transparansi menekankan pentingnya keterbukaan informasi melalui mekanisme pengungkapan (*disclosure*) serta ketersediaan

³⁵ John Graham, Bruce Amos, dan Tim Plumptre, *Principles for Good Governance in the 21st Century* (Ottawa: Institute on Governance, 2003).

³⁶ Komite Nasional Kebijakan *Governance*, *Pedoman Umum Good Public governance Indonesia* (Jakarta: KNKG, 2008).

informasi yang memadai dan mudah dijangkau oleh pihak-pihak berkepentingan. Transparansi memungkinkan adanya pengawasan publik yang objektif terhadap proses perumusan kebijakan, penyusunan peraturan perundang-undangan, serta pelaksanaan anggaran. Meskipun demikian, prinsip keterbukaan tetap dibatasi oleh kewajiban menjaga rahasia negara, perlindungan hak pribadi, dan kerahasiaan jabatan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

- c. Asas akuntabilitas berkaitan dengan kejelasan fungsi kelembagaan dan mekanisme pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas. Setiap lembaga negara dan penyelenggara negara dituntut menjalankan kewenangannya secara jujur, terukur, dan sesuai peraturan perundang-undangan, serta menghindari penyalahgunaan wewenang.
- d. Asas budaya hukum menekankan penegakan hukum secara konsisten dan tanpa diskriminasi (*law enforcement*), disertai kesadaran hukum masyarakat. Pembangunan budaya hukum harus dilakukan Secara berkelanjutan, baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya. Setiap peraturan dan kebijakan publik harus didasarkan pada kepentingan umum dan dilaksanakan dengan konsisten. Budaya hukum mencakup unsur penegakan hukum secara tegas tanpa pilih kasih dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum yang didasari oleh kesadaran. Budaya hukum perlu dikembangkan agar lembaga negara dan penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya selalu berpegang berdasarkan peraturan perundang-

undangan.³⁷. Dengan demikian, lembaga negara serta penyelenggara pemerintahan memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan sistem dan kultur hukum berkesinambungan, mulai dari tahap perumusan sampai pelaksanaan undang-undang hingga kebijakan publik, serta pengimplementasian dan pertanggungjawabannya. Proses pembentukan undang-undang dan kebijakan publik seharusnya didasarkan pada kepentingan masyarakat luas dan dilaksanakan dengan konsisten.

- e. Adapun asas kewajaran dan kesetaraan mencerminkan nilai keadilan dan integritas, yang menjamin perlakuan sama bagi seluruh pihak yang berkepentingan. Prinsip ini bertujuan menciptakan tata kelola yang adil, mencegah konflik kepentingan, serta mendorong kepatuhan hukum. Dalam menjalankan tugasnya, lembaga negara wajib memberikan pelayanan publik yang berorientasi pada asas kewajaran dan kesetaraan demi terwujudnya pemerintahan yang bertanggung jawab.

Pelayanan publik merupakan indikator utama dalam menilai keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan sekaligus sebagai instrumen pengukuran kinerja birokrasi. Dalam kerangka *good governance*, pelayanan publik berperan sebagai motor penggerak utama yang mencerminkan kualitas tata kelola pemerintahan. Seluruh aktor, baik pejabat publik, elemen masyarakat sipil, maupun sektor dunia usaha, memiliki kepentingan yang

³⁷ DPS Consulting, “Pedoman Umum Good *Public governance* Indonesia”, Akses 01 maret 2026, <https://dpsconsulting.co.id/index.php/artikel/188-pedoman-umum-good-public-governance-indonesia>.

sama terhadap peningkatan mutu dan efektivitas pelayanan publik, karena kualitas pelayanan tersebut berimplikasi langsung pada legitimasi pemerintah dan kepercayaan masyarakat³⁸.

B. Persekongkolan Tender

Menurut kamus hukum, persekongkolan diartikan sebagai kerja sama yang melibatkan dua pihak atau lebih untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Pada konteks tender, sejumlah negara mendefinisikan persekongkolan sebagai kesepakatan antara berbagai pihak untuk mengatur pemenang pada proses lelang. Berdasarkan uraian tersebut, persekongkolan dalam tender dapat dipahami sebagai kolaborasi antara dua pihak atau lebih dengan tujuan untuk memenangkan suatu tender secara tidak sah.³⁹

Persekongkolan tender pada dasarnya merupakan gabungan dari dua konsep utama, yaitu persekongkolan dan tender. Tender sendiri dapat diartikan sebagai suatu proses penawaran harga terbaik yang diajukan oleh pelaku usaha untuk memperoleh pekerjaan, menyediakan barang dan/atau jasa, maupun melakukan pengadaan tertentu. Dengan demikian, tender merupakan mekanisme kompetitif yang bertujuan untuk mendapatkan penyedia dengan penawaran paling efisien dan menguntungkan⁴⁰. Berdasarkan pengertian

³⁸ Neneng Siti Maryam, "Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik", *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* 6, no. 1 (2016).

³⁹ M. Kholidul Azhar, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁴⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Draft Pedoman Tentang Larangan Persekongkolan Tender Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *jurnal KPPU (Volume25-No.5, 2004)*, h. 11.

tersebut, ruang lingkup tender tidak dibatasi pada kegiatan pembelian barang dan jasa, namun meliputi pula berbagai bentuk pengadaan lainnya. Tender meliputi antara lain kegiatan pengadaan barang, pengadaan jasa konstruksi, pengadaan jasa konsultasi, serta pengadaan jasa lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta. Selain itu, tender juga mencakup proses pelaksanaan pekerjaan tertentu yang membutuhkan seleksi penyedia melalui mekanisme persaingan.

Menurut beberapa negara, persekongkolan dalam tender diartikan sebagai suatu kesepakatan antara sejumlah pihak untuk mengatur pemenang dalam suatu proses lelang. Sejalan dengan pengertian tersebut, Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan persekongkolan tender sebagai kerja sama antara dua pihak atau lebih yang bertujuan memenangkan peserta tender tertentu.⁴¹ Persekongkolan ini terjadi secara terbuka ataupun terselubung, misalnya melalui pengaturan atau penyesuaian penawaran sebelum diserahkan, penciptaan persaingan semu, pemberian dukungan atau fasilitas kepada pihak tertentu, hingga pembiaran terhadap tindakan yang diketahui bertujuan mengatur hasil tender agar menguntungkan peserta tertentu.

Praktik persekongkolan dalam proses tender dapat muncul dalam berbagai bentuk, yang keseluruhannya merugikan pihak penyelenggara atau pembeli, terutama instansi pemerintah, karena menghambat tercapainya harga yang wajar dan kompetitif. Dalam banyak kasus, peserta tender telah bersepakat

⁴¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan KPPU RI, *Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2009), hlm. 11.

sebelumnya mengenai siapa yang akan menjadi pemenang kontrak, padahal proses pengadaan seharusnya bersifat terbuka dan berdaya saing. Salah satu bentuk persekongkolan yang sering terjadi adalah rekayasa harga penawaran atau penggelembungan nilai kontrak agar pemenang tender memperoleh keuntungan yang lebih besar dari yang semestinya.

Tidak seperti Perundang-undangan Antimonopoli di Indonesia yang menempatkan persekongkolan tender sebagai kegiatan yang dilarang dan dapat menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) mengklasifikasikan persekongkolan tender (Collusive Tendering) sebagai suatu bentuk perjanjian atau perilaku yang bersifat membatasi (restrictive agreement or arrangement)⁴². Pengertian persekongkolan tender menurut UNCTAD tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan pengertian dalam Sherman Act, yang juga mengidentifikasi adanya perjanjian berdasarkan kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat. Namun, dalam Sherman Act, tidak dijelaskan mengenai bentuk perjanjian, sedangkan UNCTAD menjelaskan bahwa semua jenis perjanjian tidak diperbolehkan, baik yang ditulis maupun tidak, lisan maupun tidak formal. Semua perjanjian ini dianggap terlarang tanpa memandang kekuatan hukum dari perjanjian tersebut, baik yang bersifat mengikat maupun tidak mengikat.

Menurut perumusan UNCTAD, persekongkolan tender dapat terjadi dalam tujuh (7) bentuk, yaitu⁴³:

⁴² United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Model Law On Competition (Substantive Possible Elements For a Competition law, commentaries and alternative approaches in existing legislation), New York and Geneva, 2007, hlm.23

⁴³ Ibid., hlm.27

1. Kesepakatan untuk mengajukan penawaran yang serupa;
2. Kesepakatan mengenai penetapan pihak yang memberikan penawaran terendah;
3. Kesepakatan terkait penawaran yang bersifat tertutup;
4. Kesepakatan untuk tidak bersaing satu sama lain dalam pengajuan penawaran yang serupa;
5. Kesepakatan mengenai penentuan harga (biaya) atau syarat-syarat lainnya;
6. Kesepakatan di antara peserta tender untuk menghapuskan peserta tender lain yang berasal dari luar; dan
7. Kesepakatan untuk menentukan pemenang tender melalui sistem rotasi atau pembagian pasar geografis

Praktik korupsi semacam ini seringkali berhubungan dengan berbagai jenis perbuatan koruptif lain, seperti suap dan penggelapan, yang berujung merusak kepercayaan masyarakat terhadap integritas dan keterbukaan pemerintah. Saat publik menemukan kolusi dalam proses pengadaan barang dan jasa, muncul rasa kekecewaan dan ketidakpuasan yang mendalam terhadap lembaga-lembaga negara yang semestinya fungsi perlindungan kepentingan umum. Maka demikian, diperlukan langkah-langkah yang tegas dan terukur untuk melakukan tindakan preventif serta mengusut praktik kolusi dalam tender, demi mewujudkan keadilan dan persaingan usaha yang sehat, dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.⁴⁴ Strategi yang kerap digunakan oleh oknum perusahaan dalam melakukan persekongkolan

⁴⁴ Dave David Tedjokusumo, *Op. Cit.*

tender dapat ditempuh melalui beberapa cara, antara lain:⁴⁵

1. Penawaran Palsu (*Cover Bidding*)

Dikenal juga sebagai penawaran simbolik atau penawaran persahabatan, bentuk kolusi ini merupakan praktik yang paling sering dijumpai dalam proses tender. Penawaran palsu terjadi apabila sejumlah peserta tender bersepakat menyampaikan penawaran yang secara sadar dibuat untuk kalah, guna menimbulkan kesan adanya persaingan yang sehat. Biasanya, hal ini dilakukan dengan cara: (1) peserta lain mengajukan harga lebih tinggi dari calon pemenang yang telah disepakati, (2) peserta menyampaikan penawaran dengan harga tidak realistis, atau (3) mencantumkan syarat-syarat yang tidak mungkin diterima oleh panitia tender.

2. Pengaturan Penawaran (*Bid Suppression*)

Bentuk persekongkolan ini terjadi apabila satu atau beberapa peserta tender secara sengaja tidak ikut serta atau menarik penawarannya, dengan tujuan memberikan peluang bagi pihak tertentu untuk memenangkan kontrak. Dengan kata lain, sebagian peserta mengundurkan diri atau tidak berpartisipasi aktif demi melancarkan kemenangan pihak yang telah ditentukan sebelumnya.

3. Rotasi Penawaran (*Bid Rotation*)

Dalam skema ini, para peserta tender bersepakat untuk bergiliran menjadi pemenang dalam beberapa proses pengadaan yang berbeda.

⁴⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Pedoman Untuk Mengatasi Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Publik* (Paris: OECD Publishing, 2009).

Pergiliran tersebut biasanya ditentukan berdasarkan nilai kontrak, jenis proyek, atau kapasitas perusahaan, sehingga setiap pihak memperoleh keuntungan pada waktu tertentu. Tujuannya adalah menjaga keseimbangan pembagian proyek di antara mereka tanpa adanya persaingan nyata.

4. Alokasi Pasar (*Market Allocation*)

Jenis persekongkolan ini dilakukan dengan cara membagi wilayah pasar atau jenis pelanggan di antara para pesaing. Setiap perusahaan telah menyepakati batas wilayah operasional atau segmen pasar tertentu, sehingga mereka tidak akan saling bersaing di area yang telah dibagi. Dengan demikian, masing-masing pihak dapat menguasai pasar tertentu tanpa ancaman kompetisi dari pesaing lainnya.

1. Bentuk-Bentuk Persekongkolan Tender

Berdasarkan partisipasi para pihak dalam pelaksanaan tender pengadaan barang dan jasa pemerintah daerah, persekongkolan tender dapat dibedakan ke dalam tiga jenis sebagai berikut:⁴⁶

- a. Persekongkolan horizontal adalah bentuk kolusi yang terjadi antara peserta tender. Pada praktiknya, para peserta bersekongkol untuk mengatur hasil tender melalui pertukaran informasi, khususnya terkait harga penawaran, serta mengatur strategi supaya salah satu pihak ditetapkan sebagai pemenang. Kesepakatan tersebut sering kali disertai dengan pemberian kompensasi kepada peserta lain yang kalah, seperti peluang menjadi subkontraktor atau imbalan tertentu sesuai

⁴⁶ Cakra Budi Prasetyo, *Larangan Praktek Persekongkolan Tender Dalam Mewujudkan Persaingan Usaha Yang Sehat*, 2021.5

kesepakatan. Praktik ini mengakibatkan hilangnya persaingan yang sehat dan merusak integritas proses pengadaan.

- b. Persekongkolan vertikal adalah kolusi yang melibatkan peserta tender dengan panitia pelaksana atau pihak penyelenggara pengadaan. Dalam kondisi ini, panitia memberikan perlakuan khusus kepada peserta tertentu, misalnya melalui pelanggaran persyaratan atau pemberian informasi yang tidak seimbang. Tindakan tersebut menciptakan ketidakadilan bagi peserta lain dan menunjukkan tidak adanya netralitas dalam proses tender. Akibatnya, prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengadaan menjadi terabaikan, serta berpotensi menimbulkan inefisiensi dalam penggunaan anggaran publik.
- c. Persekongkolan kombinasi merupakan bentuk kolusi yang melibatkan baik unsur horizontal maupun vertikal secara bersamaan. Dalam praktik ini, kerja sama tidak hanya terjadi antar peserta tender, tetapi juga melibatkan panitia pengadaan, pengguna anggaran, atau pihak terkait lainnya. Kompleksitas hubungan antar pihak dalam persekongkolan ini menjadikannya lebih sulit untuk dideteksi. Salah satu contohnya adalah rekayasa tender yang telah ditentukan pemenangnya sejak awal melalui koordinasi tertutup antar pihak yang terlibat. Praktik ini berdampak serius karena tidak hanya merusak mekanisme pasar, tetapi juga menghambat persaingan usaha yang sehat dan menurunkan kualitas pelayanan publik.

Dengan demikian, pemahaman terhadap berbagai bentuk

persekongkolan tender tersebut menjadi penting sebagai upaya pencegahan terhadap praktik penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, sekaligus dalam rangka menjamin prinsip keterbukaan, akuntabilitas, serta efisiensi dalam pengelolaan keuangan negara.

2. Dampak Negatif Persekongkolan Tender

Secara garis besar, hukum persaingan usaha yang didasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi bertujuan untuk menciptakan kesetaraan antara kepentingan pengusaha dan masyarakat.. Melalui kerangka hukum tersebut, diharapkan pelaku usaha terdorong untuk berkompetisi secara sehat (*fair competition*), dengan demikian hadir iklim usaha yang kondusif dan berkeadilan.

Secara teoretis, penerapan prinsip-prinsip persaingan usaha dalam suatu pasar berpotensi memberikan dampak positif, baik dengan cara langsung ataupun sebaliknya, kepada konsumen dan pelaku usaha. Secara langsung, persaingan yang sehat mendorong pelaku usaha untuk memberikan harga yang bersaing sambil tetap mempertahankan kualitas barang dan/atau jasa yang ditawarkan. Situasi tersebut memberikan keuntungan bagi konsumen karena mereka memperoleh alternatif pilihan yang lebih beragam serta dapat memperoleh produk dengan harga yang lebih baik serta kualitas yang maksimal.

Sementara itu, secara tidak langsung, persaingan usaha yang sehat menuntut pelaku usaha untuk terus meningkatkan efisiensi dan produktivitas dalam menjalankan kegiatan usahanya. Untuk dapat bertahan

dan bersaing di pasar, pelaku usaha harus mampu melakukan inovasi, meningkatkan kualitas layanan, serta mengoptimalkan penggunaan sumber daya. Dengan demikian, persaingan usaha tidak semata-mata memberikan keuntungan untuk konsumen, namun turut berkontribusi pada peningkatan kinerja dan daya saing pelaku usaha itu sendiri.

Dengan adanya kolusi dalam proses tender sebagai bentuk praktik tidak sehat dalam persaingan usaha, hal ini dapat menyebabkan hambatan untuk memasuki pasar bagi peserta tender yang beritikad baik. Hambatan untuk masuk ke pasar adalah kondisi di mana pelaku usaha tidak dapat menawarkan barang atau jasa tertentu di pasar tersebut akibat dominasi dari perusahaan-perusahaan dengan posisi yang kuat. Kondisi tersebut menjadi persoalan serius bagi para peserta tender. Kolusi dalam tender merupakan salah satu aktivitas yang mengganggu persaingan usaha yang sehat, yang berpotensi menimbulkan efek signifikan terhadap aktivitas bisnis, khususnya bagi para pihak terlibat. Oleh karena itu, terdapat sejumlah indikator yang perlu dicermati dalam rangka mengidentifikasi indikasi kolusi tender yang berpotensi menghambat persaingan usaha, yaitu:⁴⁷

- a. Tender yang bersifat tidak terbuka atau tidak terbuka berarti tidak ada pengumuman yang dilakukan secara luas, baik melalui media cetak maupun papan pengumuman resmi.
- b. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh peserta tender dengan kompetensi yang sama.

⁴⁷ Yuliana Juwita, Op.Cit., hlm. 87

- c. Tender dengan persyaratan merek tertentu.
- d. Tender dengan persyaratan merek tertentu

Pada prinsipnya, setiap pelaku usaha memiliki peluang yang setara untuk menjalankan kegiatan usahanya tanpa adanya persaingan yang tidak adil, seperti diskriminasi, praktik monopoli, dan hambatan dari pihak manapun dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Selain itu, praktik persekongkolan tender menimbulkan konsekuensi yang merugikan, antara lain mengakibatkan ketidakefektifan anggaran negara dalam proses pengadaan barang dan jasa. Keberadaan persekongkolan tender juga berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan pasar terhadap kredibilitas penyelenggara pengadaan barang dan jasa. Umumnya, para pelaku usaha beranggapan bahwa setiap aktivitas pengadaan barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah sarat dengan indikasi persekongkolan, sehingga menimbulkan keengganan bagi mayoritas pelaku usaha untuk menjalin kerja sama dengan pihak pemerintah⁴⁸.

C. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang/jasa pemerintah berperan strategis pada pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat serta mendukung pembangunan nasional, termasuk di bidang infrastruktur jalan. Dalam kerangka konseptual, pengadaan barang/jasa pemerintah dipahami sebagai suatu proses yang mencakup seluruh langkah-

⁴⁸ L. Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)* (Surabaya: Srikandri, 2008), hlm. 203.

langkah kegiatan, mulai dari perencanaan kebutuhan hingga penyerahan hasil pekerjaan, yang pembiayaannya bersumber dari APBN dan APBD. Pengadaan barang dan jasa pemerintahan adalah seluruh kegiatan pengadaan barang dan jasa yang didanai oleh APBN atau APBD, baik yang dilaksanakan melalui mekanisme swakelola ataupun secara keseluruhan⁴⁹.

Pada kenyataannya, pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah memegang peranan strategis untuk proses pembangunan. Menurut pemerintah, efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi setiap unit kerja bergantung pada terpenuhinya kebutuhan barang dan jasa pada setiap instansi. Pelaksanaan tugas pemerintahan dapat mengalami hambatan sehingga tujuan tidak dapat dicapai secara optimal jika tidak ada dukungan sarana dan prasarana yang memadai⁵⁰.

Proses pengadaan barang dan jasa memiliki ruang lingkup yang luas, mencakup berbagai tahapan mulai dari persiapan dan perencanaan, proses pemilihan atau evaluasi penyedia, hingga pelaksanaan serta penyelesaian pekerjaan. Secara umum, pengadaan barang dan jasa pemerintah dipahami sebagai suatu rangkaian aktivitas yang dimulai sejak tahap perencanaan sampai dengan selesainya pekerjaan yang dibiayai oleh keuangan negara. Menurut Adrian Sutedi, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa mengikutsertakan berbagai *stakeholders*, sehingga diperlukan adanya etika, norma, dan prinsip-prinsip pengadaan sebagai pedoman dalam penetapan serta pelaksanaan

⁴⁹ Rocky Marbun, *Tanya Jawab Seputar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Jakarta: Transmedia Pustaka, 2010), hlm. 42.

⁵⁰ Abu Sopian, "Masalah Surat Jaminan Penawaran dalam Sesi Pemilihan Penyedia Barang Jasa", Akses 23 Januari 2026, https://klcstatic.kemenkeu.go.id/portal-bppk-uploads/old/images/file/palembang/attachments/NEGOSIASI_DALAM_PENGADAAN_BARANG_DAN_JASA_PEMERINTAH.pdf.

kebijakan pengadaan barang dan jasa⁵¹.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dilaksanakan secara efisien, transparan, dan kompetitif berimplikasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang jelas mengenai tata cara pengadaan barang dan jasa agar pelaksanaannya berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut. Sebagai wujud pengaturan tersebut, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa yang sudah direvisi melalui Perpres Nomor 12 Tahun 2021 Serta perubahan Kedua melalui dan perubahan kedua melalui Perpres Nomor 46 Tahun 2025. Pemerintah sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan pengadaan.

Salah satu instrumen penting pemerintah dalam melaksanakan pembangunan adalah pengadaan barang dan jasa, terutama dalam sektor infrastruktur publik yang memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Pengadaan ini melibatkan organisasi dan lembaga pemerintah serta pihak swasta, sehingga tercipta mekanisme pengadaan yang kompetitif. Selain itu, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki peran strategis daripada pengadaan barang dan jasa swasta⁵².

Pengadaan barang dan jasa dilaksanakan oleh pemerintah sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi penyelenggaraan negara. Dalam

⁵¹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 1

⁵² Sandi Pratama Hardiyan, "Perspektif Hukum dalam Keterbukaan, Transparansi, Proporsional, dan Penegakan Hukum pada Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Perspektif Hukum* 23, no. 2 (2023): hlm. 7.

pelaksanaannya, pemerintah menjalin hubungan kontraktual dengan pihak swasta melalui kontrak pengadaan barang dan jasa⁵³. Hubungan kontraktual ini juga berkaitan dengan kewajiban pemerintah dalam menyediakan, membangun, dan memelihara fasilitas publik (*public utility*)⁵⁴.

Dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, sulit untuk menyeimbangkan penggunaan anggaran publik dengan pemenuhan standar kepatuhan hukum. Akibatnya, penting untuk memastikan bahwa semua informasi terbuka, transparan dalam setiap tahapan proses pengadaan, dan penegakan prinsip keadilan.

1. Prinsip Pada Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa pemerintah didasarkan pada tujuh prinsip utama, yang secara keseluruhan menjadi pedoman dalam pelaksanaannya⁵⁵.

a. Efisiensi

Prinsip efisiensi menekankan bahwa proses pengadaan barang dan jasa harus memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal, baik dari segi waktu, biaya, tenaga, maupun bahan. Dengan menerapkan prinsip ini, pelaksanaan pengadaan diharapkan dapat menghasilkan barang atau jasa dengan kualitas yang baik namun tetap menggunakan anggaran secara hemat dan tepat guna. Efisiensi juga berarti menghindari pemborosan anggaran negara sehingga dana yang tersedia

⁵³ Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan*

⁵⁴ Colin Turpin, *Government Contracts* (Harmonds: Penguin Book, 1972). hlm. 9.

⁵⁵ Muhammad Firdaus dan Tri Susanto, *Modul Pelatihan Kompetensi Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah Level 1* (Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah, 2023). hlm. 18-19.

dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingan pembangunan dan pelayanan publik.

b. Transparansi

Prinsip transparansi mengharuskan seluruh informasi dan ketentuan yang berkaitan dengan proses pengadaan disampaikan secara jelas dan terbuka kepada pihak yang berkepentingan. Informasi tersebut meliputi persyaratan peserta tender, prosedur pengadaan, kriteria evaluasi, hingga hasil penetapan pemenang. Dengan adanya transparansi, masyarakat dan penyedia barang/jasa dapat mengawasi jalannya proses pengadaan sehingga dapat mencegah terjadinya praktik penyimpangan seperti persekongkolan tender atau manipulasi proses pelelangan.

c. Efektivitas

Prinsip efektivitas berarti bahwa pengadaan barang dan jasa harus dilakukan sesuai dengan kebutuhan yang telah direncanakan serta mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Barang atau jasa yang diperoleh harus benar-benar memberikan manfaat dan dapat digunakan secara optimal dalam mendukung kegiatan pemerintahan atau pembangunan. Dengan demikian, pengadaan tidak hanya sekadar menghabiskan anggaran, tetapi juga harus mampu memberikan hasil yang tepat sasaran dan bermanfaat bagi masyarakat.

d. Keterbukaan

Prinsip keterbukaan mengandung makna bahwa proses pengadaan harus dapat diikuti oleh semua penyedia barang dan jasa yang

memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Pemerintah tidak boleh membatasi atau menghalangi pihak tertentu untuk berpartisipasi selama mereka memenuhi kriteria yang ditentukan. Prosedur dan persyaratan yang digunakan juga harus jelas, objektif, dan tidak diskriminatif sehingga memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh penyedia barang/jasa untuk mengikuti proses pengadaan.

e. Persaingan Sehat

Prinsip persaingan sehat menghendaki agar proses pengadaan dilakukan melalui mekanisme kompetisi yang adil di antara para penyedia barang dan jasa. Setiap peserta harus bersaing secara jujur dan profesional tanpa melakukan praktik yang merugikan pihak lain, seperti persekongkolan tender atau pengaturan harga. Dengan adanya persaingan yang sehat, pemerintah dapat memperoleh penawaran terbaik baik dari segi harga, kualitas, maupun kemampuan teknis penyedia barang/jasa.

f. Keadilan

Semua calon penyedia barang/jasa diperlakukan setara tanpa memberikan keuntungan kepada pihak tertentu, tetap memperhatikan kepentingan nasional.

g. Akuntabilitas

Seluruh proses pengadaan harus mematuhi aturan dan ketentuan yang berlaku sehingga pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan.

Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat berjalan dengan

baik jika kedua belah pihak berlandaskan pada filosofi pengadaan, mengikuti etika dan standar yang berlaku, dan mengikuti prinsip, metode, dan prosedur pengadaan yang baik. Pengadaan yang dibiayai dari APBN atau APBD dapat dilakukan secara efisien dengan menerapkan prinsip persaingan sehat, transparansi, keterbukaan, dan perlakuan adil bagi semua pihak. Dengan demikian, hasil pengadaan dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik maupun keuangan, serta manfaatnya terhadap kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah serta peningkatan pelayanan publik⁵⁶.

pengadaan barang dan jasa pemerintah juga menjadi instrumen hukum untuk menegakkan tanggung jawab negara dalam menyediakan fasilitas publik (*public utility*). Dalam hal terjadi penyimpangan, misalnya persekongkolan tender atau praktik anti-kompetitif, mekanisme hukum melalui KPPU atau aparat pengawas internal dapat diterapkan untuk memastikan kepatuhan dan mempertahankan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses pengadaan.

Dengan demikian, pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak hanya merupakan kegiatan administratif, tetapi juga sarana hukum dan ekonomi yang penting bagi penyelenggaraan negara, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta pengembangan perekonomian nasional dan daerah.

2. Proses Penyediaan Jasa

⁵⁶ Irfan Syafar, La Ode Husen, dan Askari Razak, "Urgensi Keterbukaan Informasi Publik Data Evaluasi Penyedia Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah", *Journal of Lex Generalis (JLG)* 3, no. 3 (2022): hlm. 429

Penyediaan jasa konstruksi merupakan rangkaian kegiatan terstruktur yang dimulai sejak tahap perencanaan hingga serah terima hasil pekerjaan. Proses ini bertujuan untuk menghasilkan bangunan atau infrastruktur yang memenuhi aspek mutu, biaya, waktu, serta ketentuan hukum yang berlaku.

Pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan oleh pemerintah merupakan kebutuhan mendasar karena memberikan dampak langsung bagi kesejahteraan masyarakat, seperti pembangunan sekolah, fasilitas kesehatan, dan jaringan jalan. Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan hukum yang jelas dan komprehensif, khususnya dalam sektor pembangunan konstruksi. Salah satu bentuk pembenahan yang dilakukan adalah melalui penguatan regulasi di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah⁵⁷.

Sistem hukum terbentuk melalui interaksi yang erat antara ketujuh unsur pokoknya. Jika salah satu unsur tidak terpenuhi, sistem hukum secara keseluruhan tidak akan berfungsi secara optimal. Begitu pula, perubahan pada satu unsur akan menuntut penyesuaian pada unsur-unsur lainnya agar sistem tetap berjalan selaras. Dengan kata lain, sekadar mengubah undang-undang tidak cukup untuk memperbaiki sistem hukum; perbaikan yang efektif juga memerlukan reformasi di bidang peradilan, pendidikan dan rekrutmen tenaga hukum, reorganisasi birokrasi, penyelarasan prosedur dan mekanisme kerja, modernisasi sarana-prasarana, serta pembinaan budaya

6. ⁵⁷ Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm

hukum masyarakat. Semua ini penting agar hukum dihargai dan dijadikan dasar bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang damai, tertib, dan sejahtera⁵⁸.

Berikut ini adalah beberapa alasan mengapa peran pengadaan barang dan jasa pemerintah sangat penting. Pertama, pengadaan barang dan jasa memberikan perlindungan dan prioritas bagi bisnis dalam negeri, yang menjadikannya strategis. Kedua, pengadaan ini memainkan peran yang signifikan dalam pertumbuhan ekonomi negara. Ketiga, sistem pengadaan yang mengadopsi tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi belanja publik serta menciptakan perilaku yang selaras di antara tiga pilar (pemerintah, swasta, dan masyarakat). Keempat, berbagai sektor berbeda terlibat dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, yang berkontribusi pada pembangunan nasional secara keseluruhan.⁵⁹.

a. Pemilihan Tender Konstruksi

Dalam pengadaan barang dan jasa untuk tender pekerjaan konstruksi, penerapan pembatasan persyaratan SKP bagi usaha non-kecil memiliki peran penting untuk menjamin keadilan, sehingga setiap penyedia jasa memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan tender dan menghindari monopoli. Monopoli sendiri terjadi ketika satu

⁵⁸ Sunaryati Hartono, *Hukum dan Sistem Hukum di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 228.

⁵⁹ Musa Darwin Pane, "Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah: Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Mahkamah Hukum* 24, no. 2 (2017): hlm. 147–155, <https://doi.org/10.18196/jmh.2017.0090.147-155>.

atau beberapa pelaku usaha memanfaatkan posisi dominannya untuk menguasai pasar secara nyata, sehingga dapat menetapkan harga barang atau jasa secara sepihak. Kondisi ini berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan merugikan kepentingan masyarakat luas⁶⁰.

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Terkait Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, persekongkolan atau konspirasi usaha didefinisikan sebagai bentuk kerja sama antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai pasar demi kepentingan pihak yang bersekongkol. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, khususnya tender pekerjaan konstruksi, praktik semacam ini sangat rentan terjadi.

Hal ini sering terwujud melalui peminjaman perusahaan atau pengaturan penyedia jasa tertentu agar memperoleh kesempatan menguasai proyek tertentu⁶¹. Persekongkolan ini memiliki cakupan yang luas, termasuk dalam kegiatan produksi maupun distribusi, aktivitas asosiasi perdagangan, penetapan harga, serta manipulasi lelang atau kolusi dalam tender. Praktik-praktik tersebut biasanya terjadi melalui kesepakatan antara pelaku usaha, antara pemilik proyek, maupun kombinasi keduanya. Dalam pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah, diperlukan regulasi hukum yang jelas dan adaptif

⁶⁰ Sugad Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 103.

⁶¹ Yara Shafa Alcika dan Arif Wibowo, "Praktik Persengkongkolan Tender Dalam Persaingan Usaha", *Jurnal Ilmu Hukum Reusam* 10 No. 2, (2022): hlm. 86.

terhadap dinamika pasar, sehingga prinsip kepastian hukum dapat dijamin bagi semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan, Baik dalam konteks hukum nasional maupun hukum internasional, pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan dengan mengedepankan persaingan yang sehat, transparansi, efisiensi, serta prinsip non-diskriminasi. Sejalan dengan itu, hukum merupakan elemen fundamental yang harus ada dan berlaku dalam masyarakat. Tanpa adanya hukum yang mengatur, suatu komunitas akan rentan terhadap ketidakteraturan. Hal ini sejalan dengan konsep manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*), yang secara alami selalu berinteraksi, bergaul, dan bekerja sama dengan sesamanya untuk memenuhi kebutuhan hidup⁶².

b. Pelaksanaan Tender

Tahap pelaksanaan tender adalah proses inti dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, khususnya pekerjaan konstruksi, yang bertujuan untuk memastikan transparansi, persaingan sehat, dan akuntabilitas. Secara umum, tahap ini mencakup beberapa sub-tahap sebagai berikut:

1) *Aanwijzing* (Penjelasan Pekerjaan)

Adalah istilah Belanda yang dalam konteks pengadaan barang dan jasa di Indonesia berarti penjelasan atau klarifikasi yang diberikan oleh pihak penyelenggara tender kepada peserta tender yang lolos

⁶² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hlm. 27.

seleksi.

2) Pemberian Penjelasan Teknis

Merupakan proses di mana penyelenggara tender, biasanya Pokja Pemilihan, memberikan penjelasan secara detail mengenai spesifikasi teknis, persyaratan, dan ketentuan yang tercantum dalam dokumen pengadaan kepada seluruh peserta tender. Tujuannya adalah agar peserta memiliki pemahaman yang sama dan dapat menyusun penawaran sesuai ketentuan.

3) Peninjauan Lokasi Proyek

Merupakan kegiatan inspeksi atau kunjungan langsung ke lokasi proyek dengan tujuan memeriksa, menilai, atau mengevaluasi kondisi fisik dan aspek teknis yang relevan dengan pelaksanaan pekerjaan.

4) Sesi Tanya Jawab dengan Peserta

Adalah proses diskusi atau interaksi formal antara penyelenggara tender dan peserta, di mana peserta dapat mengajukan pertanyaan terkait dokumen pengadaan dan memperoleh jawaban resmi dari pihak penyelenggara.

5) Klarifikasi Dokumen Tender

Merupakan kegiatan di mana pihak pengadaan meminta penjelasan lebih lanjut dari penyedia barang/jasa terkait hal-hal yang kurang jelas atau ambigu dalam penawaran yang mereka ajukan, untuk memastikan kesesuaian dengan persyaratan tender.

6) Pembuatan Berita Acara Penjelasan

Adalah dokumen resmi yang dibuat untuk mencatat seluruh proses pemberian penjelasan, klarifikasi, dan interaksi dengan peserta tender. Dokumen ini menjadi bukti sah atas kegiatan pemberian penjelasan dalam rangka pelaksanaan tender⁶³.

Dengan demikian, proses *Aanwijzing* atau pemberian penjelasan pekerjaan merupakan bagian penting dalam pelaksanaan tender, karena memastikan seluruh peserta memiliki pemahaman yang sama mengenai dokumen pengadaan, spesifikasi teknis, dan prosedur pelaksanaan. Kegiatan ini tidak hanya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, tetapi juga mencegah terjadinya kesalahan interpretasi atau praktik tidak sehat selama proses tender berlangsung.

3. Bidang Hukum yang Terkait dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

a. Hukum Administrasi Negara

Dalam memahami hukum administrasi negara secara tepat, perlu ditegaskan bahwa hukum administratif negara termasuk dalam hukum publik. Hukum ini mengatur tindakan pemerintah dan hubungan antara pemerintah dan warga negara serta antar lembaga pemerintah. Seluruh ketentuan yang mengatur bagaimana organ pemerintahan menjalankan tugas dan wewenangnya termasuk dalam hukum

⁶³ Rifqi Hera Athallah, “Pengadaan Barang dan Jasa Konstruksi untuk Mencegah Kemenangan Perusahaan Tidak Bermodal”, (Tesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025).

administrasi negara. Oleh karena itu, hukum administrasi negara mengatur fungsi dan perilaku organ-organ pemerintahan saat melaksanakan tugasnya⁶⁴.

Dalam ranah pemerintahan, terdapat berbagai jenis hukuman yang dapat diterapkan. Keputusan yang ditetapkan oleh pengguna barang dan jasa merupakan keputusan yang dibuat oleh pejabat negara atau pejabat daerah setempat. Apabila keputusan tata usaha negara tersebut menimbulkan sengketa tata usaha negara dan mengakibatkan kerugian bagi pihak tertentu, baik penyedia barang dan jasa maupun masyarakat, serta tidak tercapai penyelesaian melalui upaya administratif, maka pihak yang dirugikan berhak melakukan pengajuan atas keberatan kepada instansi yang menerbitkan keputusan tersebut. Selanjutnya, subjek hukum, baik perseorangan maupun badan hukum perdata, dapat mengajukan gugatan pembatalan keputusan secara tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi maupun rehabilitasi, sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Peraturan Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Hukum Administrasi Negara mengatur bagaimana pemerintah menjalankan tugas dan kewenangannya. Pasal 118 sampai dengan 124 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, beserta perubahannya,

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2005).

mengatur sanksi yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa terdapat berbagai bentuk hukuman sanksi yang dapat dikenakan kepada pihak yang terbukti melakukan pelanggaran dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

a. Bentuk Sanksi Administratif

Bentuk-bentuk sanksi yang dapat dikenakan kepada penyedia antara lain:

1) Digugurkan penawaran atau pembatalan status pemenang

Sanksi diberikan kepada penyedia yang melakukan pelanggaran. Misalnya, mereka dapat mencoba mempengaruhi Kelompok Kerja ULP atau Pejabat Pengadaan untuk memenuhi kepentingan pribadi mereka sendiri atau melakukan persekongkolan yang bertentangan dengan prosedur.

2) Pengenaan denda keterlambatan

Sanksi ini berlaku jika penyedia terlambat menyelesaikan pekerjaan sesuai jangka waktu yang ditentukan dalam kontrak. Denda ini juga dapat diterapkan dalam konteks perdata kontrak kerja.

3) Pencairan jaminan pelaksanaan

Apabila penyedia melakukan pelanggaran, jaminan yang diterbitkan dapat dicairkan dan disetorkan ke kas negara atau

daerah.

- 4) Sanksi finansial atas ketidaksesuaian penggunaan barang/jasa dalam negeri

Sanksi ini dikenakan jika ditemukan ketidaksesuaian dalam pemanfaatan komponen lokal sesuai ketentuan yang berlaku.

c. Pencantuman dalam Daftar Hitam

Penyedia dapat dicantumkan dalam Daftar Hitam oleh PA/KPA setelah menerima rekomendasi dari PPK atau Kelompok Kerja ULP, sesuai ketentuan peraturan pengadaan. Penyedia dapat dikenakan sanksi ini apabila:

- 1) Melakukan tindakan Klusi, koruptif dan nepotisme, kecurangan, atau pemalsuan dalam proses pengadaan, yang diputuskan oleh instansi berwenang.
- 2) Mempengaruhi ULP, Pejabat Pengadaan, PPK, atau pihak lain yang berwenang secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan dokumen pengadaan atau HPS sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat.
- 3) Melakukan persekongkolan dengan penyedia lain untuk mengatur harga penawaran di luar prosedur resmi, sehingga menghambat persaingan sehat dan merugikan pihak lain.
- 4) Menolak menaikkan nilai jaminan pelaksanaan untuk penawaran di bawah 80% HPS.
- 5) Memalsukan data komponen dalam negeri dalam dokumen

penawaran.

- 6) Mengundurkan diri tanpa alasan yang dapat diterima oleh PPK pada saat penunjukan sebagai pemenang atau pemenang cadangan.

Dengan pengaturan sanksi administratif dan pencantuman daftar hitam ini, pemerintah dapat menegakkan prinsip akuntabilitas, keadilan, dan persaingan sehat dalam pengadaan barang/jasa, sekaligus mencegah penyalahgunaan prosedur tender⁶⁵.

d. Hukum Perdata

Hukum perdata, dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, berperan untuk mengatur hubungan kontraktual antara pemerintah sebagai pengguna anggaran dengan penyedia barang/jasa swasta. Dengan kata lain, hukum perdata menjadi landasan bagi pembentukan, pelaksanaan, dan penyelesaian kontrak pengadaan. Dalam praktiknya, hukum perdata menekankan prinsip-prinsip seperti kesepakatan para pihak, itikad baik (*good faith*), kepastian hukum, dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kontrak⁶⁶.

Hukum perdata merupakan cabang hukum yang mengatur hubungan hukum antar subjek hukum dalam ranah keperdataan. Ruang lingkup keperdataan mencakup berbagai hubungan hukum antar individu, seperti hubungan kekeluargaan, hubungan perjanjian antara para pihak, serta hubungan hukum di bidang pewarisan. Pada konteks

⁶⁵ Musa Darwin Pane, *Op. Cit.*

⁶⁶ Mohammad Adzan, "Perlindungan Hukum Pelaku Usaha dalam Sengketa Kontraktual Pengadaan Barang dan Jasa Konstruksi Pemerintah Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* 3, no. 3 (2021), <https://doi.org/10.56910/jispendiora.v3i3.3091>.

pengadaan barang dan jasa, hukum perdata berperan mengatur hubungan hukum antara pengguna dan penyedia barang dan jasa sejak ditandatanganinya kontrak hingga berakhir atau selesainya pelaksanaan kontrak sesuai dengan ketentuan yang disepakati. Dengan demikian, hubungan hukum yang timbul antara pengguna dan penyedia dalam pengadaan barang dan jasa, sejak penandatanganan kontrak sampai dengan selesainya kontrak, merupakan hubungan hukum perdata yang bersifat kontraktual atau perjanjian.

Dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, pelaksanaan kewenangan dilakukan melalui pejabat-pejabat pengadaan, yang meliputi:

- 1) Pejabat/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA),
- 2) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK),
- 3) Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan atau Pejabat Pengadaan (PPK/PP), serta Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPPHP).

Sementara itu, penyedia barang dan jasa dapat berupa perorangan maupun badan hukum. Dalam menjalankan tugasnya, para pejabat pengadaan bertindak secara pribadi dan individu dalam hubungan hukum yang timbul dari perjanjian pengadaan. Hal ini berarti, jika terjadi kerugian negara, pejabat pengadaan bertanggung jawab secara pribadi untuk mengganti kerugian tersebut. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat 3 UU No. 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara, yang menyatakan bahwa pejabat yang menandatangani atau mengesahkan dokumen terkait surat bukti pengeluaran APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran materiil dokumen tersebut dan segala akibat yang timbul dari penggunaannya.

Pengadaan swakelola adalah bagian dari kontrak, baik itu antara Pejabat Pembuat Komitmen dan pelaksana swakelola dari organisasi atau kelompok masyarakat lain, maupun antara Pejabat Pembuat Komitmen dan penyedia barang atau jasa serta tenaga ahli. Pengadaan barang atau jasa melalui swakelola mengikuti prinsip-prinsip hukum kontrak selain hubungan kontraktual ini dan prinsip-prinsip yang diatur dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010.⁶⁷ yang bersumber dari Hukum Perikatan sebagaimana diatur dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Pasal 1338 KUH Perdata menyebutkan:

” Semua perjanjian yang dibuat dengan cara yang sah dianggap sebagai undang-undang bagi pihak yang membuatnya. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik dan tidak dapat ditarik kembali kecuali kedua belah pihak menyetujuinya atau karena alasan yang cukup dinyatakan dalam undang-undang untuk itu”

Pengadaan barang/jasa secara swakelola pada dasarnya tetap melibatkan hubungan kontraktual, baik dengan pelaksana internal, instansi lain, maupun kelompok masyarakat, yang mengikat Pejabat

⁶⁷ Sarah S. Kuahaty, “Prinsip dan Norma Hukum Pengadaan Barang/Jasa Secara Swakelola”, *Jurnal Sasi* 16, no. 3 (2010).

Pembuat Komitmen (PPK). Oleh karena itu, selain tunduk pada prinsip-prinsip pengadaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, pelaksanaan swakelola juga harus mematuhi prinsip-prinsip hukum kontrak yang bersumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal 1338 KUH Perdata menegaskan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang mengikatkan diri di dalamnya, tidak dapat ditarik kembali secara sepihak kecuali atas dasar kesepakatan para pihak atau alasan yang dibenarkan oleh hukum, serta wajib dilaksanakan dengan itikad baik⁶⁸.

e. Hukum Pidana

Hukum pidana mengatur hubungan hukum antara penyedia dan pengguna barang dan jasa sejak tahap persiapan hingga berakhirnya kontrak pengadaan, termasuk proses serah terima. Sepanjang tahapan tersebut telah terbentuk suatu hubungan hukum yang berada dalam ranah hukum pidana. Hukum pidana, yang juga dikenal sebagai hukum kriminal, mengatur berbagai perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan serta segala hal yang berkaitan dengan tindak pidana dalam kehidupan bermasyarakat⁶⁹.

Dalam konteks pengadaan barang dan jasa, ruang lingkup hukum pidana mencakup seluruh tindakan pengguna atau penyedia

⁶⁸ LSP Pengadaan Indonesia, “Alur Lengkap Kontrak Swakelola untuk Empat Tipe”, Akses 25 Januari 2026, <https://lsp Pengadaan.id/alur-lengkap-kontrak-swakelola-untuk-empat-tipe/>.

⁶⁹ Meksasai Indra, “Rekonseptualisasi Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2015).

yang melanggar hukum, yaitu tindakan yang melanggar undang-undang dari tahap persiapan hingga selesainya kontrak. Negara memiliki tanggung jawab langsung untuk melindungi hak dan kepentingan pihak yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa karena hukum pidana merupakan bagian dari hukum publik.

Penerapan hukum pidana dalam proses pengadaan barang dan jasa dilakukan apabila terdapat pelanggaran pidana yang dilakukan oleh salah satu atau kedua belah pihak, baik pengguna maupun penyedia barang dan jasa. Hal ini sejalan dengan asas hukum pidana *geen straf zonder schuld*, yang berarti tidak ada hukuman tanpa adanya kesalahan. Dalam praktik pengadaan barang dan jasa pemerintah, titik-titik rawan terjadinya tindak pidana antara lain terdapat pada tahap perencanaan, seperti indikasi penggelembungan anggaran (mark-up), pengaturan pelaksanaan pengadaan, serta rekayasa penggabungan atau pemecahan paket pekerjaan yang bertujuan melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme sehingga menimbulkan kerugian negara.

Selain itu, potensi tindak pidana juga dapat muncul pada tahap kualifikasi perusahaan, evaluasi pengadaan, penandatanganan kontrak, serta penyerahan barang atau pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi dan berkualitas rendah yang berakibat pada kerugian negara. Di sisi lain, dari pihak penyedia barang dan jasa, tindak pidana dapat terjadi dalam bentuk pemalsuan dokumen atau wanprestasi dalam pelaksanaan pekerjaan, yang mengandung unsur perbuatan melawan hukum dan

mengakibatkan kerugian bagi negara.

4. Pengertian dan Karakteristik Pengadaan Infrastruktur Jalan

Pengadaan infrastruktur jalan merupakan bagian dari pengadaan pekerjaan konstruksi yang bertujuan untuk menyediakan, meningkatkan, atau memelihara prasarana jalan guna mendukung mobilitas masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Pengadaan ini memiliki karakteristik khusus, antara lain bernilai anggaran besar, bersifat teknis dan kompleks, melibatkan banyak pihak, serta dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang ketat. Selain itu, pengadaan infrastruktur jalan sangat dipengaruhi oleh kondisi lapangan, seperti faktor geografis, cuaca, dan spesifikasi teknis, sehingga menuntut perencanaan dan pengawasan yang cermat. Karakteristik tersebut menjadikan pengadaan jalan rentan terhadap penyimpangan, baik secara administratif maupun substantif⁷⁰.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, infrastruktur diartikan sebagai sarana dan prasarana umum. Sarana umum tersebut mencakup berbagai fasilitas publik yang digunakan untuk menunjang kebutuhan masyarakat, seperti rumah sakit, jalan, jembatan, sistem sanitasi, serta fasilitas telekomunikasi.

Infrastruktur atau prasarana merupakan fasilitas yang dibangun dan disediakan untuk mendukung pelayanan publik. Berbagai jenis infrastruktur dikenal dalam pembangunan, antara lain jalan, listrik, penyediaan air bersih,

⁷⁰ Abdul Haris, “Analisis Teknik Pembangunan Bahu Jalan FC.15 MPA pada Ruas Jalan Tebat Laut–Talang Marto Kecamatan Seberang Musi Kabupaten Kepahiang, Bengkulu” (*Tesis*, Universitas Andalas, 2025).

sistem drainase, dan sanitasi. Beberapa literatur juga memasukkan pasar serta pengelolaan sampah sebagai bagian dari prasarana perkotaan yang esensial bagi kelancaran kehidupan masyarakat⁷¹.

Menurut Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, jalan merupakan komponen penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, membangun persatuan dan kesatuan bangsa, dan fungsi masyarakat, serta memajukan kesejahteraan umum. Selain itu, jalan berperan dalam mencapai tujuan pembangunan seperti pemerataan pembangunan dan hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan perwujudan keadilan sosial di seluruh dunia.⁷².

infrastruktur jalan adalah barang publik yang harus dirasakan oleh seluruh masyarakat, hak untuk menguasai jalan umumnya dimiliki oleh pemerintah. Setiap daerah diharapkan dapat mengembangkan sistem pelayanan masyarakat yang sesuai dengan kebutuhan lokal mereka. Menurut Undang-Undang No. 38 Tahun 2004, bidang pekerjaan umum, termasuk pembangunan jalan, diberikan kepada daerah untuk melaksanakannya. Tujuan industri jalan adalah untuk menyediakan sistem transportasi jalan yang nyaman, cepat, aman, dan lancar untuk orang dan barang.

Berdasarkan Undang-Undang No. 38 Tahun 2004, seperti yang diubah dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2022, jalan adalah sarana

⁷¹ R. Adisasmita, *Perencanaan dan Perancangan Pembangunan Wilayah* (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 3.

⁷² Awi Ruben, Eddy Asnawi, dan Silm Oktapani, "Implementasi Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pemeliharaan Jalan di Kabupaten Bengkalis", *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 1 (2024): hlm. 142–157, <https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1268>.

transportasi yang memiliki peran strategis dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan, dan keamanan, serta berkontribusi pada kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Selain itu, jalan juga berfungsi sebagai sarana distribusi barang dan jasa, yang merupakan bagian penting dari kehidupan masyarakat, negara, dan bangsa⁷³.

a. Pengelompokan Jalan

- 1) Jalan Umum: Jalan ini dapat digunakan untuk lalu lintas umum dan dibagi berdasarkan sistem jaringan, fungsi, status, dan kelasnya.
- 2) Jalan Khusus: Jalan yang tidak diperuntukkan bagi lalu lintas umum, misalnya untuk distribusi barang atau jasa tertentu.

b. Sistem Jaringan Jalan

- 1) Jalan Primer: Berfungsi melayani distribusi barang dan jasa pada tingkat nasional dengan menghubungkan simpul-simpul jasa distribusi strategis.
- 2) Jalan Sekunder: Berfungsi melayani distribusi barang dan jasa di kawasan perkotaan.

c. Jalan Berdasarkan Fungsinya

- 1) Jalan Arteri: Melayani angkutan utama dengan jarak tempuh jauh, kecepatan tinggi, dan akses masuk dibatasi.
- 2) Jalan Kolektor: Melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan jarak menengah, kecepatan sedang, dan jumlah akses

⁷³ Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

masuk dibatasi.

- 3) Jalan Lokal: Melayani angkutan untuk pengembangan wilayah lokal, dengan jarak dekat, kecepatan rendah, dan jumlah akses masuk tidak dibatasi.
- 4) Jalan Lingkungan: Melayani angkutan di lingkungan permukiman dengan jarak dekat dan kecepatan rendah.

d. Jalan Berdasarkan Statusnya

- 1) Jalan Nasional: Jalan arteri atau kolektor yang merupakan bagian dari jaringan primer yang menghubungkan ibu kota provinsi, jalan strategis nasional, dan juga jalan tol satu sama lain.
- 2) Jalan Provinsi: Jalan kolektor yang merupakan bagian dari jaringan primer yang menghubungkan antara ibu kota kabupaten atau kota dengan jalan strategis yang ada dalam provinsi.
- 3) Jalan Kabupaten: Jalan lokal dalam jaringan primer yang menghubungkan antara ibukota kabupaten dengan kecamatan, pusat kegiatan lokal, atau bagian dari jaringan sekunder di wilayah kabupaten.
- 4) Jalan Kota: Jalan dalam jaringan sekunder yang menghubungkan pusat pelayanan kota, permukiman, dan antar-persil.
- 5) Jalan Desa: Jalan yang menghubungkan kawasan atau antar-permukiman di desa, termasuk jalan lingkungan.

Jalan memiliki peran penting dalam menunjang perekonomian suatu wilayah. Fungsi utama jalan antara lain adalah membuka akses

antarwilayah, menyediakan sarana pelayanan bagi masyarakat setempat, serta melayani kebutuhan transportasi untuk angkutan jarak jauh maupun antar-kota. Dengan demikian, jalan tidak hanya memfasilitasi mobilitas lokal, tetapi juga mendukung konektivitas dan distribusi barang dan jasa di tingkat regional maupun nasional⁷⁴.

5. Tujuan dan Fungsi Pembangunan Infrastruktur Jalan

Pembangunan infrastruktur jalan bertujuan untuk memperlancar mobilitas masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan memperkuat konektivitas antarwilayah. Tujuan tersebut mencakup peningkatan aksesibilitas serta efisiensi dalam distribusi barang dan jasa. Selain itu, pembangunan jalan mempermudah akses masyarakat ke fasilitas pendidikan, kesehatan, dan pasar, sekaligus menurunkan biaya operasional kendaraan dan waktu perjalanan. Infrastruktur jalan juga berperan penting dalam mendukung logistik nasional serta meningkatkan produktivitas masyarakat, khususnya di wilayah-wilayah terpencil.

Pembangunan jalan memiliki peran strategis dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat sekaligus memacu pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi sendiri menjadi salah satu indikator penting untuk menilai keberhasilan pembangunan yang telah dilaksanakan serta berfungsi sebagai dasar dalam merencanakan arah pembangunan di masa mendatang⁷⁵.

⁷⁴ Zulfi Haris, “Analisis Penentuan Sektor/Subsektor Unggulan dan Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi Kabupaten Lampung Utara”. (*Tesis*, Universitas Indonesia, 2012), hlm. 33.

⁷⁵ Stella Patresia I. Dumatubun, Mersi Simon Rerung, dan Yahya Nusa, “Analisis Dampak Peningkatan Infrastruktur Jalan Hasanuddin-Petrosea Terhadap Aktivitas Ekonomi Masyarakat

Jalan memiliki peran penting dan berbagai fungsi dalam menunjang perekonomian suatu wilayah. Fungsi-fungsi tersebut antara lain⁷⁶:

- a. Fungsi akses darat: Jalan membuka akses antarwilayah, memudahkan hubungan dari satu wilayah ke wilayah lain, serta berkontribusi pada peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pengurangan kesenjangan antarwilayah.
- b. Fungsi pelayanan masyarakat (*community service function*): Jalan memberikan jasa yang mendukung kegiatan masyarakat, termasuk distribusi produk, pemasaran, dan aktivitas ekonomi lainnya di tingkat lokal
- c. Fungsi transportasi jarak jauh dan antar-kota: Jalan melayani angkutan masyarakat jarak jauh dan antarwilayah, memfasilitasi mobilitas komunitas, serta mendukung transportasi jarak jauh, yang semakin penting dengan berkembangnya teknologi kendaraan bermotor.

Dengan demikian, pembangunan dan pengelolaan jalan yang efektif, transparan, dan akuntabel menjadi prasyarat penting untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pemerataan pembangunan antarwilayah.

Sekitar di Kota Timika”, *Jurnal Kritis: Kebijakan, Riset, dan Inovasi* 8, no. 2 (2024): hlm. 191–214.

⁷⁶ Zulfi Haris, *Op. Cit.*, hlm. 33

BAB III

ANALISIS PENERAPAN *GOOD GOVERNANCE* PAKET PENGADAAN INFRASTRUTUR JALAN YANG TERBUKTI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER

A. Penerapan *Good Public Governance*

Penerapan *Good public governance* (GPG) pada Paket Pengadaan Infrastruktur Jalan yang terbukti melakukan persekongkolan tender tercermin melalui mekanisme penegakan hukum dan perbaikan tata kelola pengadaan setelah terungkapnya pelanggaran. Praktik persekongkolan tender menunjukkan tidak diterapkannya prinsip transparansi, independensi, dan kewajaran dalam proses pemilihan penyedia, karena persaingan yang terjadi bersifat semu dan dikondisikan untuk memenangkan pihak tertentu⁷⁷.

Namun demikian, melalui pemeriksaan dan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), prinsip akuntabilitas dan tanggung jawab mulai ditegakkan dengan penetapan pihak yang terbukti bersalah serta penjatuhan sanksi administratif. Putusan tersebut sekaligus berfungsi sebagai upaya korektif dalam penerapan GPG, guna memulihkan keadilan, meningkatkan transparansi, serta mencegah terulangnya praktik kolusi dalam pengadaan infrastruktur yang menggunakan anggaran publik.

Putusan KPPU merupakan perkara persaingan usaha yang berkaitan dengan pengadaan pekerjaan peningkatan infrastruktur jalan, di mana Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menemukan adanya praktik

⁷⁷ Amiroel Oemara Syarief dan Merina Pratiwi, "Penerapan Prinsip *Good Public governance* (GPG) pada Perusahaan Industri BUMN", *Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 5, no. 1 (2025).

persekongkolan tender sebagaimana dilarang dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam perkara ini, KPPU menyatakan bahwa salah satu pelaku usaha terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan persekongkolan dalam proses tender sehingga menciptakan persaingan semu dan menutup kesempatan pelaku usaha lain yang berpotensi lebih kompetitif. Putusan tersebut menegaskan bahwa praktik kolusi dalam pengadaan publik tidak hanya melanggar hukum persaingan usaha, tetapi juga bertentangan dengan prinsip tata kelola yang baik (*Good public governance*).

Pelanggaran Norma hukum dalam pengadaan infrastruktur jalan yang terbukti melakukan persekongkolan tender juga menunjukkan lemahnya pengendalian internal dan pengawasan pada tahap perencanaan serta pelaksanaan pengadaan. Ketidakmampuan sistem pengadaan untuk mendeteksi sejak dini pola penawaran yang tidak wajar dan kesamaan dokumen peserta tender mencerminkan belum optimalnya penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas secara preventif. Kondisi tersebut membuka ruang bagi praktik kolusi antar pelaku usaha, yang pada akhirnya merugikan kepentingan publik dan berpotensi menurunkan kualitas hasil pekerjaan infrastruktur.

Lebih lanjut, persekongkolan tender dalam pengadaan infrastruktur jalan bertentangan dengan prinsip independensi dan kewajiban, karena proses pemilihan penyedia tidak lagi memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh peserta tender. Praktik ini menyebabkan persaingan usaha berjalan tidak sehat serta menutup peluang diperolehnya harga dan kualitas terbaik bagi

negara. Dalam konteks GPG, kegagalan menjamin independensi proses pengadaan mengindikasikan adanya konflik kepentingan atau pengaruh tertentu yang seharusnya dapat dicegah melalui sistem pengawasan dan pemisahan fungsi yang efektif.

Dalam Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2022, Nomor 36/KPPU-I/2020, dan Nomor 15/KPPU-L/2023, praktik persekongkolan tender dalam pengadaan proyek pemerintah menunjukkan adanya keterlibatan berbagai pihak, baik dari unsur pelaku usaha maupun aparaturnya. Keterlibatan tersebut memperlihatkan bahwa pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak hanya dilakukan secara horizontal antar peserta tender, tetapi juga secara vertikal dengan melibatkan panitia atau penyelenggara pengadaan.

Pada Putusan Nomor 17/KPPU-L/2022, pihak yang terlibat terdiri atas PT Jakarta Propertindo (Persero) sebagai penyelenggara pengadaan serta beberapa pelaku usaha sebagai peserta tender. Dalam perkara tersebut, KPPU menemukan adanya tindakan diskriminatif dan pengaturan tender yang mengarah pada praktik persekongkolan. Pelaku usaha sebagai peserta tender terbukti melakukan pengaturan penawaran sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Atas perbuatannya, KPPU menjatuhkan sanksi denda administratif kepada para pelaku usaha serta memberikan perintah perbaikan terhadap mekanisme pengadaan yang dilakukan penyelenggara tender.

Selanjutnya, dalam Putusan Nomor 36/KPPU-I/2020 terkait pengadaan rehabilitasi dan renovasi sarana dan prasarana sekolah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2019, pihak yang terlibat meliputi PT Adhikarya Teknik Perkasa dan PT Kalber Reksa Abadi sebagai peserta tender, serta Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai panitia pengadaan. Dalam perkara ini ditemukan adanya kesamaan dokumen penawaran, kesamaan metadata file, kesamaan kesalahan penulisan, hingga pengaturan harga penawaran antar peserta tender. Fakta tersebut menunjukkan adanya persekongkolan horizontal antar pelaku usaha. Selain itu, keterlibatan Pokja pengadaan yang tetap melanjutkan proses tender meskipun terdapat indikasi kolusi menunjukkan adanya unsur persekongkolan vertikal dalam proses pengadaan.

Adapun pada Putusan Nomor 15/KPPU-L/2023 mengenai Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Peningkatan Jalan Kandang Roda–Pakansari Kabupaten Bogor Tahun Anggaran 2021, pihak yang terlibat terdiri atas Lai Bui Min, PT Lambok Ulina, PT Tureloto Batu Indah, serta Kelompok Kerja Pemilihan Khusus II Tahun 2021. PT Lambok Ulina bertindak sebagai pemenang tender, sedangkan PT Tureloto Batu Indah merupakan peserta tender yang ikut dalam proses pengadaan. Sementara itu, Kelompok Kerja Pemilihan Khusus II bertugas sebagai panitia pengadaan yang menyelenggarakan proses tender. Dalam perkara ini, KPPU menemukan adanya indikasi pengaturan penawaran dan kesamaan dokumen antar peserta tender yang menunjukkan terjadinya

persekongkolan horizontal. Di sisi lain, keterlibatan Pokja pengadaan dalam proses evaluasi dan penetapan pemenang tender memperlihatkan adanya dugaan persekongkolan vertikal antara peserta tender dengan aparaturnya pengadaan.

Ketiga putusan tersebut menunjukkan bahwa praktik persekongkolan tender dalam pengadaan infrastruktur dan proyek pemerintah umumnya melibatkan dua bentuk persekongkolan sekaligus, yaitu horizontal antar pelaku usaha dan vertikal dengan panitia pengadaan. Kondisi tersebut mencerminkan lemahnya penerapan prinsip *Good Public Governance*, khususnya prinsip transparansi, akuntabilitas, independensi, dan fairness dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Berikut Bentuk Pelanggaran terhadap prinsip *good governance* dan juga *good corporate governance* yang dilakukan oleh perusahaan dan juga Panitia tender

Tabel 3.1 Pelanggaran Prinsip *Good governance* dan *Good corporate governance*

Pihak	Prinsip yang Dilanggar	Bentuk Pelanggaran
Pemerintah / Panitia Pengadaan	Transparansi	Melakukan koordinasi tertutup antar perusahaan dalam penyusunan dokumen penawaran sehingga proses tender tidak terbuka.
	Akuntabilitas	Perusahaan tidak bertindak secara jujur karena terlibat dalam praktik kolusi.
	<i>Fairness</i>	peserta lain tidak memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan proyek.

	Responsibilitas	Perusahaan melanggar ketentuan hukum persaingan usaha, khususnya larangan persekongkolan tender dalam UU No. 5 Tahun 1999.
	Indepedensi	Peserta tender tidak menyusun dokumen secara mandiri karena adanya kerja sama untuk menentukan pemenang tender.
Pemerintah / Panitia Pengadaan	Transparansi	Kurangnya keterbukaan dan pengawasan dalam proses evaluasi tender sehingga persekongkolan tidak terdeteksi sejak awal.
	Akuntabilitas	Mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban dalam proses pengadaan tidak berjalan secara optimal.
	<i>Fairness</i>	Jika evaluasi tender tidak dilakukan secara objektif maka dapat merugikan peserta lain yang berkompetisi secara sehat

Dalam praktik persekongkolan tender, pelanggaran utama umumnya dilakukan oleh perusahaan peserta tender, terutama terhadap prinsip transparansi, independensi, dan *fairness*. Sementara itu, pemerintah atau panitia pengadaan lebih berkaitan dengan pelanggaran pada aspek pengawasan dan akuntabilitas apabila tidak mampu mendeteksi atau mencegah terjadinya persekongkolan dalam proses tender.

Dengan demikian, kasus persekongkolan tender tidak hanya mencerminkan pelanggaran terhadap *Good corporate governance* oleh pelaku usaha, tetapi juga dapat menunjukkan kelemahan penerapan *Good public governance* dalam sistem pengadaan pemerintah.

Ketidakterpenuhinya prinsip *Good public governance* (GPG) dalam pengadaan infrastruktur jalan dapat secara jelas diidentifikasi dalam beberapa putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), khususnya pada Putusan Nomor 36/KPPU-I/2020 dan Putusan Nomor 15/KPPU-L/2023. Dalam Putusan Nomor 36/KPPU-I/2020, KPPU tidak hanya menemukan adanya persekongkolan horizontal antar pelaku usaha, tetapi juga memberikan rekomendasi sanksi disiplin kepada panitia pengadaan (Pokja). Hal ini menunjukkan adanya indikasi keterlibatan atau setidaknya kelalaian aparaturnya dalam menjalankan tugasnya secara independen dan akuntabel. Kondisi tersebut mencerminkan tidak diterapkannya prinsip transparansi, akuntabilitas, dan independensi sebagai bagian dari *Good public governance*.

Selanjutnya, dalam Putusan Nomor 15/KPPU-L/2023, KPPU kembali merekomendasikan sanksi disiplin terhadap panitia pengadaan, di samping menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha. Fakta ini menunjukkan bahwa kegagalan penerapan prinsip *Good public governance* tidak hanya terjadi pada aspek pengawasan, tetapi juga pada pelaksanaan proses tender yang seharusnya menjamin persaingan yang sehat dan adil. Adanya persekongkolan yang melibatkan dimensi vertikal menegaskan bahwa aparaturnya belum sepenuhnya menjalankan fungsi sebagai pelaksana yang profesional dan bebas dari konflik kepentingan.

Sementara itu, dalam Putusan Nomor 17/KPPU-L/2022, persekongkolan yang terjadi lebih bersifat horizontal antar pelaku usaha tanpa adanya indikasi kuat keterlibatan panitia pengadaan. Oleh karena itu, dalam

perkara ini, kegagalan penerapan *Good public governance* tidak secara langsung dibebankan kepada pemerintah atau aparaturnya, melainkan lebih pada pelaku usaha sebagai subjek hukum dalam persaingan usaha.

Kehadiran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menangani kasus persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk implementasi prinsip *Good public governance* dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, praktik persekongkolan tender dapat merusak mekanisme persaingan yang sehat dan bertentangan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, KPPU memiliki peran penting dalam memastikan bahwa proses pengadaan berjalan secara transparan, adil, dan akuntabel.

Putusan KPPU terhadap perkara persekongkolan tender tersebut berperan sebagai instrumen penerapan *good public governance* secara penegakan hukum, dengan menegaskan tanggung jawab hukum pelaku usaha yang terbukti melanggar serta memberikan efek jera bagi pelaku pengadaan lainnya. Penegakan hukum ini diharapkan mendorong perbaikan tata kelola pengadaan infrastruktur jalan di masa mendatang, baik melalui peningkatan integritas pelaku pengadaan, penguatan sistem pengawasan, maupun penegakan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagai bagian integral dari penerapan *Good public governance*.

1. Kerangka Normatif

Good public governance (GPG) merupakan paradigma tata kelola

pemerintahan yang mengintegrasikan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, dan kesetaraan dalam penyelenggaraan layanan publik, termasuk pengadaan barang/jasa. Dalam perspektif hukum administrasi negara, GPG bukan sekadar etika moral, melainkan parameter hukum untuk mengukur supremasi hukum dan tata kelola yang baik sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN⁷⁸.

Prinsip Utama Pedoman Umum GPG diterbitkan KNKG:

- a. Demokrasi: Melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pemilihan penyelenggara negara secara bertanggung jawab.
- b. Transparansi: Menyediakan informasi yang mudah diakses tentang kebijakan, anggaran, dan pelaksanaan tugas negara.
- c. Akuntabilitas: Menetapkan ukuran kinerja jelas dan pertanggungjawaban berkala kepada masyarakat.
- d. Budaya hukum: Menegakkan supremasi hukum tanpa pandang bulu untuk mencegah KKN.
- e. Kewajaran dan kesetaraan: Memberikan pelayanan adil tanpa diskriminasi berdasarkan standar berkualitas.

Berikut adalah implementasi Prinsip GPG pada Perkara Persekongkolan Tender

Tabel 3.2 Penerapan Asas Prinsip GPG

⁷⁸ Didit Setiabudi, “Pelaksanaan Good Public governance pada Lembaga Negara”, *Politik* 10, no. 2 (2014).

Asas GPG	Penerapan KPPU	Efek Penerapan
Demokrasi	Pembuktian kolusi Dan Pemberhentian Proses tender	Pemulihan kompetisi
Transparansi	Persidangan terbuka dan Publikasi Putusan	Pengungkapan praktik
Akuntabilitas	Pemberian Denda + larangan tender	Efek jera
Budaya Hukum	Publikasi edukatif dan Supremasi Hukum	Edukasi Sistematis dan penegakan norma
Kesetaraan	Sanksi proporsional	<i>Equality before law</i>

2. Analisis Penerapan Lima Asas GPG

a. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dalam pengadaan publik menuntut partisipasi terbuka, kompetitif, dan bebas dari pengaturan pemenang, sebagaimana diatur Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Persekongkolan tender mencederai asas ini melalui persaingan semu (*artificial competition*), di mana peserta lain kehilangan kesempatan adil. Dalam Putusan 35/KPPU-I/2020, KPPU membuktikan koordinasi antara PT Metro Lestari Utama dan PT Eka Praya Jaya dalam menyesuaikan dokumen penawaran untuk paket jalan NTB senilai Rp115 miliar. KPPU menerapkan asas demokrasi dengan membatalkan legitimasi tender, menjatuhkan denda, dan melarang partisipasi tender APBN/APBD, sehingga memulihkan prinsip demokrasi ekonomi.

b. Asas Transparansi

Transparansi mengharuskan proses tender terbuka, informasi aksesibel, dan bebas manipulasi, sebagaimana diamanatkan Pasal 6 Perpres 16/2018. Pelanggaran umum mencakup kesamaan dokumen, pola harga identik, dan afiliasi tersembunyi, yang hanya bersifat formal bukan substantif. KPPU mengaplikasikan transparansi melalui persidangan terbuka dan publikasi putusan di situs resminya. Pada Putusan 17/KPPU-L/2024, pengungkapan pola kolusi membuka praktik tersembunyi di tender jalan provinsi, memungkinkan publik mengakses bukti digital seperti komunikasi WhatsApp antar pelaku. Pendekatan ini tidak hanya represif tetapi juga membangun transparansi sistemik.

c. Asas Akuntabilitas

Akuntabilitas menekankan pertanggungjawaban pelaku usaha dan panitia pengadaan (Pokja/ULP) dengan sanksi jelas. Dalam perkara infrastruktur jalan, KPPU menyoroti keterlibatan Pokja dalam membiarkan kolusi. Penerapannya terlihat pada denda miliaran rupiah (Rp1,359 miliar untuk PT Metro Lestari Utama di Putusan 35/2020), larangan mengikuti tender, dan rekomendasi sanksi disiplin gubernur terhadap Pokja. Sanksi bersifat represif (penindakan langsung), preventif (efek jera), dan institusional (pembinaan), memastikan pelanggaran untuk tidak lanjut secara tegas. Aspek akuntabilitas, pelanggaran ditandai dengan tidak adanya konsekuensi hukum apabila

praktik persekongkolan dibiarkan. Penjatuhan sanksi administratif berupa denda dan/atau larangan mengikuti tender tertentu merupakan bentuk pertanggungjawaban hukum pelaku usaha atas tindakan yang merugikan keuangan negara dan merusak struktur pasar. Sanksi tersebut tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif karena menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelaku usaha lain.

d. Asas Budaya Hukum

Budaya hukum melibatkan kesadaran hukum pelaku usaha, integritas aparatur, dan kepatuhan norma persaingan sehat. Pengulangan persekongkolan di sektor infrastruktur menandakan budaya kolusif dan normalisasi "pengondisian pemenang". KPPU membangun budaya ini via konsistensi penegakan dan publikasi putusan sebagai edukasi. Namun, penerapannya masih korektif transformasi memerlukan program internal perusahaan dan reformasi pengadaan digital (*e-tendering*) atau (*e-Procurement*) untuk deteksi dini. Asas budaya hukum (*legal culture*) berkaitan dengan pembentukan kesadaran bahwa kolusi bukanlah praktik yang dapat ditoleransi. Dalam banyak kasus, persekongkolan tender terjadi karena adanya normalisasi perilaku menyimpang dalam ekosistem pengadaan. Melalui publikasi putusan dan argumentasi hukum yang sistematis, KPPU berperan membangun edukasi sistemik bahwa persaingan usaha sehat adalah bagian dari tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, penegakan hukum tidak hanya menyelesaikan perkara

konkret, tetapi juga membentuk budaya kepatuhan.

e. Asas Kesetaraan (*Equality before the law*)

Asas kesetaraan menjamin perlakuan sama tanpa *privilege*, dengan sanksi berbasis bukti objektif. Dalam Putusan 15/KPPU-L/2023, baik perusahaan besar maupun kecil dikenai sanksi proporsional tanpa relasi politik. KPPU mewujudkannya melalui pembuktian independen dan banding terbuka, menegaskan *equality before the law* di ranah persaingan usaha. Hal ini mencegah impunitas dan memperkuat kepercayaan publik terhadap pengadaan dan penegakan hukum. Asas kesetaraan tercermin dalam prinsip *equality before the law*, yakni setiap pelaku usaha memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum tanpa diskriminasi. Praktik pengaturan pemenang tender jelas meniadakan kesempatan yang setara bagi peserta lain. Dengan menjatuhkan sanksi secara proporsional berdasarkan tingkat keterlibatan masing-masing pihak, KPPU menegaskan bahwa tidak ada pelaku usaha yang kebal terhadap hukum persaingan. Efek hukumnya adalah pemulihan keadilan prosedural dan substantif dalam sistem pengadaan.

B. Tanggung Jawab Para Pihak dalam Persekongkolan Tender pada Paket Pengadaan Infrastruktur Jalan

1. Kerangka Normatif Persekongkolan Tender

Praktik persekongkolan dalam tender dilarang karena berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat serta menyimpang dari

esensi dan tujuan penyelenggaraan tender itu sendiri⁷⁹. Larangan terhadap persekongkolan tender secara tegas diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menindak pelaku usaha yang terbukti mengatur atau menentukan pemenang tender melalui kesepakatan terselubung⁸⁰.

Kewenangan penegakan hukum terhadap praktik persekongkolan tender berada pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jika perusahaan terbukti melanggar ketentuan Pasal 22 tentang persekongkolan tender, KPPU dapat melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan sanksi administratif. MENURUT PASAL 47 UU Nnomor 5 tahun 1999 terkait larangan praktik monopoli serta Pasal 118 sampai dengan 124 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, beserta perubahannya, mengatur sanksi yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Beberapa bentuk sanksi administratif yang dapat diberikan termasuk:

- a. Denda administratif;
- b. Perintah penghentian kegiatan yang terbukti melanggar;
- c. Pembatalan perjanjian atau hasil tender;

⁷⁹ Larangan Persekongkolan dalam Tender sesuai Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010, dokumen internal (2019), hlm. 1–2.

⁸⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan KPPU RI, *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

- d. Perintah perubahan perilaku (behavioral remedies);
- e. Rekomendasi pencantuman dalam daftar hitam (blacklisting) dalam pengadaan pemerintah.
- f. gugatan secara perdata atau pelaporan secara pidana kepada pihak berwenang.

Perlu ditegaskan bahwa KPPU tidak menjatuhkan sanksi pidana secara langsung, karena kewenangan pidana berada pada peradilan umum. Namun, apabila dalam praktik persekongkolan tender ditemukan unsur tindak pidana seperti suap, gratifikasi, atau kerugian keuangan negara, maka perkara tersebut dapat diproses berdasarkan hukum pidana, termasuk ketentuan dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, oleh aparat penegak hukum yang berwenang⁸¹.

2. Identifikasi Para Pihak yang Bertanggung Jawab

Dalam paket pengadaan infrastruktur jalan, secara hukum terdapat dua kelompok utama pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terjadi persekongkolan tender, yaitu pelaku usaha (peserta tender) dan panitia pengadaan (Pokja/PPK)⁸².

a. Pelaku usaha (peserta tender)

Pelaku usaha adalah subjek utama yang dimintai pertanggungjawaban di bawah UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan

⁸¹ Abdul Harrits Fadlullah, “Perlindungan Hukum terhadap Peserta Tender dalam Persekongkolan Tender Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Menurut Hukum Persaingan Usaha di Indonesia” (*Tesis*, Universitas Gajah Mada, 2011).

⁸² Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “KPPU Putus Perkara Persekongkolan Tender Konstruksi Jalan di Nusa Tenggara Barat”, 24 Desember 2021, Akses 01 maret 2026.

Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya Pasal 22 tentang persekongkolan tender⁸³.

b. Panitia Tender / Pokja / PPK

Panitia pengadaan Seperti Kelompok kerja dan Pejabat Pembuat Komitmen (Pokja/PPK) sebagai bagian dari penyelenggara negara juga dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti terlibat dalam persekongkolan vertikal. Keterlibatan tersebut dapat berupa⁸⁴:

- 1) Mengatur atau mengarahkan pemenang tender;
- 2) Membatalkan tender dan mengulangnya (re-tender) untuk kepentingan tertentu;
- 3) Bekerja sama dengan pelaku usaha untuk memastikan pemenang tertentu.

Secara normatif, persekongkolan tender dalam pengadaan infrastruktur jalan menimbulkan pertanggungjawaban multidimensi: administratif (persaingan usaha), perdata (ganti rugi), dan pidana (korupsi). Pelaku usaha dan panitia pengadaan dapat sama-sama bertanggung jawab sesuai dengan peran dan kontribusi kesalahannya. Hal ini mencerminkan prinsip negara hukum dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pengadaan publik.

Tabel 3.3 Contoh Perkara Persekongkolan Tender

No	Nomor	Bentuk	Sanksi Putusan
----	-------	--------	----------------

⁸³ Fehmi Aida Zahra, “Persekongkolan Tender dengan Cara Pinjam Meminjam Nama Perusahaan antar Pelaku Usaha dalam Proyek Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Peningkatan Jalan Kandang Roda-Pakansari Kabupaten Bogor (Studi Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2023)” (Tesis, Universitas Sumatera Utara), <https://repository.usu.ac.id/handle/123456789/95547>.

⁸⁴ Mardongan Parulian Panjaitan, “Persekongkolan Vertikal dalam Pelaksanaan Tender Ulang: Studi Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2022” (Tesis, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, 2024).

	Putusan	Persekongkolan	
1.	Nomor 17/KPPU- L/2022	Horizontal	• Denda Terlapor II 16.8 Miliar dan Terlapor III 11.2 miliar
2.	Nomor 36/KPPU- I/2020	Horizontal dan Vertikal	• Denda kepada dua pelaku usaha masing-masing Rp 2.05 miliar dan Rp 1,98 miliar. • Rekomendasi sanksi disiplin kepada panitia tender (POKJA).
3.	Nomor 15/KPPU- L/2023	Horizontal dan Vertikal	• Menghukum Terlapor I membayar denda sejumlah 1,5 miliar • Melarang Terlapor II dan Terlapor III untuk mengikuti pengadaan barang dan/atau jasa yang bersumber dari APBN/APBD selama 1 (satu) tahun di seluruh wilayah Indonesia. • Rekomendasi sanksi disiplin kepada panitia tender (POKJA).

Berdasarkan tiga putusan tersebut, dapat dilihat bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha menerapkan berbagai bentuk tanggung jawab hukum terhadap para pihak yang terbukti melakukan persekongkolan tender, baik terhadap pelaku usaha maupun terhadap aparaturnya.

Berdasarkan klasifikasi putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dapat diketahui bahwa bentuk persekongkolan tender dalam beberapa perkara pengadaan menunjukkan variasi, baik yang bersifat horizontal maupun kombinasi antara horizontal dan vertikal. Dalam Putusan Nomor 17/KPPU-L/2022, persekongkolan yang terjadi dikategorikan sebagai persekongkolan

horizontal, yaitu kolusi yang dilakukan antar pelaku usaha sebagai peserta tender tanpa melibatkan secara langsung panitia pengadaan. Dalam perkara tersebut, KPPU menjatuhkan sanksi berupa denda administratif kepada Terlapor II sebesar Rp16,8 miliar dan kepada Terlapor III sebesar Rp11,2 miliar, yang mencerminkan tingkat keterlibatan masing-masing pihak dalam praktik persekongkolan.

Selanjutnya, dalam Putusan Nomor 36/KPPU-I/2020, bentuk persekongkolan tidak hanya terjadi secara horizontal antar pelaku usaha, tetapi juga melibatkan unsur vertikal yang mengindikasikan adanya keterlibatan atau setidaknya kelalaian dari panitia pengadaan (Pokja). Dalam perkara ini, KPPU menjatuhkan denda kepada dua pelaku usaha masing-masing sebesar Rp2,05 miliar dan Rp1,98 miliar. Selain itu, KPPU juga memberikan rekomendasi sanksi disiplin kepada panitia tender, yang menunjukkan bahwa tanggung jawab tidak hanya dibebankan kepada pelaku usaha, tetapi juga menyentuh aspek tata kelola pemerintahan dalam proses pengadaan.

Adapun dalam Putusan Nomor 15/KPPU-L/2023, persekongkolan tender juga dikategorikan sebagai kombinasi antara horizontal dan vertikal. KPPU menjatuhkan sanksi berupa denda sebesar Rp1,5 miliar kepada Terlapor I, serta menjatuhkan sanksi tambahan berupa larangan kepada Terlapor II dan Terlapor III untuk mengikuti pengadaan barang dan/atau jasa yang bersumber dari APBN/APBD selama satu tahun di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, KPPU juga merekomendasikan sanksi disiplin kepada panitia pengadaan (Pokja), yang semakin menegaskan adanya dimensi vertikal dalam praktik

persekongkolan tersebut.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa persekongkolan tender dalam perkara-perkara tersebut tidak hanya terbatas pada hubungan horizontal antar pelaku usaha, tetapi juga dalam beberapa kasus melibatkan dimensi vertikal yang berkaitan dengan peran aparaturnya pengadaan. Variasi bentuk persekongkolan ini berimplikasi pada variasi sanksi yang dijatuhkan, baik berupa denda administratif, larangan mengikuti tender, maupun rekomendasi sanksi disiplin. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum oleh KPPU tidak hanya berorientasi pada penghukuman pelaku usaha, tetapi juga pada perbaikan tata kelola pengadaan sebagai bagian dari penerapan prinsip *Good public governance*.

Dalam kasus persekongkolan tender, pemerintah dan perusahaan peserta tender tidak tunduk pada sistem *governance* yang sama. Pemerintah tunduk pada *Good public governance*, sedangkan perusahaan tunduk pada *Good corporate governance*. Perbedaan sistem tata kelola tersebut menyebabkan jenis tanggung jawab hukum dan sanksi yang dikenakan kepada masing-masing pihak juga berbeda. Namun demikian, kedua sistem tata kelola tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu memastikan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah berjalan secara transparan, adil, akuntabel, dan sesuai dengan hukum.

Tabel 3.4 Perbedaan Sanksi Para pihak yang terlibat

Pihak	Prinsip <i>Governance</i>	Bentuk Tanggung Jawab	Jenis Sanksi
--------------	--------------------------------------	--------------------------------------	---------------------

Pemerintah / PUPR	<i>Good public governance</i>	Tanggung jawab administrasi pemerintahan	sanksi disiplin, administratif, atau pidana jika ada penyalahgunaan kewenangan
Perusahaan Peserta Tender	<i>Good corporate governance</i>	Tanggung jawab sebagai pelaku usaha	denda KPPU, dan <i>blacklist</i> pengadaan,

Secara keseluruhan, dari ketiga putusan tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk tanggung jawab para pihak yang terbukti melakukan persekongkolan tender meliputi:

1. tanggung jawab administratif berupa denda;
2. tanggung jawab berupa pembatasan atau pencabutan hak untuk mengikuti tender pemerintah; dan
3. dalam kasus tertentu, rekomendasi tanggung jawab administratif kepegawaian terhadap panitia pengadaan.

Dengan demikian, sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU dalam perkara persekongkolan tender merupakan bentuk tanggung jawab hukum administratif dalam bidang hukum persaingan usaha. Pemberian sanksi tersebut merupakan bagian dari upaya penegakan hukum untuk menjaga persaingan usaha yang sehat serta memperbaiki tata kelola pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan prinsip *Good public governance* dan *Good corporate governance*.

Di luar sanksi yang dijatuhkan KPPU, para pihak juga berpotensi menghadapi tanggung jawab perdata apabila terdapat kerugian, serta tanggung jawab pidana apabila persekongkolan tersebut disertai unsur korupsi. Dengan

demikian, sistem pertanggungjawaban dalam persekongkolan tender bersifat komprehensif dan menjangkau seluruh pihak yang terlibat sesuai dengan peran dan tingkat kesalahannya.

Sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU terhadap pelaku persekongkolan tender pada dasarnya merupakan bentuk penegakan hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam beberapa putusan, KPPU menjatuhkan sanksi berupa denda administratif dan larangan mengikuti tender pemerintah.

Namun demikian, sanksi tersebut masih memiliki beberapa kelemahan apabila ditinjau dari perspektif efektivitas penegakan hukum dan penerapan Good Public Governance yang dilakukan oleh penyedia layanan Pengadaan Tender adapun alasan terkait lemahnya sanksi yang diberikan kepada para pelaku pelanggaran persaingan usaha sehat adalah sebagai berikut:

Pertama, sanksi administratif berupa denda belum sepenuhnya memberikan efek jera karena besarnya denda sering kali tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh pelaku dari praktik persekongkolan tender proyek infrastruktur bernilai besar. Akibatnya, pelaku usaha masih berpotensi mengulangi pelanggaran serupa dan tidak mengalami rasa bersalah.

Kedua, kewenangan KPPU yang terbatas pada sanksi administratif

menyebabkan keterlibatan aparaturnegara, seperti Pokja atau pejabat pengadaan, belum dapat ditindak secara maksimal dan hanya mendapatkan sanksi berupa teguran serta rekomendasi sanksi disiplin yang diberikan pada instansi yang melanggar. padahal perbuatannya dapat mengarah pada tindak pidana korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Ketiga, penegakan hukum KPPU masih bersifat represif karena dilakukan setelah pelanggaran terjadi. Padahal, prinsip Good Public Governance menuntut penguatan langkah preventif melalui pengawasan internal, transparansi digital, dan optimalisasi e-procurement.

Oleh karena itu, diperlukan penguatan kewenangan dan koordinasi antar lembaga, khususnya antara KPPU, LKPP, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) agar penegakan hukum terhadap persekongkolan tender dapat berjalan lebih efektif. Selain itu, reformasi birokrasi dalam pengadaan barang dan jasa juga harus diarahkan pada peningkatan integritas aparaturnegara dan penguatan sistem pengawasan berbasis teknologi informasi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan persaingan usaha yang sehat.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan prinsip Good public governance (GPG) dalam perkara persekongkolan tender pada paket pengadaan infrastruktur jalan pada dasarnya belum terlaksana secara optimal pada tahap preventif, namun mulai ditegakkan secara korektif melalui mekanisme penegakan hukum oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Praktik persekongkolan tender terbukti mencederai prinsip demokrasi (persaingan semu), transparansi (dokumen identik dan manipulatif), akuntabilitas (ketiadaan konsekuensi hukum awal), budaya hukum (normalisasi kolusi), serta kesetaraan (pengaturan pemenang). Melalui pembuktian pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan penjatuhan sanksi administratif, KPPU berperan sebagai instrumen pemulihan tata kelola. Penegakan hukum tersebut merefleksikan implementasi GPG secara represif dan korektif, dengan memulihkan kompetisi, meningkatkan transparansi melalui persidangan terbuka dan publikasi putusan, menegakkan akuntabilitas melalui denda dan larangan tender, membangun budaya hukum melalui edukasi sistemik, serta menjamin kesetaraan melalui penerapan sanksi proporsional. Dengan demikian, penerapan GPG dalam perkara persekongkolan tender lebih bersifat reaktif setelah pelanggaran terjadi.
2. Tanggung jawab hukum dalam persekongkolan tender bersifat multidimensi dan melibatkan pelaku usaha serta aparatur pengadaan. Secara administratif,

pelaku usaha bertanggung jawab berdasarkan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 melalui mekanisme penegakan hukum oleh KPPU, dengan sanksi berupa denda, larangan mengikuti tender APBN/APBD, pembatalan hasil tender, serta perintah perubahan perilaku (behavioral remedies). Sanksi tersebut bertujuan memberikan efek jera sekaligus memulihkan struktur persaingan usaha yang sehat. Selain itu, panitia pengadaan (Pokja/PPK) juga dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti terlibat dalam persekongkolan vertikal, baik dalam bentuk tanggung jawab administratif kepegawaian maupun potensi tanggung jawab pidana apabila terdapat unsur korupsi. Dalam konteks tertentu, para pihak juga dapat menghadapi tanggung jawab perdata apabila menimbulkan kerugian negara. Berdasarkan analisis terhadap beberapa putusan KPPU, sistem pertanggungjawaban dalam perkara persekongkolan tender telah menunjukkan penerapan prinsip negara hukum dan akuntabilitas, meskipun efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi penegakan hukum dan sinergi antar lembaga pengawas. Oleh karena itu, penegakan tanggung jawab tidak hanya bertujuan menghukum pelaku, tetapi juga menjadi instrumen perlindungan kepentingan publik serta penguatan tata kelola pengadaan infrastruktur yang berintegritas.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis mengenai penerapan prinsip Good public governance (GPG) dalam perkara persekongkolan tender pada paket pengadaan infrastruktur jalan, maka:

1. Pemerintah perlu memperkuat peran sebagai regulator, fasilitator, dan pelaksana dalam pengadaan barang/jasa dengan mengedepankan prinsip Good public governance. Sebagai regulator, negara bertanggung jawab menyusun dan menetapkan kerangka hukum serta kebijakan pengadaan yang mampu menciptakan sistem yang transparan, kompetitif, dan berkeadilan. Regulasi tersebut harus tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga preventif terhadap berbagai bentuk penyimpangan, termasuk praktik persekongkolan tender yang dapat merusak mekanisme persaingan usaha yang sehat. Selanjutnya, dalam kapasitasnya sebagai fasilitator, negara berkewajiban menyediakan sarana dan sistem pengadaan yang efektif seperti penerapan e-procurement, guna membuka akses yang luas bagi pelaku usaha, termasuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), serta mendorong peningkatan penggunaan produk dalam negeri. Fungsi fasilitasi ini juga harus diiringi dengan jaminan integritas sistem agar tidak disalahgunakan untuk praktik kolusi yang dapat menciptakan persaingan semu. Sementara itu, sebagai pelaksana, negara melalui aparatur pengadaan bertanggung jawab menjalankan proses secara profesional dan bebas dari konflik kepentingan.
2. Mengingat pengadaan merupakan bagian dari pelaksanaan anggaran negara, maka seluruh proses harus berorientasi pada prinsip value for money guna memastikan efisiensi, efektivitas, serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Dengan demikian, optimalisasi peran negara dalam ketiga fungsi pada saran pertama tersebut menjadi kunci utama dalam

mewujudkan sistem pengadaan yang berintegritas dan selaras dengan prinsip Good public governance. Selanjutnya penerapan GPG perlu diperkuat secara preventif melalui penguatan sistem e-procurement, pengawasan internal, serta integritas pelaku pengadaan agar prinsip-prinsip tata kelola tidak hanya ditegakkan melalui sanksi, tetapi juga melalui pencegahan sistemik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adisasmita, R., *Perencanaan dan Perancangan Pembangunan Wilayah*, Bandung: Alfabeta, 2012
- Apeldoorn, L.J. van, *In Leiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*, Terjemah, Oetarid Sadino, *Hukum Perdata*, Jakarta: Balai Pustaka, 2015
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005
- Claes, Erik., Wouter Devroe, dan Bert Keirsblick, *Facing the Limits of the Law*, Singapore: Springer, 2009
- Fenwick, Mark dan Stefan Wrba, *The Shifting Meaning of Legal Certainty*, Singapore: Springer, 2016
- Firdaus, Muhammad dan Tri Susanto, *Modul Pelatihan Kompetensi Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah Level 1*, Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah, 2023
- Gautama, Sudargo, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1973
- Graham, John., Bruce Amos, dan Tim Plumptre, *Principles for Good governance in the 21st Century*, Ottawa: Institute on Governance, 2003
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987
- Hakim, Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011
- Hartono, Sunaryati, *Hukum dan Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2003
- Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Bandung: Alfabeta, 2017
- Kagramanto, L. Budi, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Surabaya: Srikandri, 2008
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan KPPU RI, *Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender*, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2009

- Komite Nasional Kebijakan Governance, *Pedoman Umum Good public governance Indonesia*, Jakarta: KNKG, 2008
- Marbun, Rocky, *Tanya Jawab Seputar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta: Transmedia Pustaka, 2010
- Margono, Sugad, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008
- Mertokusumo, Sudikno, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Pedoman Untuk Mengatasi Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Publik*, Paris: OECD Publishing, 2009
- Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Jakarta: Kencana, 2017
- Putro, Widodo Dwi, *Filsafat Hukum: Pergulatan Filsafat Barat, Filsafat Timur, Filsafat Islam, Pemikiran Hukum Indonesia Hingga Metajuridika di Metaverse*, Edisi Kedua, Jakarta: Kencana, 2024
- Simamora, Yohanes Sogar, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2009
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 1990
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012
- Sutedi, Adrian, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2016
- Turpin, Colin, *Government Contracts*, Harmonds: Penguin Book, 1972
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1962
- Wahyono, Padmo, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984

JURNAL

- A., Rinaldi dan Roberia R., "Implementasi Tantangan dan Upaya dalam Mewujudkan *Good governance* di Indonesia", *Al-DYAS: Jurnal Inovasi dan Pengabdian kepada Masyarakat* 4, no. 1 (2024)
- Adzan, Mohammad., "Perlindungan Hukum Pelaku Usaha dalam Sengketa Kontraktual Pengadaan Barang dan Jasa Konstruksi Pemerintah Ditinjau dari Aspek Hukum Perdata", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* 3, no. 3 (2021), <https://doi.org/10.56910/jispendiora.v3i3.3091>
- Alcika, Yara Shafa dan Arif Wibowo, "Praktik Persengkokolan Tender Dalam Persaingan Usaha", *Jurnal Ilmu Hukum Reusam* 10 No. 2, (2022)
- Asshiddiqie, Jimly, "*Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*", Orasi Ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 23 Maret 2004 dalam *Jurnal Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.
- Aulia, Keysha Nashwa, dkk., "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi", *Jurnal Sains Student Research* 2, No. 1 (2024), <https://doi.org/10.61722/jssr.v2i1.1006>
- Azhar, M. Kholidul, Ansori, dan Nivarica Aurel NS, "Tinjauan Hukum terhadap Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana* 1, no. 4 (2024)
- Dumatubun, Stella Patresia I., Mersi Simon Rerung, dan Yahya Nusa, "Analisis Dampak Peningkatan Infrastruktur Jalan Hasanuddin-Petrosea Terhadap Aktivitas Ekonomi Masyarakat Sekitar di Kota Timika", *Jurnal Kritis: Kebijakan, Riset, dan Inovasi* 8, no. 2 (2024)
- Hardiyan, Sandi Pratama, "Perspektif Hukum dalam Keterbukaan, Transparansi, Proporsional, dan Penegakan Hukum pada Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Perspektif Hukum* 23, no. 2 (2023)
- Hendra dan Arry Halbadika Fahlevi, "Implementation of *Good public governance* (GPG) Principles in PDAM Tirta Ogan, Ogan Ilir District", *IAPA Proceedings Conference*, (2024)
- Ikraam, Akhmad, Aisyah Ghanniyyah Inas, dan Ibnu Rizqi Suwondo, "Membedah Kasus Persekongkolan Tender PT Adhikarya & PT Kalber Berdasarkan Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason", *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan* 10, no. 1 (2025)
- Indra, Mexsasai, "Rekonseptualisasi Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2015)
- Ismail, Nusrhasan dalam Baritim Parjuangan Sinaga, "Filsafat Hukum

Mengajarkan Kepastian Hukum”, oleh <https://osf.io/preprints/osf/xnpy6>, Akses 19 Maret 2024

Kahfi, Aruna Irani Qotrunnada, Ikarini Dani Widiyanti, dan Emi Zulaiha, “Persekongkolan Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha pada Putusan Nomor 570 K/Pdt.Sus-KPPU/2022”, *REC: Journal of Rechtsidee & Crimenologia* 13, no. 1 (2024)

Kuahaty, Sarah S., “Prinsip dan Norma Hukum Pengadaan Barang/Jasa Secara Swakelola”, *Jurnal Sasi* 16, no. 3 (2010)

M., Rimudyastutie dan Sulistyono, A. “Peran Profesi Notaris Dalam Menjaga Kewibawaan Negara Hukum Indonesia”. *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 1, no. 2 (2021)

Maryam, Neneng Siti, “Mewujudkan *Good governance* melalui Pelayanan Publik”, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* 6, no. 1 (2016)

Maxeiner, James R., “Some Realism about Legal Certainty in Globalization of the rule of law”, *Houston Journal of International Law* 31, no. 1, (2008)

Mertokusumo, Sudikno, dalam Siti Halilah dan Mhd Fakhurrahman Arif, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2, (2021)

Pane, Musa Darwin., “Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah: Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, *Jurnal Mahkamah Hukum* 24, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.18196/jmh.2017.0090.147-155>

Prasojo, Eko dan Teguh Kurniawan, “Reformasi Birokrasi dan *Good governance*: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia”, *Proceedings The 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*, Universitas Indonesia, 2008

Purwadi, Ari, “Praktik Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah”, *Jurnal Hukum Magnum Opus* 2, no. 2 (2019)

Putri, Farida Syah dan Lailatul Amanah, “Implementasi *Good governance* pada Balai Pelaksanaan Jalan Nasional Nusa Tenggara Timur di Kupang (Studi Kasus pada Pembangunan Jembatan Petuk)”, *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi* 14, no. 9 (2025)

Rizal, Abdul Mujib dan Sri Maharani, “Problematika Tender Pelelangan Dalam Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia”, *Symposium Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019)

Ruben, Awi., Eddy Asnawi dan Silm Oktapani, “Implementasi Tanggung Jawab

Pemerintah Terhadap Pemeliharaan Jalan di Kabupaten Bengkalis”, *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1268>

Sayidah, Nur, “Makna Corporate Governance di Sektor Publik”, Makalah disampaikan pada The 9th NCFB and Doctoral Colloquium 2016: Towards a New Indonesia Business Architecture, Sub Theme: Innovation Adaptability, Fakultas Bisnis dan Pascasarjana Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya (UKWMS), 2016

Setiabudi, Didit, “Pelaksanaan *Good public governance* pada Lembaga Negara”, *Politik* 10, no. 2 (2014)

Shelviana, Devy, “Persekongkolan Tender di Sektor Infrastruktur sebagai Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha”, *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 3 (2025)

Syafar, Irfan., La Ode Husen dan Askari Razak, “Urgensi Keterbukaan Informasi Publik Data Evaluasi Penyedia Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah”, *Journal of Lex Generalis (JLG)* 3, no. 3 (2022)

Syarief, Amiroel Oemara dan Merina Pratiwi, “Penerapan Prinsip *Good public governance* (GPG) pada Perusahaan Industri BUMN”, *Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 5, no. 1 (2025)

Tedjokusumo, Dave David, “Praktik Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Paket Pembangunan Revetment dan Pengurangan Lahan di Pelabuhan”, *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 3 (2023)

TESIS/DISERTASI

Athallah, Rifqi Hera, “Pengadaan Barang dan Jasa Konstruksi untuk Mencegah Kemenangan Perusahaan Tidak Bermodal”, (*Tesis*, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025)

Fadlullah, Abdul Harrits, “Perlindungan Hukum terhadap Peserta Tender dalam Persekongkolan Tender Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Menurut Hukum Persaingan Usaha di Indonesia” (*Tesis*, Universitas Gajah Mada, 2011)

Haris, Abdul, “Analisis Teknik Pembangunan Bahu Jalan FC.15 MPA pada Ruas Jalan Tebat Laut–Talang Marto Kecamatan Seberang Musi Kabupaten Kepahiang, Bengkulu” (*Tesis*, Universitas Andalas, 2025)

Haris, Zulfi, “Analisis Penentuan Sektor/Subsektor Unggulan dan Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi Kabupaten Lampung Utara”. (*Tesis*, Universitas Indonesia, 2012)

Ismail, Nusrhasan dalam Aprilia Silvi Suciana, “Analisis Yuridis Putusan Lepas oleh Hakim dalam Tindak Pidana Pencucian Uang (Studi Kasus: Putusan Pengadilan Nomor 555/Pid.Sus/2021/PN. Sby)”, (*Disertasi*, Universitas Nasional, 2023)

Panjaitan, Mardongan Parulian, “Persekongkolan Vertikal dalam Pelaksanaan Tender Ulang: Studi Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2022” (*Tesis*, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, 2024)

PP., Irmawan Aditia, “Upaya Peningkatan Mutu Sistem Tender di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Ditinjau dari Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” (*Tesis*, Universitas Katolik Parahyangan, 2017)

Zahra, Fehmi Aida, “Persekongkolan Tender dengan Cara Pinjam Meminjam Nama Perusahaan antar Pelaku Usaha dalam Proyek Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Peningkatan Jalan Kandang Roda-Pakansari Kabupaten Bogor (Studi Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2023)” (*Tesis*, Universitas Sumatera Utara), <https://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/95547>

INTERNET

Abu Sopian, “Masalah Surat Jaminan Penawaran dalam Sesi Pemilihan Penyedia Barang Jasa”, Akses 23 Januari 2026, https://klcstatic.kemenkeu.go.id/portal-bppk-uploads/old/images/file/palembang/attachments/NEGOSIASI_DALAM_PENGADAAN_BARANG_DAN_JASA_PEMERINTAH.pdf

DPS Consulting, “Pedoman Umum *Good public governance* Indonesia”, Akses 01 maret 2026, <https://dpsconsulting.co.id/index.php/artikel/188-pedoman-umum-good-public-governance-indonesia>

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “KPPU Putus Perkara Persekongkolan Tender Konstruksi Jalan di Nusa Tenggara Barat”, 24 Desember 2021, Akses 01 maret 2026

Larangan Persekongkolan dalam Tender sesuai Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010, dokumen internal (2019)

LSP Pengadaan Indonesia, “Alur Lengkap Kontrak Swakelola untuk Empat Tipe”, Akses 25 Januari 2026, <https://lspPengadaan.id/alur-lengkap-kontrak-swakelola-untuk-empat-tipe/>

