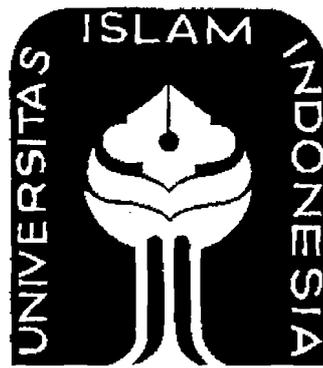


**Indikasi Dugaan Persekongkolan Tender  
Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat  
Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata  
Palu-Sulawesi Tengah**

**TESIS**



Oleh :

**DESTI ASTATI**

**Nomor Mhs : 11912736  
BKU : Hukum Bisnis  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2013**

**INDIKASI DUGAAN PERSEKONGKOLAN TENDER  
PROYEK PEMBANGUNAN GEDUNG SERBAGUNA  
PUSAT PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN  
PARIWISATA PALU-SULAWESI TENGAH**

**T E S I S**



**OLEH :**

**DESTI ASTATI**

**Nomor Mhs : 11912736  
BKU : Hukum Bisnis  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2013**

**INDIKASI DUGAAN PERSEKONGKOLAN TENDER PROYEK  
PEMBANGUNAN GEDUNG SERBAGUNA PUSAT  
PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA  
PALU-SULAWESI TENGAH**

**T E S I S**



**Oleh :**

**DESTI ASTATI**

**Nomor Mhs : 11912736  
BKU : Hukum Bisnis  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 19 Oktober 2013**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2013**



**INDIKASI DUGAAN PERSEKONGKOLAN TENDER PROYEK  
PEMBANGUNAN GEDUNG SERBAGUNA PUSAT  
PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA  
PALU-SULAWESI TENGAH**

Oleh :

**DESTI ASTATI**

**Nomor Mhs : 11912736  
BKU : Hukum Bisnis  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada Sabtu, 19 Oktober 2013  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

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

Yogyakarta, 19 Oktober 2013

Anggota Penguji

**Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M. Hum., Ph.D.**

Anggota Penguji

**Ery Arifudin, S.H., M.H.**

**Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia**

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

## MOTTO

- ❖ **Sadda Mappabati' Ada, Ada Mappabati' Gau, Gau Mappabati' Tau.. (Bunyi mewujudkan kata, kata menandakan perbuatan, perbuatan menunjukkan manusia)  
"Perbuatan seseorang akan menentukan derajat nilai seseorang dalam masyarakat"**
- ❖ **Reso Temmangingi Namalomo Naleteti Pammase Dewata..  
"Kerja keras dengan penuh keikhlasan dan tidak lupa berdoa agar tujuan kita dapat tercapai"**

## **PERSEMBAHAN**

**Tesis ini penulis persembahkan khusus untuk :**

- **Kedua Orangtua, Ayahanda Gusti Abu Haseng, S. Sos., dan Ibunda Mastan Usman H. Mappiasse**
- **Suami tercinta Ardiansyah, S.T.**
- **Adik Mutiara Novita G Abuhaseg, S.I.Kom., dan adik bungsu Nurul Qarama G Abuhaseg, S. Kom.**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan disuatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau ditebitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 19 Oktober 2013  
Yang menyatakan,

Desti Astaty, S.H.

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrohmanirrohim*

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini dengan judul "*Indikasi Dugaan Persekongkolan Tender Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan dan Kebudayaan Palu-Sulawesi Tengah*".

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa adanya bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini tidak dapat diselesaikan dengan baik, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M. Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univeritas Islam Indonesia
3. Ibu Siti Anisah, S.H., M. Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah penuh dengan keikhlasan dan kesabaran dalam memberikan bimbingan, pengarahan, masukan-masukan saran dan kritik yang sangat membantu dalam penyelesaian tesis ini hingga selesai.

4. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M. Hum., Ph.D. selaku Dosen Penguji dalam ujian tesis
5. Bapak Ery Arifudin, S.H., M.H. selaku Dosen Penguji dalam ujian tesis
6. Seluruh Dosen pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
7. Teman-teman semester II BKU Hukum Bisnis Angkatan XXVII Tahun Akademik 2012
8. Seluruh Teman-teman Semester I Angkatan XXVII November 2011
9. Ayahanda Gusti Abu Haseng, S.Sos., Ibunda Mastan Usman H. Mappiasse, Suami Tercinta Ardiansyah, S.T., Adik-adikku tersayang Mutiara Novita, S.I.Kom dan Nurul Qarama, S. Kom. Nenek Hj. Hapipah yang selalu mengirimkan doanya, Ayah dan Ibu Mertua serta seluruh keluarga besar yang telah memberikan dorongan, perhatian dan Doa-doanya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
10. Sahabatku Mirayanti, SE., Nurhayati, S.Pd., Dewi Rubianti, SE., dan Devi Damayanti, S.Pd (My D3)
11. Anak-anak angkatku Imran, Wahyono, Tanri Abeng Anasta dan Dian Harianti.

Semoga dengan segala amal yang baik tersebut akan memperoleh imbalan dan balasan rahmat dan karunia dari Allah SWT, Amin..

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat memberi manfaat bagi yang memerlukan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta , 19 Oktober 2013

Desti Astaty, S.H.

## DAFTAR ISI

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| HALAMAN JUDUL.....                  | i   |
| HALAMAN PERSETUJUAN.....            | ii  |
| HALAMAN MOTTO.....                  | iii |
| HALAMAN PERSEMBAHAN.....            | iv  |
| KATA PENGANTAR.....                 | v   |
| DAFTAR ISI.....                     | vi  |
| ABSTRAKSI.....                      | ix  |
| <br>                                |     |
| BAB I    PENDAHULUAN.....           | 1   |
| A. LATAR BELAKANG MASALAH.....      | 1   |
| B. RUMUSAN MASALAH.....             | 7   |
| C. TUJUAN PENELITIAN.....           | 7   |
| D. TINJAUAN PUSTAKA.....            | 8   |
| E. METODE PENELITIAN.....           | 12  |
| 1. Objek Penelitian.....            | 12  |
| 2. Sumber Data.....                 | 12  |
| 3. Teknik Pengumpulan Data.....     | 15  |
| 4. Metode Pendekatan.....           | 15  |
| 5. Analisis Data.....               | 15  |
| F. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS..... | 15  |

|         |  |    |
|---------|--|----|
| BAB II  | TINJAUAN UMUM PERSEKONGKOLAN TENDER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT..... | 18 |
| A.      | Pengertian dan Mekanisme Persekongkolan dalam Tender.....  | 18 |
| B.      | Jenis-jenis Persekongkolan dalam Tender.....   | 26 |
| C.      | Persekongkolan Tender dalam Perspektif Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.....   | 31 |
| D.      | Unsur-unsur Persekongkolan dalam Tender.....   | 37 |
| E.      | Tinjauan tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.....   | 42 |
| <br>    |  |    |
| BAB III | INDIKASI DUGAAN PERSEKONGKOLAN TENDER PROYEK PEMBANGUNAN GEDUNG SERBAGUNA PUSAT PENGEMBANGAN DAN KEBUDAYAAN PARIWISATA PALU-SULAWESI TENGAH.....         | 51 |
| A.      | Proes Tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan dan Kebudayaan Pariwisata Palu-Sulawesi Tengah.....                                  | 51 |
| B.      | Indikasi Dugaan Persekongkolan Tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata Palu-Sulawesi Tengah yang         |    |

|   |    |
|---|----|
| diMenangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT.<br>Firman Anugerah Jaya..... | 78 |
|---|----|

|                     |    |
|---------------------|----|
| BAB IV PENUTUP..... | 98 |
| A. Kesimpulan.....  | 98 |
| B. Saran.....       | 99 |

|  |     |
|--|-----|
| DAFTAR PUSTAKA.....                      | 101 |
| A. Buku.....                             | 101 |
| B. Jurnal dan Makalah.....               | 102 |
| C. Peraturan dan Perundang-undangan..... | 103 |
| D. Data Elektronik.....                  | 103 |

## ABSTRAK

Judul penelitian ini adalah “Indikasi Dugaan Persekongkolan Tender Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata Palu-Sulawesi Tengah” Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan dikomparasikan dengan hasil wawancara lapangan dan Dengan menggunakan dasar pijak yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tentang Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendekatan penelitian ini dititikberatkan pada pendekatan Yuridis normatif.

Penelitian ini adalah wujud perhatian terhadap persekongkolan tender yang kerap terjadi, karena persekongkolan tender sangat merugikan banyak pihak, terutama sesama kontraktor yang juga berhak bersaing dalam memperoleh proyek yang ditenderkan. oleh karena itu penelitian ini dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan memahami proses pelaksanaan tender serta bentuk Indikasi kegiatan persekongkolan dalam memenangkan tender proyek pembangunan gedung serbaguna pusat pengembangan kebudayaan dan pariwisata Palu-Sulawesi tengah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan tender yang dimenangkan PT. Anukana Utama Najaya KSO PT. Firman Anugerah Jaya tidak melanggar Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persekongkolan Tender. Banyaknya tender yang dimenangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya berdampak terhadap tidak meratanya pekerjaan proyek konstruksi di kota Palu-Sulawesi Tengah, selain itu juga berdampak terhadap persaingan usaha bidang konstruksi secara umum.

Perlu sosialisasi mengenai Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang terus menerus kepada para pelaku usaha pada khususnya, serta masyarakat pada umumnya sehingga pelaku usaha dan masyarakat memahami tentang adanya pelanggaran terhadap Undang-undang tersebut dan bersedia melaporkannya kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dengan demikian semakin tercipta iklim usaha yang semakin sehat, kompetitif dan efisien serta terhindar dari praktek yang merugikan pasar yang pada akhirnya merugikan pelaku usaha serta masyarakat.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu bentuk tindakan yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat adalah Persekongkolan dalam Tender, yang merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Prinsip-prinsip umum yang perlu diperhatikan dalam Tender adalah Transparansi, Penghargaan atas uang, Kompetisi yang efektif dan terbuka, Negosiasi yang adil, Akuntabilitas dan proses penilaian, dan Non-diskriminatif. Sejalan dengan hal tersebut, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 juga mengatur tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana digariskan pada Pasal 22.<sup>1</sup>

Pedoman Pasal yang telah dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) salah satunya yaitu Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan Tender. Pengertian Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang atau untuk menyediakan jasa. Adapun unsur dalam Pasal ini adalah Pelaku Usaha, Bersekongkol, Pihak lain,

---

<sup>1</sup> KPPU, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, 2009, hal 5.

Mengatur dan/atau Menentukan Pemenang Tender, dan mengakibatkan Persaingan Usaha tidak Sehat.<sup>2</sup>

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22, yaitu : pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Maka dari ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut dapat diketahui Unsur-unsur persekongkolan tender adalah :

1. Adanya dua atau lebih pelaku usaha
2. Adanya persekongkolan
3. Terdapat tujuan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender Mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.<sup>3</sup>

Adapun istilah Bersekongkol diartikan sebagai kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun, dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup><http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Pedoman-Larangan-PersekongkolanTender:3b1ca0a43b79bdfd9f9305b8129829622a7f5cb93d93f6e711c1216b6e9dbca7> , Akses 3 April 2013.

<sup>3</sup>Mochammad Yusuf Adidana, [http://m.hukumonline.com/berita/hol18357/persekongkolan-tender-sebagai-suatu-tindakan-yang-anti-persaingan-sehat,"persekongkolan,"tender sebagai suatu tindakan yang anti persaingan sehat](http://m.hukumonline.com/berita/hol18357/persekongkolan-tender-sebagai-suatu-tindakan-yang-anti-persaingan-sehat,) , Akses 20 maret 2013.

<sup>4</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., Oktober 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, Jakarta, hal 151.

Istilah tersebut mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Kerjasama antara dua pihak atau lebih
2. Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya
3. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
4. Menciptakan persaingan semu
5. Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan
6. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu
7. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung atau tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender
8. Dengan cara melawan hukum.<sup>5</sup>

Dari ketentuan tersebut di atas jelas tujuannya ialah menciptakan persaingan yang sehat antar pelaku usaha sebagai peserta tender. Pelaku usaha dilarang melakukan persekongkolan karena dapat menimbulkan terjadinya persaingan yang tidak sehat.

Praktek yang sering terjadi dalam proses tender adalah pihak Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan panitia lelang berupaya mengakomodasi kepentingan pihak-pihak tertentu dan menghasilkan keputusan yang merugikan para pihak yang terlibat dalam proses

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

tender. Akomodasi kepentingan dapat bermanifestasi dalam bentuk praktek korupsi atau penyuapan (*Bribery*), Nepotisme atau Kroniisme yang memberikan *Privilege* pada pihak tertentu yang mendorong pihak tertentu memenangkan suatu tender.<sup>6</sup>

Perkembangan yang terjadi dalam kasus persekongkolan tender pada umumnya badan penyelenggara tender, bisa swasta maupun pemerintah, menjadi korban karena praktek bisnis yang tidak sehat ini. Tetapi kemudian juga terjadi "*Vertical Conspiracies*" yaitu korupsi yang melibatkan pihak-pihak penyelenggara tender, dan tentunya pihak yang dirugikan adalah para pelaku bisnis peserta tender yang diperlakukan secara tidak wajar.<sup>7</sup>

Pemerintah Pusat dan Daerah untuk memperoleh barang dan jasa pada harga yang murah. Seringkali, para pesaing setuju dimuka untuk menetapkan siapa yang memasukkan penawaran yang akan menang atas suatu kontrak yang diberikan melalui suatu proses pengadaan yang kompetitif. Suatu bentuk umum dari persekongkolan tender adalah untuk meningkatkan besaran nilai

---

<sup>6</sup> Yakub Adi Krisanto, Artikel *Analisis pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender*, Juni 2008, Hal 2.

<sup>7</sup> Widi Agustian, *Donggi Senoro LNG vs KPPU, Medco Gugat Keputusan KPPU, PT Medco Energi Internasional Tbk (MEDC) Beserta Anak Usahanya, PT Medco E&P Tomori Sulawesi Mengajukan Keberatan atas Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha(KPPU)*, <http://hileud.com/hileudnews?title=KPPU+Lanjutkan+Pemeriksaan+Donggi+Senoro&id=176739> Akses 14 April 2013.

pengadaan yang akan menang dan oleh karenanya dapat menikmati keuntungan dari nilai tersebut.<sup>8</sup>

Memperhatikan situasi dan kondisi diatas, menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.<sup>9</sup>

Seperti pada kasus Pelaksanaan tender proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan Dan Pariwisata Sulteng, yang memenangkan PT Anukana Utama Najaya, KSO PT Firman Anugrah Jaya, diduga sarat dengan praktek persekongkolan. Jika dicermati dari delapan perusahaan yang mengikuti proses tender, harga penawaran yang diajukan PT Anukana Utama Najaya, KSO PT Firman Anugrah Jaya masuk pada urutan ke tiga yakni Rp6.425.000.000. Setelah PT Data Karsa Trimurti Rp6.435.000.000, PT Mahardika Rp6.467.000.000 dan PT Ikan Segar Tunggal Rp6.447.714.000. Kemudian perusahaan yang penawarannya paling rendah adalah PT Damai Putra Abadi Rp5.253.000.000 dan menyusul PT Sumber Begesting Raya

---

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/competition/cartels/42662829.pdf> , Pedoman Untuk Mengatasi Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Publik, Akses 23 Maret 2013.

<sup>9</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 10, 2000, hal 26.

Rp5.568.293.000. Kemudian setelah panitia melakukan tahapan klarifikasi akhir, sejumlah perusahaan dianggap tidak memenuhi syarat dan ditetapkan PT Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugrah Jaya sebagai pemenang.

Berdasarkan latar belakang ini maka penulis tertarik untuk melakukan Penelitian lebih lanjut atas Kasus Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata Sulteng yang diduga ada indikasi persekongkolan tender atas kemenangan tender oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya.

Dengan demikian persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan tender tertentu. kegiatan bersekongkol atau konspirasi dalam tender ini dapat dilakukan oleh satu atau lebih peserta dengan harga yang lebih rendah dan kemudian melakukan penawaran dengan harga diatas harga perusahaan yang direkayasa sebagai pemenang. Dan kesepakatan semacam ini bertentangan dengan proses pelelangan yang wajar. Oleh karena itu, persekongkolan dalam penawaran tender dianggap menghalangi terciptanya persaingan yang sehat dikalangan para penawar yang beriktikad baik untuk melakukan usaha.

## **B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka disini penulis membuat suatu rumusan masalah, yaitu :

1. Apakah PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya dalam pengajuan tender sudah memenuhi proses tender?
2. Apakah ada indikasi dugaan persekongkolan tender dalam proyek pembangunan gedung serbaguna pusat pengembangan kebudayaan dan pariwisata Sulteng yang di menangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka melalui penelitian ini diharapkan akan mencapai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan memahami Apakah PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya dalam pengajuan tender sudah memenuhi prosedur tender.
2. Untuk mengkaji dan memahami Apakah ada indikasi dugaan persekongkolan tender dalam proyek pembangunan gedung serbaguna pusat pengembangan kebudayaan dan pariwisata Sulteng yang di menangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya.

#### D. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, bahwa pengadaan barang/jasa Pemerintah yang Efisien, Terbuka dan Kompetitif sangat diperlukan bagi ketersediaan barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik.<sup>10</sup>

Pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.<sup>11</sup>

Persekongkolan Tender secara khusus diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Yang berbunyi : “Bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.<sup>12</sup>

Oleh karena itu yang dilarang dalam pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah persekongkolan (*conspiracy dan collusion*) antara pelaku usaha dengan pihak lain dalam penentuan pemenang tender, yaitu melalui pengajuan untuk

---

<sup>10</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal 2.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 151.

menawarkan harga dalam memborong suatu pekerjaan atau juga pengajuan penawaran harga dalam penawaran harga untuk pengadaan barang dan jasa-jasa tertentu.<sup>13</sup>

Tender berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tawaran mengajukan harga terbaik untuk membeli atau mendapatkan barang dan atau jasa, atau menyediakan barang dan atau jasa, atau melaksanakan suatu pekerjaan. Penjelasan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa tender merupakan tawaran untuk mengajukan harga, untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Kegiatan bersekongkol menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang, karena pada dasarnya tender dan pemenangnya tidak diatur dan bersifat rahasia.<sup>14</sup>

Untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran hukum persaingan dilakukan melalui dua pendekatan yaitu pendekatan struktur dan pendekatan perilaku. Ini juga bukan satu-satunya di Indonesia karena telah lama dipakai dan berkembang di negara-negara yang sudah terlebih dahulu mempunyai hukum persaingan.<sup>15</sup>

Istilah Pelaku Usaha diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Ayudha D Prayoga et. al., ed. *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengatur di Indonesia*, Jakarta, Proyek Elips, 2000, hal 122.

<sup>15</sup> Syamsul Maarif, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, bahan untuk Orientasi Hakim Agung yang diadakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 31 Januari 2002, Jakarta, hal 10.

hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.<sup>16</sup>

Persekongkolan dalam tender merupakan salah satu kegiatan yang anti persaingan, sehingga dapat berakibat melanggar tujuan tender yang sesungguhnya, yaitu untuk mendapatkan barang atau jasa dengan harga dan kondisi yang paling menguntungkan.<sup>17</sup>

Persekongkolan Tender dapat mengakibatkan hal-hal berikut, antara lain :

1. Hilangnya persaingan usaha yang sehat
2. Biaya yang tinggi, tetapi dengan kualitas barang yang rendah
3. Pasar menjadi tertutup (menciptakan *entru barrier* bagi pelaku usaha lain yang potensial)
4. Pasar menjadi terkonsentrasi, sehingga dapat menimbulkan inefisiensi.<sup>18</sup>

Untuk mengetahui telah terjadi tidaknya suatu persekongkolan dalam tender, berikut ini merupakan indikasi persekongkolan, sedangkan bentuk atau perilaku persekongkolan maupun ada tidaknya persekongkolan tersebut harus dibuktikan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal 151.

<sup>17</sup> Soy Pardede, Hukum Persaingan Usaha, pada temu dialog KPPU dengan Pelaku Usaha, "Implementasi Tugas dan Kewenangan KPPU RI dalam Mengawasi Kegiatan Dunia Usaha Bisnis", Surakarta, 9 Oktober 2004, hal 26.

<sup>18</sup> *Ibid*.

melalui pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa atau Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

1. Indikasi persekongkolan pada saat perencanaan
2. Indikasi persekongkolan pada saat pembentukan Panitia
3. Indikasi persekongkolan pada saat prakualifikasi perusahaan atau pra lelang
4. Indikasi persekongkolan pada saat pembuatan persyaratan untuk mengikuti tender/lelang maupun pada saat penyusunan dokumen tender/lelang
5. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman tender atau lelang
6. Indikasi persekongkolan pada saat pengambilan dokumen tender/lelang
7. Indikasi persekongkolan pada saat penentuan Harga Perkiraan Sendiri atau harga dasar lelang
8. Indikasi persekongkolan pada saat penjelasan tender atau open house lelang
9. Indikasi persekongkolan pada saat penyerahan dan pembukaan dokumen atau kotak penawaran tender/lelang
10. Indikasi persekongkolan pada saat evaluasi dan penetapan pemenang tender/lelang
11. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman calon pemenang
12. Indikasi persekongkolan pada saat pengajuan sanggahan

13. Indikasi persekongkolan pada saat penunjukan pemenang tender/lelang dan penandatanganan kontrak
14. Indikasi persekongkolan pada saat pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan.<sup>19</sup>

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 membagi 3 bentuk Persekongkolan yaitu:

1. Persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender.
2. Persekongkolan untuk memperoleh informasi yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan.
3. Persekongkolan untuk menghambat produksi atau pemasaran barang/jasa.<sup>20</sup>

Berpedoman pada Rumusan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, maka pada kasus pengadaan barang/jasa melalui mekanisme tender sebagaimana telah dijelaskan dalam pendahuluan di atas, apabila dicermati telah terjadi pelanggaran di bidang hukum persaingan usaha namun untuk menentukan sah atau tidaknya tentu bukanlah suatu hal yang sederhana, dimana diperlukan serangkaian usaha untuk membuktikan telah terjadi pelanggaran hukum dalam tender tersebut. Hampir diseluruh negara memandang bahwa persekongkolan dalam tender merupakan jenis pelanggaran yang sangat serius, karena tindakan tersebut biasanya merugikan negara

---

<sup>19</sup>KPPU, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, *op cit*, hal 18-24.

<sup>20</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

dalam arti luas. Tender kolusif lebih mengutamakan perilaku (*behavior*) berupa perjanjian untuk bersekongkol yang pada umumnya dilakukan secara diam-diam. Kebanyakan negara memperlakukan tender kolusif lebih ketat dari pada perjanjian horizontal lainnya karena mengandung unsur kecurangan dan akibat yang merugikan terhadap pembelanjaan pemerintah dan anggaran negara.<sup>21</sup>

## **E. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui atau menjalankan sesuatu melalui langkah-langkah yang sistematis. Sedangkan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari dan mengkaji satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.<sup>22</sup>

### **1. Objek Penelitian**

Objek Penelitian ini adalah :

- a. Persekongkolan Tender
- b. Prosedur Pengajuan Tender

### **2. Sumber Data**

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan melakukan wawancara dengan peserta tender.

---

<sup>21</sup> Sacker dan Lohse dalam AM Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat*, Jakarta: Katalis Publishing, 2000, Hal 313.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas, 2007, hal 43.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang berisikan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

c) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Tentang Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari berbagai bahan kepustakaan mengenai persekongkolan tender dan berbagai hasil penelitian serta makalah dan simposium atau seminar yang terkait dengan masalah persekongkolan tender yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap

bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

- a) Kamus Hukum
- b) Kamus Inggris-Indonesia
- c) Serta Kamus penunjang di luar bidang Hukum yang dapat digunakan untuk melengkapi atau sebagai data penunjang dari penelitian ini.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

1. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara kepada para peserta tender.
2. Dalam penelitian ini, alat yang digunakan untuk mengumpulkan data adalah pedoman wawancara yang telah diperoleh penulis.
3. Selain itu pengumpulan data dilakukan juga dengan cara studi dokumen, yaitu mengumpulkan, menemukan, mempelajari, mengkaji dan menelaah hasil wawancara yang telah diperoleh.

### **4. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Yaitu mengkaji permasalahan terhadap masalah dengan cara melihat dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen-dokumen

dan berbagai teori,<sup>23</sup> selanjutnya di komparasikan dengan hasil wawancara di lapangan.

## 5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dalam konteks penelitian penulis. Penelitian bersifat deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh data yang menggambarkan secara jelas atas permasalahan yang akan diteliti. Penelitian ini merupakan penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menelaah pustaka laporan hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya, maupun penelitian lapangan (*field research*) yaitu dengan wawancara dengan para peserta tender. Dan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan digunakan sebagai pendukung dari data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, data selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif.

## F. Sistematika Penulisan Data

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari penelitian ini yang

---

<sup>23</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta:Ghlm.ia Indoneisa, 1990, hal 11.

terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi kedalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut :

Bab I adalah pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka atas kasus yang akan diteliti yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang terdiri dari objek penelitian, sumber data/bahan hukum, teknik pengumpulan data serta metode pendekatan dan analisis data. Pada akhir bab ini disajikan sistematika penulisan tesis.

Bab II merupakan uraian mengenai tinjauan pustaka yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian, yang berfungsi sebagai kerangka analisis dalam rangka memberikan jawaban atas permasalahan dan tujuan penelitian yang meliputi dugaan persekongkolan tender pada kasus yang akan diteliti.

Bab III merupakan inti dari penelitian yang berisikan mengenai hasil penelitian lapangan yang relevan dengan permasalahan dan pengkajiannya terutama menyangkut tentang indikasi dugaan persekongkolan tender dan proses tender yang telah sesuai dengan prosedur tender pada kasus yang akan diteliti dan dikaji.

Bab IV menyajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran

yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi penulis tentang kasus yang akan diteliti.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM PERSEKONGKOLAN TENDER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

#### **A. Pengertian dan Metode Persekongkolan dalam Tender**

Banyak ahli Persaingan telah merumuskan pengertian pendekatan struktur maupun pendekatan perilaku, intinya, pendekatan struktur mengatakan bahwa pelaku usaha bisa berurusan dengan lembaga Antimonopoli dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) apabila pelaku usaha yang bersangkutan menguasai pangsa pasar. Akan tetapi ini tidak berarti pelaku usaha tersebut otomatis bisa dikatakan melanggar Undang-undang karena harus dibuktikan terlebih dahulu misalnya apakah penguasaan dapat berakibat timbulnya persaingan usaha tidak sehat.<sup>24</sup>

Tender dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan atau proyek. Demi alasan efektifitas dan efisiensi proyek

---

<sup>24</sup> Syamsul Maarif, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bahan Untuk Orientasi Hakim Agung yang diadakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 31 Januari 2002 di Hotel Bidakara, Ruang Subadra, Jakarta, *op. cit.*, hal 10.

dilaksanakan sendiri maka lebih baik diserahkan kepada pihak lain yang mempunyai kapasitas melaksanakan proyek atau kegiatan. Persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat atau persaingan curang.<sup>25</sup>

Tender dalam Pasal 22 cakupannya sangat luas, artinya berlaku sejak proses penawaran awal (*Preliminary bid*) sampai *Final Bid*, bahkan semua kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan tender.<sup>26</sup>

Berdasarkan Kamus Hukum, Persekongkolan adalah suatu kerjasama antara dua pihak atau lebih yang secara bersama-sama melakukan tindakan yang melanggar hukum. Persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.<sup>27</sup>

Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan persaingan semu, atau menyetujui dan atau memfasilitasi, atau pemberian kesempatan eksklusif, atau tidak menolak melakukan sesuatu

---

<sup>25</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, 2010, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, Hal 172.

<sup>26</sup> Siti Anisah, *Hukum Persaingan Usaha*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003, hal 70.

<sup>27</sup> *Ibid*, KPPU, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, hal 15.

tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.<sup>28</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dimaksud Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Yang perlu digaris bawahi adalah pertama, bahwa terjadi persekongkolan apabila ada tindakan melawan hukum. Kedua, suatu tindakan apabila dilakukan oleh satu pihak maka bukan merupakan perbuatan melawan hukum (*Unlawful*) tetapi ketika dilakukan bersama (*Concerted Action*) merupakan perbuatan melawan hukum.

Secara Yuridis pengertian Persekongkolan Usaha atau *Conspiracy* ini diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yakni “sebagai bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol”. Bentuk kegiatan persekongkolan ini tidak harus dibuktikan dengan adanya perjanjian, tetapi bisa dalam bentuk kegiatan lain yang tidak mungkin diwujudkan dalam suatu perjanjian.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *op.cit*, hal 147.

Menurut Yakub Adi Krisanto, Tender dalam Hukum Persaingan Usaha mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan/proyek, dimana pemilik dengan alasan keefektifan dan keefisienan apabila proyek dilaksanakan sendiri maka lebih baik diserahkan pihak lain yang mempunyai kapabilitas untuk melaksanakan proyek/kegiatan.<sup>30</sup>

Tender, *Bisnis contract*, oleh Pemasok/Supplier atau kontraktor untuk memasok atau memborong barang atau jasa, berupa anatara lain *Open bid tender* (tawaran terbuka), dimana tawaran dilakukan secara terbuka sehingga para peserta tender dapat bersaing menurunkan harga atau *sealed bid tender* (tawaran bermaterai), dimana tawaran dimasukkan dalam amplop bermaterai dan dibuka secara serempak pada saat tertentu untuk dipilih yang terbaik, dan para peserta tidak dapat menurunkan harga lagi.<sup>31</sup>

Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan persaingan semu, atau menyetujui dan atau memfasilitasi, atau pemberian kesempatan eksklusif, atau tidak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui

---

<sup>30</sup> Yakub Adi Krisanto, 'Analisis Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Persekongkolan Tender', <http://yakubadikrisanto.wordpress.com/2008/06/05/karakteristik-putusan-kppu-tentang-persekongkolan-tender/>.

<sup>31</sup> T Guritno, *Kamus Ekonomi Bisnis Perbankan Inggris-Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal 412.

bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur alam rangka memenangkan peserta tender tertentu.<sup>32</sup>

Persekongkolan atau Konspirasi dalam penawaran umum diartikan sebagai bentuk perjanjian kerjasama diantara para penawar yang seharusnya bersaing, engan tujuan memenangkan peserta tender tertentu. Perjanjian ini dapat dilakukan oleh satu atau lebih peserta lelang yang setuju untuk tidak mengajukan penawaran, atau oleh para peserta lelang yang menyetujui satu peserta dengan harga yang lebih rendah, dan kemudian melakukan penawaran engan harga diatas perusahaan yang direkayasa sebagai pemenang. Kesepakatan semacam ini bertentangan dengan proses pelelangan yang wajar, karena penawaran umum dirancang untuk menciptakan keadilan dan menjamin dihasilkannya harga yang murah dan paling efisien.<sup>33</sup>

Persekongkolan atau konspirasi disebut juga *Bid-Ringing* adalah praktek anti persaingan yang dapat terjadi di antara para pelaku usaha yang seharusnya saling merupakan pesaing dalam suatu lelang. Secara sederhana, *bid-ringing* adalah kesepakatan untuk, alih-alih bersaing, mengatur pemenang dalam suatu penawaran lelang melalui pengelabuan harga penawaran.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> KPPU, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, 1999, *op. cit.*, hal 15.

<sup>33</sup> A.M. Tri Anggraeni, *Persekongkolan Penawaran Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan*, Makalah, hal 4.

<sup>34</sup> Arie Susanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, cetakan Kesatu, 2002, hal 45.

*Bid Rigging* disebut juga *Collusive Tendering*. *Collusive tendering* adalah suatu tindakan yang dilakukan peserta tender untuk memenangkan satu peserta tender, dengan cara berpura-pura menjadi kompetitor. Di Indonesia dikenal dengan istilah ‘‘Tender Arisan’’. Tender ini merupakan kecenderungan di seluruh dunia, dimana di Indonesia biasanya terdapat pada proyek pemerintah.<sup>35</sup>

Beberapa Mekanisme (Metode) beroperasinya Persekongkolan Penawaran Tender, antara lain :

1. Tekanan terhadap penawaran (*bid suppression*) yaitu bahwa satu atau lebih penawar setuju untuk menahan diri tidak mengikuti persaingan, atau menarik penawaran yang telah diajukan sebelumnya, agar penawar lain dapat memenangkan pelelangan itu.
2. Penawaran yang saling melengkapi (*complementary bidding*) yaitu kesepakatan diantara para penawar dimana dua atau lebih penawar setuju terhadap siapa yang akan memenangkan penawaran. Pemenang yang dirancang kemudian mengatakan kepada penawar lain mengenai harga yang direncanakan, sehingga mereka akan melakukan penawaran dengan harga yang lebih tinggi. Sebaliknya, pemenang yang dirancang akan memerintahkan penawar lain untuk menawar ditingkat harga

---

<sup>35</sup> Sutrisno Iwantono, *Filosofi yang melatarbelakangi dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, dalam Proceedings : Rangkaian Lokakarya Terbatas Hukum Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan KPPU*, Emmy Yuhassarie (editor), kerjasama antara Pusat Pengkajian Hukum dan Mahkamah Agung, Jakarta, hal 6.

yang ditentukan, sehingga harga penawaran calon pemenang menjadi lebih rendah daripada pesaing yang lain. Tindakan tersebut menciptakan kesan seolah-olah terdapat persaingan sesungguhnya diantara mereka, sehingga penawar yang dirancang berhasil memenangkan tender.

3. Perputaran Penawaran atau arisan tender (*Bid rotation*) adalah pola penawaran tender dimana satu dari penawar setuju untuk kembali sebagai penawar yang lebih rendah. Dalam hal ini penawar tender lain secara bersama-sama akan akan menawar setinggi-tingginya, sebelum sampai pada gilirannya untuk memenangkan tender.
4. Pembagian Pasar (*Market division*) dalah pola penawaran tender yang terdiri dari beberapa cara untuk memenangkan tender melalui pembagian pasar. Melalui metode ini, para penawar dapat merancang wilayah geografis maupun pelanggan tertentu, sehingga jika terdapat kontrak diwilayah tertentu, seluruh penawar sudah mengetahui pemenang mana yang akan memenangkan tender.<sup>36</sup>

Dengan demikian persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, Srikandi, Surabaya, 2007, Hal 29.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah yang Efisien, Terbuka dan Kompetitif sangat diperlukan bagi ketersediaan barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik.<sup>38</sup>

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.<sup>39</sup>

Tender yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha adalah:

1. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, sehingga mengakibatkan para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi tidak dapat mengikutinya
2. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama

---

<sup>38</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *loc. cit.*

<sup>39</sup> *Ibid*, hal 2.

3. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.<sup>40</sup>

## B. Jenis-jenis Persekongkolan dalam Tender

Dalam penelitian ini, istilah Tender disamakan dengan Lelang, dan digunakan bersama-sama dalam pembahasan.

Teori Lelang atau *Auction Theory* merupakan cabang dari Ilmu Ekonomi terapan yang menjelaskan bagaimana orang bertindak didalam pasar lelang dan melakukan penelitian terhadap properti dari pasar lelang. Terdapat banyak desain yang mungkin dilakukan (kumpulan aturan) untuk sebuah lelang dan Isu-isu tertentu dipelajari oleh pakar teori lelang termasuk efisiensi dari desain lelang tertentu, strategi penawaran optimal dan keseimbangan dan perbandingan perolehan atau *Revenue comparision*.<sup>41</sup>

Pengadaan Barang/Jasa biasa disebut dengan lelang. Lelang merupakan suatu cara penjualan barang/jasa yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang tertuang dalam *Verdu Reglement* yang menyatakan “penjualan dimuka umum dengan harga yang semakin meningkat (*bij opbod*), dengan persetujuan harga makin menurun (*bij aflag*) atau dengan

---

<sup>40</sup> <http://lp3si.wordpress.com/2010/08/23/indikasi-persekongkolan-dalam-tender/>  
Akses 26 April 2013.

<sup>41</sup> Wikipedia, the free encyclopedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Auction\\_Theory](http://en.wikipedia.org/wiki/Auction_Theory).  
Akses 9 Mei 2013.

pendaftaran harga (*bij inschrijving*) atau dimana orang-orang yang diundang atau sebelumnya sudah diberitahu tentang pelelangan, atau penjualan atau kesempatan yang diberikan kepada orang-orang yang berlelang atau yang membeli untuk menawar harga, menyetujui harga atau mendaftarkan harga''.

Lelang merupakan suatu rangkaian kejadian yang terjadi antara saat di mana seseorang hendak menjual barang atau lebih, baik secara pribadi maupun dengan perantara kuasanya dengan memberi kesempatan kepada orang-orang yang hendak melakukan penawaran untuk membeli barang yang ditawarkan sampai pada saat dimana kesempatan itu hilang.

Dilihat dari fungsinya, lelang merupakan institusi pasar yang mempertemukan penjual dan pembeli pada suatu saat dan tempat tertentu dengan pembentukan harga yang kompetitif, dan dibandingkan institui pasar yang lain.

Pada dasarnya tujuan lelang adalah untuk menciptakan persaingan diantara peerta lelang, sehingga diperoleh harga yang terbaik. Pada lelang dengan harga yang semakin meningkat terjadi persaingan terbuka dimana para peserta lelang saling tawar menawar dengan menaikkan harga sampai mencapai harga tertinggi, sehingga penawar dengan harga tertinggi yang menjadi pemenang lelang.

Lelang dengan pendaftaran harga, juga terjadi persaingan tertutup, dimana peserta lelang tidak mengetahui harga yang

didaftarkan oleh masing-masing peserta karena harga yang didaftarkan dimasukkan ke dalam amplop tertutup.

Dalam hal ini pemenang ditentukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

1. Apabila berkedudukan sebagai pembeli, pemenangnya adalah penawar harga terendah (*the lowest bid*) yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Apabila berkedudukan sebagai penjual maka pemenangnya adalah penawar dengan harga tertinggi yang dapat dipertanggungjawabkan (*the highest bid*).

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan dalam tiga jenis, yaitu :

1. Persekongkolan Horizontal, adalah persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang atau jasa saingannya. Persekongkolan ini dilakukan dengan cara menciptakan persaingan semu atau pura-pura diantara peserta tender. Hal itu dilakukan secara diam-diam tanpa sepengetahuan Panitia Pengadaan/Panitia Lelang/Pengadaan Barang atau Jasa/Pimpinan Proyek. Dalam hal ini maka pihak yang dimenangkan lazimnya akan memberikan konsesi tertentu kepada pihak lainnya sesuai dengan perjanjian tau kesepakatan yang telah disetujui. Untuk menghindari tuntutan dari pihak pengguna barang atau jasa maka biasanya

kesepakatan itu dilakukan secara tidak tertulis dan sangat rahasia.

2. Persekongkolan Vertikal, adalah persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha tau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender tau panitia lelang tau pengguna barang dan jasa tau pemilik atau pemberi pekerjaan. persekongkolan ini dapat terjadi apabila panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa tau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan salah satu atau beberapa peserta tender. Dalam hal ini tidak dibedakan apakah inisiatif kerjasama tersebut berasal dari pelaku usaha atau penyedia atau penyedia barang atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Yang terpenting adalah telah terjadi kerjasama para pihak untuk mengatur dalam tender. Dalam hal ini pihak pemenang juga memberikan konsesi tertentu kepada para pihak.

3. Persekongkolan Gabungan antara Horizontal dan Vertikal adalah persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha tau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender. Salah satu bentuk persekongkolan ini adalah tender fiktif dimana baik panitia

tender, pemberi pekerjaan maupun para pelaku usaha melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup.<sup>42</sup>

Bentuk-bentuk Persekongkolan, berdasarkan pihak yang terlibat, antara lain meliputi :

1. Persekongkolan antar pihak, yaitu persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha dengan pemilik/pemberi pekerjaan/panitia tender atau dengan pihak-pihak tertentu.
  - a. Persekongkolan terjadi antara pemilik/pemberi pekerjaan/panitia tender dengan peserta tender.
  - b. Antara pemilik/pemberi pekerjaan/panitia tender dengan produsen dan dengan peserta tender
2. Persekongkolan antar peserta tender (horizontal), yaitu persekongkolan terjadi antara pelaku usaha dengan sesama pelaku usaha pesaingnya.<sup>43</sup>

Berdasarkan perilakunya, bentuk-bentuk Persekongkolan antara lain sebagai berikut :

1. Melakukan pendekatan dan kesepakatan-kesepakatan dengan penyelenggara sebelum pelaksanaan tender
2. Tindakan saling memperlihatkan harga penawaran yang akan diajukan dalam pembukaan tender di antara peserta

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *DRAFT Pedoman Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, 2004, <http://www.kppu.go.id/new/index.php>, Akses 10 Mei 2013.

3. Saling melakukan pertukaran informasi
4. Pemberian kesempatan secara eksklusif oleh panitia atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada peserta tertentu
5. Menciptakan persaingan semu antar peserta
6. Tindakan saling menyesuaikan antar peserta
7. Menciptakan pergiliran waktu pemenang
8. Melakukan manipulasi persyaratan teknis dan administratif.<sup>44</sup>

### **C. Persekongkolan Tender dalam Perspektif Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat membuat kategori tindakan-tindakan yang dilarang, yaitu :

1. Perjanjian yang dilarang
2. Kegiatan yang dilarang
3. Posisi Dominan.

Dua kategori yang pertama (“Perjanjian yang dilarang” dan “kegiatan yang dilarang”) tampak lebih ditekankan pada pengaturan perilaku (*Behavior*) yang mengarah pada akibat yang tidak dikehendaki, sedangkan kategori “Posisi Dominan” lebih

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

dititikberatkan pada larangan penggunaan struktur tertentu (Posisi Dominan) untuk bersaing secara tidak *fair*.<sup>45</sup>

Di dalam wacana Hukum Persaingan Usaha, aturan yang dititikberatkan pada larangan perilaku tertentu dikatakan sebagai aturan yang memiliki pendekatan "*Behavioral*". Sedangkan aturan yang melarang pembentukan atau penyalahgunaan struktur disebut sebagai aturan yang memiliki pendekatan "*Structural*".<sup>46</sup>

Sungguhpun mungkin sulit dibuktikan, perjanjian lisan pun secara hukum sudah dapat dianggap suatu perjanjian yang sah dan sempurna.<sup>47</sup>

Hal tersebut dipertegas lagi dalam Pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyebutkan bahwa : "Yang dimaksud dengan suatu Perjanjian adalah suatu perbuatan dari satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis".<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Kesatu, *loc. cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli : Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Dengan demikian, Unsur adanya perjanjian tetap disyaratkan, dimana perjanjian lisan dianggap sudah cukup memadai untuk menyeret si pelaku untuk bertanggungjawab secara hukum.<sup>49</sup>

Bagaimana halnya jika tidak ada perjanjian yang tegas (tertulis atau lisan), apakah semacam *Understanding* antara para pihak sudah dapat dianggap sebagai perjanjian. Perjanjian dengan *Understanding* ini disebut dengan *Tacit Agreement*. Sungguhpun dalam hukum anti monopoli di beberapa negara, *Tacit Agreement* mungkin dapat diterima sebagai suatu perjanjian, tetapi untuk hukum anti monopoli di Indonesia, yang didasari atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, masih belum mungkin menerima adanya "Perjanjian dalam Anggapan" atau *Tacit Agreement* tersebut.<sup>50</sup>

Contoh dari Perjanjian dengan *Understanding* ini adalah jika seorang pelaku usaha memberi sinyal kepada pelaku usaha lain dengan jalan membatasi *Output* atau mengumumkan perubahan dengan harapan diikuti oleh pelaku usaha yang lain tersebut.<sup>51</sup>

Seperti telah disebutkan bahwa tidak ada tanda-tanda dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk memberlakukan perjanjian "Dalam Anggapan" atau *Collusif Behavior* tersebut sebagai suatu perjanjian yang dapat dilarang. Kecuali jika tindakan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

tersebut termasuk kedalam kategori “Kegiatan yang Dilarang” sebagaimana dimaksud dalam Bab IV dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>52</sup>

Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 lebih sering mencakup Konspirasi tender dari pada sekedar membatasi persaingan usaha. Jika hasil pengumuman tender menguntungkan para peserta yang mengambil bagian maka secara tersirat mengandung pembatasan persaingan harga dalam konteks kebijakan persaingan usaha. Di beberapa negara hal seperti ini sangat mencolok karena yang bersangkutan pada umumnya bisa meliputi Negara dalam arti luas (juga Propinsi, Kelompok Masyarakat, Universitas, Rumah Sakit, Angkatan Bersenjata dan lain sebagainya). Dari segi kebijakan persaingan, ini hanya dianggap hambatan persaingan harga, tapi di banyak negara dianggap sangat seirus, karena biasanya merugikan negara, sehingga kenaikan tingkat harga itu akhirnya membebani masyarakat.<sup>53</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Indonesia juga memperhatikan masalah ini. Namun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menetapkan ketentuan yang konsisten. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menetapkan elemen khusus bagi

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 52.

<sup>53</sup> Knud Hansen, *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis, Jakarta, 2001.

ketentuan-ketentuan persekongkolan, tetapi tidak untuk perjanjian yang dilarang (Pasal 4-16).<sup>54</sup>

Pasal 22 menganggap adanya persekongkolan antara satu pelaku usaha. Dengan demikian, penerapan ketentuan tersebut bergantung pada dua kondisi. Pihak-pihak tersebut harus berpartisipasi dan menyepakati kegiatan kolusif bersama. Tentang pengertian pelaku usaha (Pasal 1 Nomor 5) dan (Konspirasi Pasal 1 Nomor 7) dan juga (Pasal 1 Nomor 8).<sup>55</sup>

Persekongkolan mengacu pada tender yang kolusif, Hal ini menjadi kian penting dalam hal tender yang kolusif terjadi bila para pesaing sepakat untuk mempengaruhi hasil tender demi kepentingan salah satu pihak dengan tidak mengajukan penawaran atau mengajukan penawaran pura-pura saja. Perilaku tersebut biasanya didasarkan pada harapan, bahwa pihak yang tidak mengikuti tender bersangkutan akan mendapatkan giliran pada tender yang akan datang berdasarkan kegiatan kolusif anggota kartel lain. Tender Kolusif biasanya bermaksud untuk meniadakan persaingan harga dan menaikkan harga. Namun, tujuan kartel yaitu bahwa kontrak didapatkan oleh anggota kartel sesuai penentuan kartel hanya dapat dicapai kalau anggota-anggota lain yang tidak mengajukan penawaran atau hanya mengajukan penawaran tender yang terlalu mahal sehingga tidak kompetitif.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hal 336.

<sup>55</sup> *Ibid*.

<sup>56</sup> *Ibid*, hal 337.

Persekongkolan bertujuan juga melakukan tender kolusif, jika posisi yang mengumumkan tender sesuai kualifikasi pelaku usaha dan berdasarkan itu memahami para penawar yang potensial agar mempengaruhi hasil pengumuman tender yang menguntungkan pihak penawar ini dan sekaligus tidak memperhatikan lagi penawar lainnya.<sup>57</sup>

Dalam prakteknya pengertian Tender adalah sama dengan pengertian "Lelang". Pelelangan adalah serangkaian kegiatan untuk menyediakan kebutuhan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat asas sehingga terpilih penyedia jasa terbaik. Definisi tersebut merupakan bentuk operasional pelaksanaan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang ada dilapangan. Dari definisi tersebut, Pengertian Tender dan Lelang tidak dibedakan.<sup>58</sup>

Tujuan Pengadaan Barang/Jasa adalah memperoleh barang/jasa yang dibutuhkan dalam jumlah yang cukup, dengan kualitas dan harga yang dapat dipertanggungjawabkan, dalam waktu dan tempat tertentu, secara efektif dan efisien, menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku.<sup>59</sup>

Pelaksanaan tender wajib memenuhi Asas Keadilan, Keterbukaan dan Tidak Diskriminatif. Selain itu tender harus

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> <http://kppu.go.id/new/index.php>, *op cit.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

memperhatikan hal-hal yang tidak bertentangan dengan asas persaingan usaha yang sehat, yaitu :

1. Tender tidak bersifat Diskriminatif, dapat dipenuhi oleh semua calon peserta tender dengan kompetensi yang sama
2. Tender tidak Diarahkan pada pelaku usaha tertentu dengan kualifikasi dan spesifikasi teknis tertentu
3. Tender tidak mempersyaratkan kualifikasi dan spesifikasi teknis produk tertentu
4. Tender harus bersifat terbuka, transparan dan diumumkan dalam media masa dalam jangka waktu yang cukup. Karena itu, tender harus dilakukan secara terbuka untuk umum dengan pengumuman secara luas melalui media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bilamana dimungkinkan melalui media elektronik, sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya.<sup>60</sup>

#### **D. Unsur-unsur Persekongkolan dalam Tender**

Untuk mengantisipasi terjadinya persekongkolan tender, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah membuat Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan harapan dapat memberi penjelasan lengkap dan mudah dimengerti oleh

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

berbagai pihak seperti pemerintah, pelaku usaha, dan aparat penegak hukum maupun masyarakat luas yang secara tidak langsung berperan dalam mewujudkan penegakan Prinsip-prinsip persaingan usaha sehat dalam tender, baik itu pengadaan barang/jasa dilembaga pemerintah maupun perusahaan swasta.<sup>61</sup>

Beberapa hal yang melatar belakangi pembentukan pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender tersebut, yakni :

1. Terdapat pemahaman yang tidak jelas dalam pelaksanaan tender yang sesuai dengan semangat persaingan usaha sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999
2. Ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 bersifat umum dan kurang memberi penjelasan terperinci mengenai pelaksanaan tender. Pasal tersebut hanya melarang persekongkolan dalam menentukan dan atau mengatur pemenang tender tanpa melakukan penjelasan lebih lanjut tentang cara atau indikator penentu atau pengaturan pemenang tender
3. Agar dapat digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku. Dengan demikian diharapkan tidak ada lagi pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya juga dapat

---

<sup>61</sup> L. Budi Kagramanto, "Lima Unsur Persekongkolan Tender" <http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b81298296271e375d44b93051c2ac15e1d17a22f61> , Akses 20 mei 2013.

digunakan untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara sehat dan wajar.<sup>62</sup>

Dalam ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ada beberapa unsur yang perlu dijelaskan, yakni ;

1. Unsur Pelaku Usaha, adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam Wilayah Hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.
2. Unsur Bersekongkol meliputi :
  - a. Kerjasama antara dua pihak atau lebih
  - b. Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya
  - c. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
  - d. Menciptakan persaingan semu
  - e. Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan
  - f. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu

---

<sup>62</sup> *Ibid*

- g. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.
3. Unsur "Pihak Lain", yaitu para pihak (vertikal dan horisontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut. Unsur pihak lain menunjukkan, bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha.
4. Unsur Mengatur dan atau menentukan pemenang tender, Unsur ini diartikan sebagai suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol, yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut meliputi, antara lain menetapkan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya. Pengaturan dan penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara horisontal maupun vertikal, artinya baik dilakukan oleh para pelaku usaha atau panitia/penyelenggara tender (non pelaku usaha).

5. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat, Unsur ini menunjukkan bahwa persekongkolan menggunakan pendekatan *Rule of Reason*. Pendekatan *Rule of Reason* merupakan suatu pendekatan hukum yang digunakan lembaga pengawas persaingan untuk mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan mengganggu proses persaingan usaha.<sup>63</sup>

Sebagaimana kita ketahui, Masalah Persaingan Usaha adalah suatu bidang studi/kajian yang sangat kompleks dan rumit, karena para pemeriksa/komisioner di Komisi Pengawas Perasaingan Usaha (KPPU) wajib memiliki pengetahuan teori dan praktek dalam bidang bisnis. Pasal 32 Huruf f Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengenai persyaratan anggota komisi, ditegaskan bahwa anggota komisi "*Berpengalaman dalam bidang usaha atau mempunyai pengetahuan dan keahlian dibidang hukum dan ekonomi*". Tidak hanya itu, bidang persaingan usaha melibatkan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

multi disiplin, yaitu disiplin Hukum, Ekonomi baik Mikro dan Makro, Manajemen, Perpajakan, Akuntansi, Bisnis dan lain-lain.<sup>64</sup>

#### **E. Tinjauan tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai APBD/APBN, baik yang dilaksanakan secara swakelolah maupun oleh penyedia barang/jasa.<sup>65</sup>

Ruang lingkup pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah ini selama pembiayaan semua atau sebagiannya dari keuangan negara yang ditetapkan dalam APBN/APBD. dalam Pasal 1 angka (7) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut sebagai APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya pada Pasal 1 angka (8) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>66</sup>

Pengaturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah agar dapat dilaksanakan dengan Efisien, Efektif,

---

<sup>64</sup> Monareh Budiarto Y, *Konsep Ekonomi Rakyat Dalam UUD 1945*, Makalah Dalam Kuliah Politik Hukum, Program Pascasarjana-Universitas Indonesia, 2010, hal 17.

<sup>65</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>66</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Terbuka, dan Bersaing, Transparan, Adil/tidak diskriminatif dan Akuntabel. Hal ini dimaksudkan agar menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak, sehingga dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

Pemerintah atau aparatur negara didalam menjalankan fungsinya, memerlukan sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatannya atau untuk mendukung kebijakan yang telah dibuatnya.

Bila ditinjau lebih lanjut, proses pengadaan barang memerlukan suatu prosedur atau memerlukan suatu proses administrasi birokrasi yang salah satu tujuannya adalah untuk meminimalisir penyelewengan atau tindakan-tindakan yang dapat merugikan bangsa. Prosedur tersebut diatur menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, yang diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan kemudian diperbaharui lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam peraturan tersebut telah dijelaskan bagaimana prosedur untuk mengadakan suatu barang atau jasa.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Bab I Ketentuan Umum, bagian pertama pengertian dan istilah, Pasal 1 memuat Istilah-istilah yang menjelaskan jenis-jenis Pengadaan :

1. Pelelangan Umum, adalah metode pemilihan penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang memenuhi syarat.
2. Pelelangan Terbatas, adalah metode pemilihan penyediaan pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks.
3. Pelelangan Sederhana, adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
4. Pemilihan Langsung, adalah metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
5. Seleksi Umum, adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia jasa konsultasi yang memenuhi syarat.
6. Seleksi Sederhana, adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk jasa konsultasi yang bernilai paling tinggi Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
7. Sayembara, adalah metode pemilihan penyedia jasa yang memperlombakan gagasan orisinal, kreatifitas dan inovasi

tertentu yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.

8. Kontes, adalah metode pemilihan penyedia barang yang memperlombakan barang/benda tertentu yang tidak mempunyai harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
9. Penunjukan Langsung, adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) penyedia barang/jasa.
10. Pengadaan Langsung adalah pengadaan barang/jas langsung kepada penyedia barang/jasa, tanpa melalui pelelangan/seleksi/penunjukan langsung.<sup>67</sup>

Organisasi pengadaan barang/jasa menurut Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 terdiri atas :

- a. PA/KPA
- b. PPK
- c. ULP/Pejabat Pengadaan
- d. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan/Penyedia.<sup>68</sup>

Dengan adanya ULP/Pejabat Pengadaan, konsolidasi personil, metode, keahlian dan standar pengadaan barang/jasa dapat

---

<sup>67</sup> Bab III Pasal Terkait dengan Larangan Persekongkolan dalam Tender, 3.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tender, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, hal 5, [www.go.id](http://www.go.id).

<sup>68</sup> Samsul Ramli, *Bacaan Wajib Para Praktisi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Jakarta: Visimedia, 2013.

dilakukan. Konsolidasi ini menghasilkan manfaat besar secara strategis. Indonesia memiliki Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LKPP) dengan tugas pokok dan fungsi menyusun kebijakan pengadaan pemerintah.<sup>69</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, para pihak yang berhubungan adalah PA/KPA sebagai *user/end user*. PPK dan Pejabat pengadaan sebagai entitas *purchaser/engineer*. Dan penyedia sebagai *supplier/contractor*. Proses pengadaan barang/jasa pemerintah bukan hanya soal untung dan rugi, tetapi juga tentang efisiensi dan efektifitas pencapaian manfaat.<sup>70</sup>

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) berfungsi sebagai jembatan antara PA/KPA dan penyedia, posisi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menjadi sangat vital, PA/KPA membebankan pencapaian kebutuhannya (*need*) kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang bertugas dari awal hingga akhir proses. Sementara itu pejabat pengadaan bertugas melakukan proses pemilihan penyedia saja. Posisi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menjadi kunci pada awal dan akhir proses pengadaan.<sup>71</sup> Spesifikasi juga menjadi dasar menentukan Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Perpaduan spesifikasi dan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) menjadi

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hal 147.

<sup>70</sup> *Ibid*, hal 178.

<sup>71</sup> *Ibid*.

landasan menyusun rancangan kontrak yang nantinya akan ditetapkan pejabat/pokja dalam dokumen pengadaan.<sup>72</sup>

Dengan mempertimbangkan jenis, sifat dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada, pengguna barang/jasa bersama dengan panitia, terlebih dahulu harus menetapkan metode atau sistem pengadaan yang paling cocok dan paling tepat dengan barang/jasa yang bersangkutan meliputi metode pengadaan yang akan digunakan.<sup>73</sup>

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan dan jasa lainnya dilakukan secara terbuka untuk umum dengan pengumuman resmi secara luas melalui media cetak dan papan pengumuman resmi serta jika dimungkinkan melalui media elektronik, sehingga pelaku usaha yang berminat dan memenuhi syarat dapat mengikutinya.<sup>74</sup>

Bahwa untuk menyamakan pola pikir, pengertian dan menentukan pedoman pelaksanaan teknis dan administratif yang lebih jelas, sehingga memudahkan bagi para perencana, pelaksana, pengawas dan pengusaha dalam proses pengadaan barang/jasa sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003, maka Pemerintah melalui Menteri Keuangan dan Kepala Perencanaan Pembangunan Nasional mengeluarkan petunjuk

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hal 179.

<sup>73</sup> Dipohusodo, Manajemen Proyek Konstruksi, Kanisius, Yogyakarta, 1996.

<sup>74</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *loc. cit.*

Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003<sup>75</sup> yang telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, lalu diperbaharui lagi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 dan terakhir Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.<sup>76</sup>

Proyek konstruksi merupakan satu rangkaian kegiatan yang hanya satu kali dilaksanakan dan pada umumnya berjangka waktu pendek. Dalam rangkaian kegiatan tersebut, ada suatu proses yang mengolah sumber daya proyek menjadi suatu hasil yang berupa bangunan.<sup>77</sup>

Proyek konstruksi mempunyai beberapa karakteristik antara lain mencakup :

1. Waktu yang terbatas artinya waktu mulai pekerjaan proyek dan waktu berakhirnya pekerjaan proyek sudah ditentukan
2. Hasil tidak berulang, artinya produk suatu proyek konstruksi hanya sekali, bukan produk rutin atau berulang
3. Mempunyai tahapan kegiatan, yakni mulai tahap perencanaan, tahap perancangan dan tahap pelaksanaan

---

<sup>75</sup> Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Laksana, Jogjakarta, 2013.

<sup>76</sup> *Ibid*,

<sup>77</sup> Dipohusodo, Manajemen Proyek Konstruksi, Kanisius, Yogyakarta, 1996, *loc. cit.*

4. Intensitas kegiatan berbeda-beda dengan pola diawal kegiatan sedikit berkembang makin banyak, menurun dan kemudian berhenti
5. Banyak ragam kegiatan dan memerlukan kualifikasi tenaga yang beragam pula
6. Lahan lokasi proyek tertentu, artinya kawasan dan tempat pekerjaan proyek sudah ditetapkan dan tidak dapat disembarang tempat
7. Spesifikasi proyek tertentu, artinya persyaratan yang berkaitan dengan bahan, alat, tenaga dan metode pelaksanaan sudah ditetapkan dan harus memenuhi prosedur dan persyaratan tersebut.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid*

**BAB III**

**INDIKASI DUGAAN PERSEKONGKOLAN TENDER**

**PROYEK PEMBANGUNAN GEDUNG SERBAGUNA PUSAT**

**PENGEMBANGAN DAN KEBUDAYAAN PARIWISATA**

**PALU-SULAWESI TENGAH**

**A. Proses Tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat  
Pengembangan dan Kebudayaan Pariwisata Palu-Sulawesi  
Tengah**

Pengadaan barang/jasa pemerintah yang efisien, terbuka dan kompetitif sangat diperlukan bagi ketersediaan Barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik.<sup>79</sup>

Menurut Hotman Sihotang salah satu narasumber penulis, dalam mengikuti proses tender proyek konstruksi memerlukan strategi secara menyeluruh untuk memenangkan tender, yakni menganalisa secara terstruktur tentang berbagai perubahan dan fenomena yang terkait dengan industri konstruksi yang penuh dengan ketidakpastian, kompleks dan dinamis.

Kerjasama antara dua pihak atau lebih dengan diam-diam biasanya dilakukan secara lisan, sehingga membutuhkan pengalaman dari lembaga pengawas persaingan guna membuktikan adanya

---

<sup>79</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *loc. cit.*

kesepakatan yang dilakukan secara diam-diam. Adanya Unsur “pihak lain” menunjukkan bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara *horisontal* maupun *vertikal* dalam proses penawaran tender.<sup>80</sup>

Berdasarkan data yang penulis dapatkan, langkah-langkah pengadaan barang dengan tender berikut telah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah :

1. Pembentukan panitia lelang, yaitu proyek membentuk panitia lelang
2. Penyusunan dan pengesahan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), yaitu panitia atau tim ahli menyusun harga perkiraan sendiri dan disahkan proyek
3. Penyusunan RKS/dokumen dan draft iklan, yaitu panitia menyusun draft Rencana Kerja dan Syarat/dokumen lelang dalam inggris dan indonesia
4. Persetujuan draft RKS dan draft iklan, yaitu proyek menyampaikan surat permohonan persetujuan pelaksanaan program kepada pimpinan, dilampiri draft RKS, total HPS/OE, *tentative schedule* dan iklan untuk mendapat NOL-1

---

<sup>80</sup> KPPU, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, *loc. cit.*

5. Pengumuman lelang, yaitu setelah mendapat NOL-1 proyek mengadakan pengumuman lelang di media massa/cetak
6. Pengambilan RKS oleh calon peserta lelang, yaitu calon peserta mengambil RKS/dokumen ke proyek
7. Undangan rapat penjelasan RKS, yaitu proyek mengundang rekanan yang mendaftarkan diri dan mengambil RKS untuk rapat penjelasan RKS
8. Rapat penjelasan RKS, yaitu pemberian penjelasan RKS oleh panitia lelang, dan dibuat berita acara rapat yang ditanda tangani panitia dan wakil rekanan
9. Pemasukan surat penawaran, yaitu rekanan yang berminat memasukkan surat penawaran (satu/dua amplop) pada tanggal dan tempat yang ditentukan
10. Pembukaan surat penawaran, yaitu surat penawaran yang telah masuk dibuka dalam suatu rapat yang dihadiri oleh panitia dan peserta lelang, dilanjutkan pembuatan berita acara pembukaan surat penawaran yang ditandatangani oleh panitia dan wakil peserta.
11. Evaluasi penawaran (satu/dua amplop), yaitu berdasar berita acara pembukaan penawaran, panitia mengadakan evaluasi administrasi dan teknis dan harga dari yang lolos teknis, dilaporkan ke proyek.

12. Usul persetujuan penetapan pemenang, yaitu proyek menyampaikan surat usulan calon pemenang lelang dilampiri draft kontrak kepada pimpinan untuk mendapat NOL ke 2
13. Pengumuman pemenang, yaitu setelah mendapatkan NOL ke 2 proyek mengumumkan pemenanng lelang
14. Masa sanggah, yaitu setelah pengumuman pemenang proyek memberi kesempatan kepada peserta yang kalah untuk memberikan sanggahan
15. Menjawab sanggahan, yaitu kalau ada sanggahan, panitia harus membuat sanggahan
16. Menyiapkan kontrak, yaitu setelah tidak ada lagi sanggahan sampai waktu yang ditentukan, proyek menyiapkan draft kontrak
17. Pengajuan NOL contract, yaitu draft kontrak dikirim ke pimpinan dilampiri *summary contract*, untuk mendapatkan NOL contract.

Bahwa tender ini diadakan pada tahun 2011, oleh karena itu Peraturan Presiden yang digunakan adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

Berikut Rencana Kerja dan Syarat (RKS) :

1. Syarat Umum, yaitu
  - a. Mengenai pemmberi tugas
  - b. Mengenai perencanaan/disain
  - c. Mengenai direktur utama
  - d. Syarat peserta lelang

- e. Bentuk surat penawaran dan cara penyampaiannya
2. Administrasi, yaitu
    - a. Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan
    - b. Tanggal waktu penyerahan
    - c. Syarat pembayaran
    - d. Denda atas kelambatan
    - e. Besar jaminan penawaran
    - f. Besar jaminan pelaksanaan.
  3. Teknis
    - a. Jenis dan uraian pekerjaan
    - b. Jenis dan mutu bahan, dan gambar.

Dalam pengadaan barang/jasa pemerintah dengan membuat kontrak yang sekurang-kurangnya memuat ketentuan sebagai berikut :

1. Para pihak yang menandatangani kontrak yang meliputi nama, jabatan dan alamat
2. Pokok pekerjaan yang diperjanjikan dengan uraian yang jelas mengenai jenis dan jumlah barang/jasa yang diperjanjikan
3. Hak dan kewajiban para pihak yang terkait dalam perjanjian
4. Nilai atau harga kontrak pekerjaan serta syarat-syarat pembayaran
5. Persyaratan dan spesifikasi teknis yang jelas dan rinci

6. Tempat dan jangka waktu penyelesaian/penyerahan dengan disertai jadwal waktu penyelesaian/penyerahan yang pasti serta syarat-syarat penyerahannya
7. Jaminan teknis/hasil pekerjaan yang dilaksanakan dan atau ketentuan mengenai kelayakan
8. Ketentuan mengenai cidera janji dan sanksi dalam hal para pihak tidak memenuhi kewajibannya
9. Ketentuan mengenai pemutusan kontrak secara sepihak
10. Ketentuan mengenai keadaan memaksa
11. Ketentuan mengenai kewajiban para pihak dalam hal terjadi kegagalan dala hal pelaksanaan pekerjaan
12. Ketentuan mengenai perlindungan tenaga kerja
13. Ketentuan mengenai bentuk dan tanggungjawab gangguan lingkungan
14. Ketentuan mengenai penyelesaian.<sup>81</sup>

Berdasarkan data yang penulis peroleh, berikut dokumen kontrak yang didapatkan:

Dokumen kontrak disamping berisi kontrak itu sendiri yang ditandatangani oleh Pimpinan Proyek dan Kontraktor, juga dilampiri:

1. Surat persetujuan Rencana Kerja dan Syarat (RKS)
2. NOL pertama (program) dari donatur

---

<sup>81</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *op. cit.*, Pasal 29.

3. Pengumuman lelang
4. Rencana Kerja dan Syarat (RKS) = *Bidding Document*
5. Berita acara penjelasan RKS
6. Surat penawaran
7. Berita acara pemasukan penawaran dan pembukaan penawaran
8. Berita acara penilaian atau evaluasi lelang
9. Surat penetapan pemenang NOL pemenang dari donatur  
Pengumuman pemenang lelang.
10. Surat keputusan penetapan.
11. penyedia barang atau kontrak. Surat jaminan pelaksanaan
12. NOL kontrak dari donatur.

Berikut surat penawaran dan dokumen pendukungnya :

Surat penawaran lelang yang diajukan peserta, dilengkapi dengan :

1. Neraca perusahaan tahun terakhir
2. Daftar susunan pemilik modal perusahaan
3. Daftar susunan pengurus perusahaan
4. Akta pendirian perusahaan
5. Surat izin usaha pada bidang pekerjaan
6. Bukti pengalaman kerja perusahaan pada bidang pekerjaan
7. Daftar peralatan yang diperlukan untuk pelaksanaan

8. Surat keterangan NPWP
9. Referensi Bank
10. Jaminan penawaran (2%)
11. Surat pernyataan kesanggupan bekerja
12. Dokumen lain yang dipersyaratkan dalam RKS

Berdasarkan data yang diperoleh dilapangan, berikut sistem penyampaian dokumen penawaran :

1. Sistem satu tahap satu sampul, untuk pengadaan yang bersifat sederhana dan spesifikasi jelas, yaitu
  - a. Keseluruhan dokumen dimasukkan dalam satu sampul
  - b. Surat penawaran dilengkapi persyaratan administrasi, teknis dan harga.
2. Sistem satu tahap dua sampul, untuk memisahkan antara dokumen administrasi atau teknis dengan dokumen penawaran harga, yaitu
  - a. Sampul pertama berisi data administrasi dan teknis
  - b. Sampul kedua berisi harga penawaran (hanya dibuka bagi yang lulus teknis)
  - c. Sampul I dan II dimasukkan dalam sampul penutup
3. Sistem dua tahap, untuk pengadaan yang berkaitan dengan penggunaan teknologi tinggi, kompleks, resiko tinggi

- a. Tahap I : pada tahap ini dimasukkan sampul yang memuat persyaratan administrasi dan teknis
- b. Tahap II : rekanan yang dinyatakan lulus oleh panitia pada evaluasi tahap I, diminta memasukkan surat penawaran harga yang dimasukkan dalam sampul kedua

Persoalan tender proyek kerap dinilai bernuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). baik antara pihak yang mengadakan tender maupun kontraktor yang mengikuti tender. Persekongkolan tender tersebut sangat merugikan banyak pihak, terutama sesama kontraktor yang juga berhak bersaing dalam memperoleh proyek yang ditenderkan.

Untuk itu, diperlukan pemahaman bersama antar berbagai pihak, tentang bahaya persekongkolan tender agar hal serupa tidak lagi terjadi dikemudian hari.

Pada Pelaksanaan tender proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan Dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah dengan nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Rp. 6.500.000.000,-(Enam Miliar Lima Ratus Juta Rupiah) menggunakan metode Pascakualifikasi, yaitu pemasukan dokumen Penawaran Biaya, Penawaran administrasi dan teknis, serta penawaran kualifikasi pihak penyedia jasa dimasukkan secara bersamaan dalam satu sampul sebelum batas akhir pemasukan dokumen penawaran.

Tahapan yang digunakan untuk tender proyek Pembangunan Gedung serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah, adalah Pelelangan Umum dengan Pascakualifikasi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yaitu pengumuman tender dilakukan melalui LPSE (Layanan Pengadaan Secara Elektronik) Sulawesi Tengah, Isi pengumuman memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Nama dan alamat pengguna barang/jasa yang mengadakan pelelangna umum yakni dinas Pariwisata Sulawesi Tengah yang beralamat di Jl. Dewi Sartika No. 45 Palu.
2. Diuraikan mengenai pekerjaan yang akan dilaksanakan Rp. 6.500.000.000,- (Enam Miliar Lima Ratus Juta Rupiah)
3. Syarat-syarat peserta lelang umum yang harus dipenuhi adalah :
  - a. Mendaftar sebagai peserta tender pada panitia pelaksana
  - b. Mendapatkan undangan oleh panitia tender
  - c. Memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan teknis, dan manajerial jasa konstruksi

- d. Perusahaan telah melunasi kewajiban pajak tahun terakhir (SPT/PPh) serta memiliki laporan bulanan PPh
  - e. Selama empat tahun terakhir pernah memiliki pengalaman mengerjakan proyek konstruksi baik di lingkungan pemerintah atau swasta, kecuali calon peserta tender yang berdiri kurang dari tiga tahun
  - f. Memiliki sumber daya manusia, modal, peralatan dan fasilitas lain yang diperlukan dalam pekerjaan proyek
  - g. Memiliki alamat tetap dan jelas serta dapat dijangkau melalui pos
4. Tempat, Tanggal, Hari dan Waktu untuk mengambil dokumen yang mana dalam hal ini bertempat di Dinas Pariwisata Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah yang beralamat di Jl.Dewi Sartika No. 45 Palu.

Pada proses pelelangan ini, telah dilakukan tender sebanyak dua (2) kali. Karena pada proses pelelangan pertama (1) dengan Nomor Pengumuman Pelelangan *027/340/Pan.Budpar-Set* Tanggal 15 Agustus 2011 telah dinyatakan pelelangan tersebut GAGAL, karena tidak ada peserta pelelangan yang masuk atau memenuhi ketentuan didalam dokumen lelang proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan

Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah, Tahun Anggaran 2011. Ini dituangkan dalam berita acara gagal lelang dengan Nomor Pengumuman 027/430/Pan.Budpar-Set tanggal 9 September 2011 oleh panitia pengadaan barang/jasa Hengki Wowiling, SH.,MM selaku Ketua Panitia.

Selang 13 hari kemudian, Pada tanggal 22 September 2011 Panitia Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang beralamat di Jl. Dewi Sartika No. 45 Palu kembali mengeluarkan pengumuman pelelangan ulang yang bernomor 027/466/Pan.Budpar-Set.

Dalam dokumen lelang yang dibuat oleh panitia, dicantumkan pekerjaan ini akan dilaksanakan pekerjaan *multi years* dengan pelelangan umum pascakualifikasi dimana sumber pendanaannya oleh APBD Provinsi Sulawesi Tengah dengan Nilai Total Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Rp. 6.500.000.000,- (Enam Miliar Lima Ratus Juta Rupiah) dengan persyaratan utama peserta yakni memiliki Surat Ijin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK) bidang Arsitektural dan memiliki pengalaman pada sub bidang perumahan-perumahan non lainnya.

Berdasarkan Pasal 83 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, dinyatakan gagal lelang, apabila :

1. Rekanan yang tercantum dalam daftar calon peserta lelang kurang dari 3 peserta tender

2. Penawaran yang masuk kurang dari 3 peserta tender
3. Tidak ada penawaran yang memenuhi syarat
4. Tidak ada penawaran yang harga penawarannya dibawah/sama dengan pagu dana yang tersedia
5. Sanggahan dari peserta lelang atas kesalahan prosedur
6. Sanggahan dari peserta lelang atas terjadinya KKN terhadap calon pemenang lelang
7. Calon pemenang lelang mengundurkan diri atau tidak bersedia ditunjuk
8. Pelaksanaan lelang tidak sesuai dengan prosedur atau ketentuan dalam dokumen lelang.<sup>82</sup>

Penawaran yang kurang dari 3 pada saat pembukaan penawaran tidak dibuka dan dikembalikan kepada peserta lelang. Pelelangan dinyatakan gagal, dan dilakukan pelelangan atau seleksi ulang. Dan kemudian peserta lelang yang sudah memasukkan dokumen penawaran baru. Hal ini dikarenakan terjadinya perubahan jadwal yang mengakibatkan masa berlaku jaminan penawaran tidak sesuai dengan ketentuan masa berlaku penawaran pada pelelangan ulang nantinya.

Prosedur tender yang digunakan dalam Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan

---

<sup>82</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *op. cit.*, Pasal 83.

Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini menggunakan Pascakualifikasi.

Persyaratan kualifikasi penyedia barang/jasa yang harus dipenuhi adalah :

1. Memiliki surat ijin usaha yang masih berlaku sesuai dengan bidang usahanya yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah yang berwenang berupa izin usaha jasa konstruksi (IUJK)
2. Surat penyampaian dokumen prakualifikasi ditandatangani oleh orang yang secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak. Orang yang dimaksud berhak menandatangani kontrak adalah direktur dari calon peserta tender
3. Perusahaan tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak sedang bangkrut, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan, dan atau tidak sedang mengalami sanksi pidana
4. Dalam hal calon peserta tender akan melakukan kemitraan, calon peserta tender wajib mempunyai perjanjian kerjasama kemitraan, yang memuat persentase kemitraan dan perusahaan yang mewakili kemitraan tersebut
5. Perusahaan telah melunasi kewajiban pajak tahun terakhir (SPT/PPH) serta memiliki laporan bulanan PPh
6. Selama empat tahun terakhir pernah memiliki pengalaman mengerjakan proyek konstruksi baik dilingkungan

pemerintah atau swasta, kecuali calon peserta tender yang baru berdiri kurang dari tiga tahun

7. Memiliki kinerja baik dan tidak masuk dalam daftar hitam atau daftar sanksi
8. Memiliki kemampuan pada bidang dan sub bidang pekerjaan yang sesuai
9. Memiliki surat keterangan dukungan keuangan dari bank pemerintah ataupun bank swasta untuk mengikuti tender sekurang-kurangnya 10% dari nilai proyek
10. Memiliki kemampuan menyediakan fasilitas dan peralatan serta personil yang diperlukan untuk pelaksanaan pekerjaan proyek
11. Menyampaikan daftar perolehan pekerjaan yang sedang dilaksanakan
12. Tidak membuat pernyataan yang tidak benar tentang kompetensi dan kemampuan usaha yang dimilikinya
13. Untuk pekerjaan pemborongan memiliki sisa kemampuan keuangan (SKK) yang cukup dan sisa kemampuan paket (SKP).

Telah disusun Jadwal Pelaksanaan Pengadaan oleh Panitia

yaitu :

| No | Kegiatan                                      | Hari/tanggal                                     | Waktu                 |
|----|---|--|-----------------------|
| A  | Pendaftaran dan pengambilan dokumen pengadaan | Senin, 22 september s.d. jumat 30 september 2011 | 09.00 s.d. 12.00 Wita |
| B  | Pemberian penjelasan                          | Senin, 26 september 2011                         | 13.00 s.d. selesai    |
| C  | Pemasukan dokumen penawaran                   | selasa, 27 september s.d. senin, 3 oktober 2011  | 09.00 s.d. 12.00      |
| D  | Pembukaan dokumen penawaran                   | Senin, 3 oktober 2011                            | 11.30 Wita            |
| E  | Evaluasi penawaran                            |  |                       |
| F  | Pengumuman pemenang                           |  |                       |
| G  | Masa sanggahan                                |  |                       |
| H  | Penerbitan SPPBJ                              |  |                       |

Dalam aturan ini juga dicantumkan bahwa seseorang dilarang mewakili lebih dari 1 (satu) perusahaan dalam mendaftar dan mengambil dokumen pengadaan.<sup>83</sup>

Adapun rincian dari isi dokumen penawaran pihak penyedia jasa yang dipersyaratkan oleh Pihak Pengguna jasa dalam hal ini Panitia tender proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan Dan Pariwisata Palu-Sulawesi Tengah, yaitu :

Dokumen penawaran biaya, mencakup :

1. Rekapitulasi Rincian Penawaran Biaya
2. Rincian penawaran biaya
3. Analisa harga satuan
4. Harga satuan bahan/material dan upah tenaga kerja
5. Surat Penawaran Biaya dan Jaminan

Dokumen penawaran administrasi dan Teknis mencakup :

1. Metoda Pelaksanaan
2. Jadwal Waktu Pelaksanaan
3. Daftar Personil Inti
4. Jenis, kapasitas, komposisi, dan jumlah peralatan utama minimal yang dibutuhkan
5. Spesifikasi teknis

---

<sup>83</sup> Data diperoleh dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Sulawesi Tengah, Jln. Dewi Sartika No. 45 Palu.

Dokumen penawaran kualifikasi mencakup :

1. Pakta Integritas
2. Data-data Perusahaan.

Sesuai dengan jadwal yang ditentukan, maka pembukaan dokumen penawaran pada hari Senin Tanggal 3 Oktober 2011 jam 13.00 Wita berikut diurut dari yang terendah :

| No | Nama Perusahaan   | Nilai Penawaran   |
|----|---|-------------------|
| 1  | PT. Damai Putra Abadi                                   | Rp. 5.253.000.000 |
| 2  | PT. Sumber Begesting Raya                               | Rp. 5.568.293.000 |
| 3  | PT. Anukana Utama Najaya KSO PT.<br>Firman Anugrah Jaya | Rp. 6.425.000.000 |
| 4  | PT. Data Karsa Tri Murti                                | Rp. 6.435.000.000 |
| 5  | PT. Ikan Segar Tunggal                                  | Rp. 6.447.714.000 |
| 6  | PT. Mahardika   | Rp. 6.467.000.000 |

Pada saat pembukaan dokumen penawaran, panitia tender melakukan *Chek list* kelengkapan dokumen penawaran disetiap peserta lelang yang memasukkan dokumen penawaran, bagi peserta yang tidak melengkapi dokumen maka dianggap gugur dan tidak masuk daftar sebagai penyedia jasa yang akan dievaluasi.

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan Pihak Panitia, Pelelangan Barang dan Jasa menetapkan :

PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT Firman Anugrah Jaya, NPWP 01.811.340.7-831.000 yang beralamat di Jln. KH. Wahid Hasyim No. 1 Palu sebagai Pemenang Pertama (1) dengan harga yang ditawarkan Rp. 6. 425. 000.000,- (Enam Miliar Empat Ratus Dua Puluh Lima Juta Rupiah) termasuk PPN dengan waktu pelaksanaan 240 hari kalender atau delapan (8) bulan dengan Nomor Pengumuman *027/536/Pan.Budpar-Set*, Tanggal 17 Oktober 2011 oleh ketua Panitia Hengky wowiling, SH.MM.

Dalam Jadwal Proyek Pelaksanaan Tender Gedung Serbanguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah di jadwalkan masa sanggah hasil pengumuman pemenang pelelangan dari tanggal *17 Oktober 2011 s/d 21 Oktober 2011*. Jadi pada hakikatnya bagi peserta tender yang merasa tidak puas dengan hasil evaluasi penetapan pemenang pelelangan, bisa membuat sanggahan terhadap hasil penetapan pemenang tersebut dengan membuat sanggahan yang ditujukan kepada Panitia.

Dalam tender ini ada peserta yang mengajukan sanggahan secara tertulis kepada panitia pelaksana tender (PT. Sumber Begisting Raya). Peserta tersebut menanyakan alasan mereka mengapa tidak terpilih sebagai pemenang tender, dan hal ini dapat

dijawab oleh panitia tender secara tertulis, bahwa penawaran harga yang mereka ajukan terlalu rendah.

Berdasarkan hasil wawancara yang penulis dapatkan, Menurut Yan (panggilannya) yang didampingi oleh kuasa hukumnya Ahmad Entendaim, SH. Dan sebagai penyangga hasil pengumuman pemenang pelelangan mengungkapkan bahwa, sesuai data yang dimiliki, setelah penawar terendah yakni **PT Damai Putra Abadi** persyaratannya dinyatakan gugur oleh panitia, otomatis penawar terendah adalah perusahaan kami (**PT Sumber Begesting Raya**). mereka mengklaim kalau seluruh persyaratan yang ditetapkan dalam tender perusahaan yang dimilikinya lolos verifikasi. “Kalau berbicara aturan, Perusahaan yang dimenangkan adalah perusahaan kami (**PT Sumber Begesting Raya**). Disamping penawarannya terendah juga telah memenuhi syarat”.<sup>84</sup>

Awalnya mereka telah melayangkan sanggahan kepada panitia, tapi mendapat penolakan Panitia, berkelit kalau keputusan yang mereka ambil dengan memenangkan **PT Anukana Utama Najaya, KSO PT Firman Anugrah Jaya**, sudah sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.<sup>85</sup>

Menurut Pihak **PT. Begisting Raya** (Penyangga) bahwa hasil pengumuman pemenang pelelangan merugikan Daerah, karena

---

<sup>84</sup> Wawancara dengan PT. Sumber Begisting Raya, Palu, Sulawesi Tengah, 5 Agustus 2013.

<sup>85</sup> Wawancara dengan PT. Sumber Begisting Raya, Palu, Sulawesi Tengah, 5 Agustus 2013.

Jika melihat selisih penawaran harga antara perusahaan pemenang **PT Anukana Utama Najaya, KSO PT Firman Anugrah Jaya** dengan penawar terendah **PT Sumber Begesting Raya**, ada selisih sebesar Rp. 856.707.000.- (Delapan Ratus Lima Puluh Enam Juta Tujuh Ratus Tujuh Ribu Rupiah). “Ini kalau kami yang dimenangkan, ada pemasukan keuangan negara dan daerah ratusan juta. Ini kalau memang dipaksakan, sama halnya dengan merugikan keuangan negara,”<sup>86</sup>

Karena dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Tindak Pidana Korupsi, jika dikaitkan dengan kasus ini kata Ahmad selaku pengacara pihak penyangga, ada beberapa hal yang dilanggar oleh panitia yakni menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Kedua adalah adanya, dugaan kerugian keuangan negara. Saya siap mendampingi untuk proses selanjutnya,<sup>87</sup>

Selanjutnya menurut Ketua Panitia Tender, Hengky Wowiling SH MM, membantah kalau dirinya tidak Profesional dalam menetapkan pemenang dalam proyek pembangunan gedung serbaguna pusat pengembangan kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah tersebut. sesuai Surat Sanggahan Nomor 027/560/Pen.Budpar-Set, yang dikirimkan kepada PT Sumber Begisting Raya, dirinya mengklaim kalau ketetapan itu sudah sesuai

---

<sup>86</sup> Wawancara dengan PT. Sumber Begisting Raya, Palu, Sulawesi Tengah, 5 Agustus 2013.

<sup>87</sup> Wawancara dengan PT. Sumber Begisting Raya, Palu, Sulawesi Tengah, 5 Agustus 2013.

proses evaluasi yang dimulai dari administrasi, teknis dan biaya sehingga harga terendah bukan merupakan patokan untuk menjadi pemenang. Kemudian rekanan kata Hengky, pemenang telah melampirkan dukungan pabrik untuk pengadaan atap dengan sistem *space fram* sesuai dengan syarat dukungan lelang dan gambar yang menjadi acuan lelang. “Semua peserta lelang sudah sesuai dengan Pakta Integritas, sebagai ketentuan lelang,”<sup>88</sup>

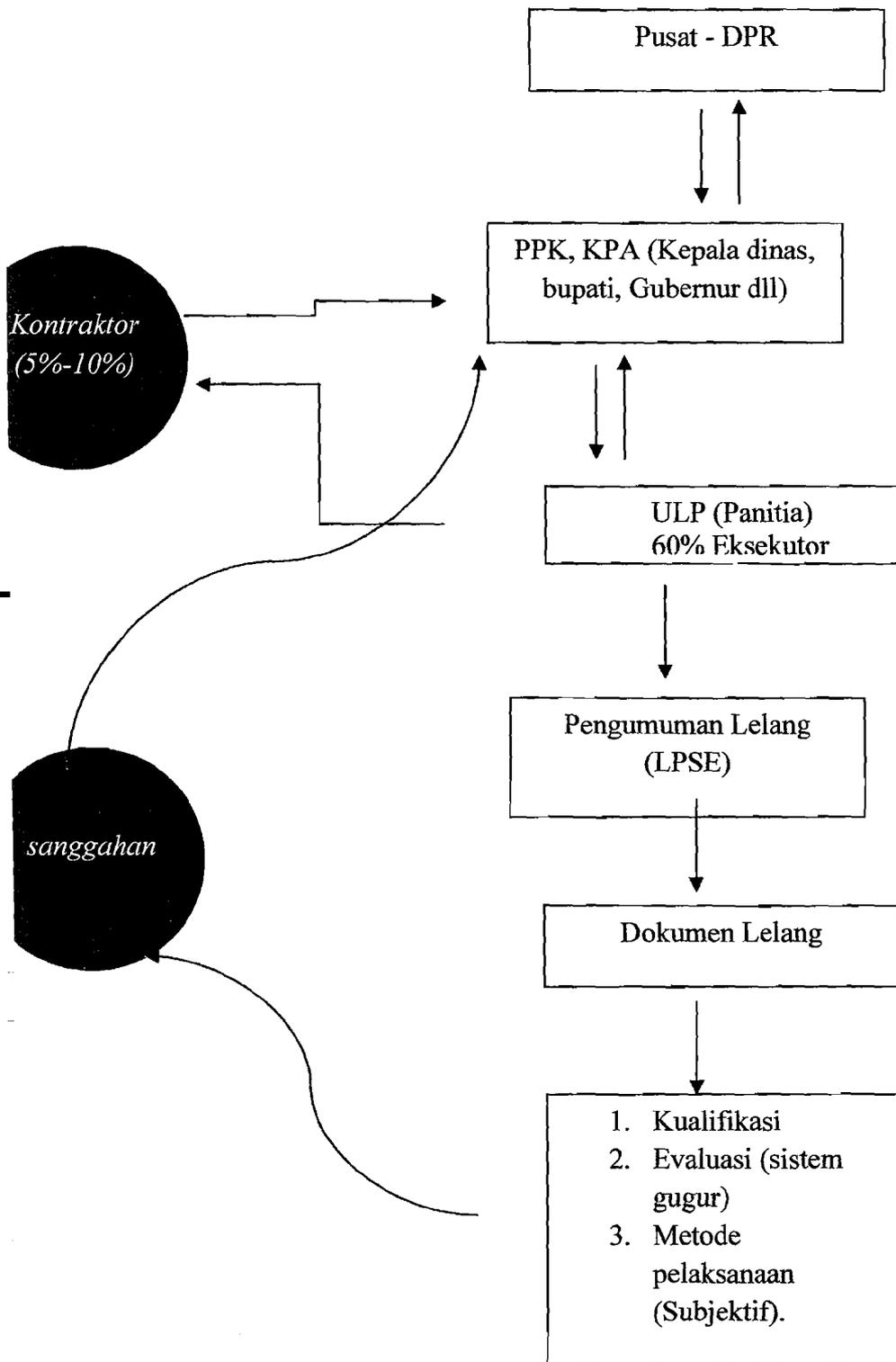
Menurut Hotman Sihotang Ketua Asosiasi PATI dan Pengurus Lembaga Pelayanan Jasa Kontruksi (LPJK) Sulawesi Tengah salah satu narasumber yang penulis wawancarai, menyatakan pada dasarnya dalam proses tender yang dilakukan saat ini terjadi adanya “*kepentingan*” dimana panitia lelang melakukan penilaian yang bersifat subjektif kepada para peserta tender yang telah diandalkan atau jagokan. Namun tidak semua pelelangan diwarnai konspirasi atau persekongkolan.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan Panitia Tender, Hengky Wowiling, Palu, Sulawesi Tengah, 8 Juli 2013.

<sup>89</sup> Wawancara dengan Hotman Sihotang, Palu, Sulawesi Tenga, 16 Agustus 2013.

Analisa yang didapatkan dari hasil penelitian dan wawancara kepada berbagai sumber, Berikut ini skema proses terjadinya persekongkolan tender pada umumnya :



Berdasarkan skema diatas, dapat dijelaskan bahwa Unit Layanan Proyek (ULP) dalam hal ini Panitia tender mempunyai peranan penting dalam setiap proses tender. mempunyai peran yang sangat penting dalam menentukan pemenang tender karena segala keabsahan dokumen lelang dan persyaratan-persyaratan yang termuat didalam setiap dokumen lelang adalah kuasa panitia tender . Oleh karena itu sering terjadi *persekongkolan vertikal* yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan.

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara di beberapa perusahaan yang ada di kota Palu-Sulawesi Tengah, ada beberapa jenis persekongkolan tender vertikal yang sering terjadi seperti :

1. Sebelum pembahasan anggaran APBD atau APBN biasanya kuasa penguasaan anggaran (kepala dinas, bupati, gubernur dll) meminta lebih awal setoran dari penyedia jasa atau barang (dalam hal ini Kontraktor) yang akan ditunjuk nantinya menjadi pemenang tender tersebut dengan kisaran 5%-10% dari pagu anggaran yang akan ditenderkan.
2. Untuk mengamankan kebijakan dari kuasa pengguna anggaran (KPA) atau pejabat pembuat komitmen (PPK) dibutuhkan peran panitia tender (ULP) untuk membantu kelancaran pemenangang pelelangan. Adapun beberapa hal-hal yang sering dilakukan

pihak Panitia dalam melaksanakan kebijakan Kuasa Pengguna Anggaran berupa :

- a. Membocorkan dokumen lelang sebelum jadwal pelelangan di mulai dengan kata lain melakukan Pralelang, ini sangat menguntungkan bagi pihak penyedia karena semua yang dipersyaratkan dalam dokumen lelang sudah lebih dulu diketahui dan bisa disiapkan terlebih dahulu dalam arti kata dokumen penawaran sudah siap sebelum pengumuman tender dilakukan.
- b. Dari segi evaluasi penawaran pada poin Metode pelaksanaan yang sifatnya subyektif, sering kali digunakan sebagai alasan untuk menggugurkan calon penyedia jasa. Namun pada prinsipnya metode pelaksanaan hanya menggambarkan penguasaan terhadap pekerjaan yang akan dilakukan.
- c. Mencantumkan persyaratan yang memberatkan peserta tender antaranya :
  - 1) Peralatan dengan jumlah yang tidak wajar, namun nantinya pada saat pelaksanaan pembangunan proyek tersebut tidak diadakan peralatan yang dimaksud oleh pemenang tender.
  - 2) Tenaga ahli yang dibutuhkan tidak sesuai dengan bidang pekerjaan yang akan dilakukan dan sulit dimiliki para penyedia yang ada di Sulawesi Tengah khususnya Kota palu.

d. Segala sesuatu yang menjadi kebijakan Kuasa Pengguna Anggaran harus mampu dilaksanakan oleh pihak Unit Layanan Proyek (ULP) dalam hal ini Panitia Pengadaan dengan konsekwensi bila tidak mampu meaksanakan maka akan dilakukan mutasi dengan dali tidak loyal terhadap pimpinan.

Sebagaimana yang telah dicantumkan dalam Pasal 17 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yaitu Anggota kelompok kerja ULP/pejabat pengadaan memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Memenuhi Integritas, Disiplin dan Tanggung jawab dalam melaksanakan tugas
2. Memahami pekerjaan yang akan diadakan
3. Memahami jenis pekerjaan tertentu yang menjadi tugas ULP/pejabat pengadaan yang bersangkutan
4. Memahami isi dokumen, metode dan prosedur pengadaan
5. Tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pejabat yang menetapkannya sebagai anggota ULP/pejabat pengadaan
6. Memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa sesuai dengan kompetensi yang dipersyaratkan

## 7. Menandatangani Pakta integritas.<sup>90</sup>

Setelah memberikan jawaban kepada peserta tender mengenai hal keberatan terhadap penetapan hasil tender, Panitia Pelaksana Tender Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah mengeluarkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa kepada PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya, kemudian setelah Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) diterbitkan langsung diadakan penandatanganan kontrak tersebut.

Berdasarkan data-data yang sudah dipaparkan diatas bahwa ketetapan yang dikeluarkan oleh panitia tender sudah sesuai proses evaluasi yang dimulai dari administrasi, teknis dan biaya. Kemudian penandatanganan kontrak dilaksanakan dikantor Dinas Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah . pada saat penandatanganan kontrak, surat jaminan berupa garansi dikeluarkan oleh Bank Umum dengan nilai Jaminan 5% dari harga borongan.

---

<sup>90</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *op. cit.*, Pasal 17.

**B. Indikasi Dugaan Persekongkolan Tender Dalam Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah yang di Menangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya**

Dalam Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 sebagai Perubahan ke Empat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah telah mengalami beberapa perubahan. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah yakni pejabat pembuat komitmen/pengguna barang/jasa, panitia pengadaan, penyedia barang/jasa.<sup>91</sup>

Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan melakukan pemilihan terhadap penyedia barang/jasa yang memenuhi syarat. Dalam pemilihan penyedia barang/jasa, pemborongan/jasa lainnya, pada prinsipnya dilakukan melalui metode pelelangan umum.<sup>92</sup>

Menurut Hotman Sihotang salah satu Narasumber penulis, Proses tender proyek konstruksi merupakan bagian dari pelaksanaan proyek konstruksi secara keseluruhan,

---

<sup>91</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan keempat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *loc. cit.*

<sup>92</sup> *Ibid*, Pasal 17 ayat (1).

proses tender merupakan salah satu cara untuk mendapatkan kontraktor terbaik yang akan melaksanakan proyek konstruksi. Pada setiap tahap pelaksanaan tender pembangunan gedung serbaguna pusat kebudayaan dan pariwisata tersebut selalu berpotensi terjadinya persekongkolan baik yang dilakukan oleh sesama peserta tender ataupun juga melibatkan panitia pelaksana tender.<sup>93</sup>

Praktik-praktik bisnis yang sifatnya hanya mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri dan sekaligus merugikan kepentingan umum sangat banyak ragamnya seiring dengan perkembangan zaman. Yang paling menonjol adalah dampak atas praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Untuk mengetahui bahwa telah terjadi tidaknya suatu persekongkolan dalam pelaksanaan tender, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) membuat Pedoman tentang Persekongkolan Tender Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Maka dalam proses Tender Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah tersebut, diuraikan Unsur-unsur sebagai berikut :

<sup>93</sup> Wawancara dengan Hotman Sihotang, Palu, Sulawesi Tengah, 16 Agustus 2013.

1. Indikasi persekongkolan pada saat perencanaan, antara lain meliputi :
  - a. Pemilihan metode tender yang menghindari pelaksanaan tender secara terbuka
  - b. Pencantuman spesifikasi teknik, jumlah, mutu dan waktu penyerahan barang yang akan ditawarkan atau dijual atau ditenderkan yang hanya dapat disuplai oleh pelaku usaha tertentu
  - c. Tender dibuat dalam paket yang hanya satu atau dua peserta tertentu yang dapat mengikutinya
  - d. Ada keterkaitan antara sumber pendanaan dan asal barang/jasa
  - e. Nilai uang jaminan tender ditetapkan jauh lebih tinggi dari pada nilai dasar tender
  - f. Penetapan tempat dan waktu tender yang sulit dicapai dan diikuti.

Dalam proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini, bahwa panitia tender telah memenuhi pemilihan, pencantuman dan penetapan tempat dan waktu sudah sangat jelas. Sehingga tidak terdapat indikasi persekongkolan pada saat perencanaan.

2. Indikasi persekongkolan pada saat pembentukan panitia, antara lain meliputi :

- a. Panitia pelaksana yang dipilih tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan sehingga mudah dipengaruhi
- b. Panitia terafiliasi dengan pelaku usaha tertentu
- c. Susunan dan kinerja panitia tidak diumumkan atau cenderung ditutup-tutupi.

Dalam Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah, panitia tender telah memenuhi syarat dan memiliki syarat-syarat yang dibutuhkan, karena seluruh anggota panitia pelaksana dipilih melalui proses seleksi yang ketat dengan Ketua Panitia Pengadaan Barang/Jasa Hengki Wowiling, SH., MM.

3. Indikasi persekongkolan pada saat prakualifikasi perusahaan atau pra tender, antara lain meliputi :
  - a. Persyaratan untuk mengikuti prakualifikasi membatasi dan atau mengarah kepada pelaku usaha tertentu
  - b. Adanya kesepakatan dengan pelaku usaha tertentu mengenai spesifik, merek, jumlah, tempat dan atau waktu penyerahan barang dan jasa yang akan ditenderkan
  - c. Adanya kesepakatan mengenai cara, tempat dan atau waktu pengumuman tender

- d. Adanya pelaku usaha yang diluluskan dalam prakualifikasi walaupun tidak atau kurang memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan
- e. Panitia memberikan perlakuan khusus kepada pelaku usaha tertentu
- f. Adanya persyaratan tambahan yang dibuat setelah prakualifikasi dan tidak diberitahukan kepada semua peserta
- g. Adanya pemegang saham yang sama diantara peserta atau pemberi pekerjaan maupun pihak lain yang terkait langsung dengan tender (benturan kepentingan).

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini menggunakan metode pelelangan umum Pascakualifikasi sehingga tidak dapat menganalisis dalam hal indikasi persekongkolan pada saat prakualifikasi perusahaan atau pra tender.

- 4. Indikasi persekongkolan pada saat pembuatan persyaratan untuk mengikuti tender maupun pada saat penyusunan dokumen tender, antara lain meliputi adanya persyaratan tender yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu

terkait dengan sertifikasi barang, mutu, kapasitas dan waktu penyerahan yang harus dipenuhi.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini tidak terdapat bukti tentang adanya persyaratan tender yang hanya mengarah kepada peserta tertentu, karena panitia pelaksana tender telah menerapkan persyaratan yang sama terhadap peserta tender lainnya.

5. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman tender, antara lain meliputi
  - a. Jangka waktu pengumuman tender yang sangat terbatas
  - b. Informasi dalam pengumuman tender dengan sengaja dibuat tidak lengkap dan tidak memadai, sementara informasi yang lebih lengkap diberikan hanya kepada pelaku usaha tertentu
  - c. Pengumuman tender dilakukan melalui media dengan jangkauan sangat terbatas, misalnya pada surat kabar yang tidak dikenal ataupun pada pengumuman yang jarang dilihat publik
  - d. Pengumuman tender dimuat pada surat kabar dengan ukuran iklan yang sangat kecil atau pada bagian lay

out surat kabar yang sering kali dilewatkan oleh pembaca yang menjadi target tender.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini pengumuman dilakukan melalui LPSE dengan demikian tidak terdapat satu unsur yang disebutkan terpenuhi dalam hal indikasi persekongkolan pada saat pengumuman tender tersebut.

6. Indikasi persekongkolan pada saat pengambilan dokumen tender, antar lain :
  - a. Dokumen tender yang diberikan tidak sama bagi seluruh calon peserta tender
  - b. Waktu pengambilan dokumen tender yang diberikan sangat terbatas
  - c. Alamat atau tempat pengambilan dokumen tender sulit ditemukan oleh calon peserta tender
  - d. Panitia memindahkan tempat pengambilan dokumen tender secara tiba-tiba menjelang penutupan waktu pengambilan dan perubahan tersebut tidak diumumkan secara terbuka.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini pada saat

waktu pengambilan dokumen tender selama Delapan (8) hari yakni 22 September sampai dengan tanggal 30 September 2011 dan bertempat di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. maka dengan demikian tidak terdapat bukti unsur-unsur persekongkolan pada saat pengambilan dokumen tender.

7. Indikasi persekongkolan pada saat penentuan harga perkiraan sendiri atau harga dasar lelang, antara lain meliputi :

- a. Adanya dua atau lebih harga perkiraan sendiri atau harga dasar atas satu produk atau jasa yang ditender/dilelang
- b. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar hanya diberikan kepada pelaku usaha tertentu
- c. Harga perkiraan sendiri atau harga dasar ditentukan berdasarkan pertimbangan yang tidak jelas dan tidak wajar.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini, telah ditentukan berdasarkan pertimbangan yang jelas dan wajar yaitu senilai Rp. 6. 500. 000.000,- (enam miliar lima ratus juta rupiah).

8. Indikasi persekongkolan pada saat penjelasan tender, antara lain meliputi :
  - a. Informasi atas barang/jasa yang ditenderkan tidak jelas dan cenderung ditutup-tutupi
  - b. Penjelasan tender dapat diterima oleh pelaku usaha yang terbatas sementara sebagian besar calon peserta lainnya tidak dapat menyetujuinya
  - c. Panitia pelaksana bekerja secara tertutup dan tidak memberi layanan atau informasi yang seharusnya diberikan secara terbuka
  - d. Salah satu calon peserta tender melakukan pertemuan tertutup dengan panitia.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini, pada saat penjelasan tender, secara umum berlangsung sesuai dengan ketentuan hanya saja terdapat beberapa kekurangan yakni panitia pelaksana tender hanya membacakan Pasal-pasal dalam dokumen yang mengalami kesalahan penulisan untuk diperbaiki dan memberikan penjelasan terhadap Pasal-pasal yang dianggap oleh panitia pelaksana adalah hal yang penting. Seharusnya dalam hal ini panitia pelaksana tender menjelaskan seluruh pasal yang ada dalam dokumen

pelelangna serta menjelaskannya secara rinci agar peserta tender mengerti dengan jelas maksud dari isi dokumen tender tersebut.

9. Indikasi persekongkolan pada saat penyerahan dan pembukaan dokumen atau kotak penawaran tender, antara lain meliputi :
  - a. Adanya dokumen penawaran yang diterima setelah batas waktu
  - b. Adanya dokumen yang dimasukkan dalam satu amplop bersama-sama dengan penawaran peserta tender yang lain
  - c. Adanya penawaran yang diterima oleh panitia dari pelaku usaha yang tidak mengikuti atau tidak lulus dalam proses kualifikasi atau proses administrasi
  - d. Terdapat penyesuaian harga penawar pada saat-saat akhir sebelum memasukkan penawaran
  - e. Adanya pemindahan lokasi penyerahan dokumen penawaran secara tiba-tiba tanpa pengumuman secara terbuka.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini tidak terdapat terpenuhinya unsur-unsur indikasi persekongkolan pada saat penyerahan dan pembukaan dokumen tender.

Hal ini dibuktikan dengan seluruh dokumen penawaran diterima sebelum batas waktu yang ditentukan oleh panitia. sedangkan pelaksanaan pembukaan dokumen dilaksanakan pada hari senin, tanggal 3 Oktober 2011 bertempat di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.

10. Indikasi persekongkolan pada saat evaluasi dan penetapan pemenang tender, antara lain meliputi :
  - a. Jumlah peserta tender yang lebih sedikit dari jumlah peserta tender dalam tender sebelumnya
  - b. Harga yang dimenangkan jauh lebih tinggi atau lebih rendah dari harga tender sebelumnya oleh peserta tender yang sama
  - c. Para peserta tender memasukkan harga penawaran yang hampir sama
  - d. Peserta tender yang sama, dalam tender yang berbeda mengajukan harga yang berbeda untuk barang yang sama, tanpa alasan yang logis untuk menjelaskan perbedaan itu
  - e. Panitia cenderung untuk memberi keistimewaan pada peserta tender tertentu
  - f. Adanya beberapa dokumen penawaran tender yang mirip

- g. Adanya dokumen penawaran tender yang ditukar atau dimodifikasi oleh panitia
- h. Proses evaluasi dilakukan ditempat yang terpencil dan tersembunyi
- i. Perilaku dan penawaran para peserta tender dalam memasukkan penawaran mengikuti pola yang sama dengan beberapa tender sebelumnya.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata diPalu-Sulawesi Tengah ini, tidak terdapat unsur-unsur indikasi persekongkolan pada saat evaluasi dan penetapan pemenang tender. Hal ini dibuktikan dengan :

- 1) Harga yang dimenangkan merupakan harga terbaik
- 2) Para peserta tender memasukkan penawaran yang berbeda-beda
- 3) Proses evaluasi dilakukan dikantor dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.

11. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman calon pemenang tender, antara lain meliputi :

- a. Pengumuman diumumkan secara terbatas sehingga pengumuman tersebut tidak diketahui secara optimal oleh pelaku usaha yang memenuhi persyaratan,

- misalnya diumumkan pada media massa yang tidak jelas atau diumumkan melalui faksimili dengan nama pengirim yang kurang jelas
- b. Tanggal pengumuman tender dengan alasan yang tidak jelas
  - c. Peserta tender memenangkan tender cenderung berdasarkan giliran yang tetap
  - d. Ada peserta tender yang memenangkan tender secara terus menerus diwilayah tertentu
  - e. Ada selisih harga yang besar yang diajukan pemenang tender dengan harga penawaran peserta tender yang lainnya, dengan alasan yang tidak wajar atau tidak dapat dijelaskan.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata ini, tidak terdapat terpenuhi unsur-unsur indikasi persekongkolan pada saat pengumuman pemenang tender. Hal ini dibuktikan dengan fakta bahwa pada Tanggal 17 Oktober 2011 panitia pelaksana tender tersebut mengumumkan dan memberitahukan kepada seluruh peserta tender perihal siapa yang menjadi pemenang lelang, dalam hal ini adalah PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya.

12. Indikasi persekongkolan pada saat pengajuan sanggahan, antara lain meliputi :

- a. Panitia tidak menanggapi sanggahan peserta tender
- b. Panitia cenderung menutup-nutupi proses dan hasil evaluasi.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah, ketentuan pada saat proses sanggahan ini dilaksanakan sesuai dengan aturan, yakni peserta tender yang mengajukan sanggahan dilakukan dalam bentuk tertulis.

Secara umum tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah ini tidak terpenuhi Unsur-unsur indikasi persekongkolan pada saat pengajuan sanggahan, karena panitia pelaksana tender telah menerima sanggahan keberatan beberapa peserta tender.

13. Indikasi persekongkolan pada saat penunjukan pemenang tender dan penandatanganan kontrak, antara lain meliputi :

- a. Surat penunjukan pemenang tender telah dikeluarkan sebelum proses sanggahan diselesaikan

- b. Penerbitan surat penunjukan pemenang tender mengalami penundaan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan
- c. Surat penunjukan pemenang tender tidak lengkap
- d. Konsep kontrak dibuat dengan menghilangkan hal-hal penting yang seharusnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kontrak
- e. Penandatanganan kontrak dilakukan secara tertutup
- f. Penandatanganan kontrak mengalami penundaan tanpa alasan yang tidak dapat dijelaskan.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata diPalu-Sulawesi Tengah ini, tidak terdapat Unsur-unsur indikasi persekongkolan pada saat penunjukan pemenang dan penandatanganan kontrak tender.

Hal ini dibuktikan dengan fakta bahwa surat penunjukan pemenang tender dikeluarkan setelah proses sanggahan diselesaikan, yakni pada tanggal 17 sampai dengan tanggal 21 Oktober 2011 dan penerbitan surat penunjukan dan penandatanganan kontrak dilaksanakan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

14. Indikasi persekongkolan pada saat pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan, antara lain meliputi :

- a. Pemenang tender/lelang mensub-contractkan pekerjaan kepada perusahaan lain atau peserta tender/lelang yang kalah dalam tender atau lelang tersebut
- b. Volume atau nilai proyek yang diserahkan tidak sesuai dengan ketentuan awal, tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan
- c. Hasil pengerjaan tidak sesuai atau lebih rendah dibandingkan dengan ketentuan yang diatur dalam spesifikasi teknis, tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah tidak terdapat indikasi persekongkolan pada saat pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan. Dibuktikan dengan fakta bahwa pemenang tender yakni PT. Anukana Utama Najaya tidak mensub-contractkan pekerjaannya kepada perusahaan lain, tetapi PT. Anukana Utama Najaya menjalin kerjasama dengan PT. Firman Anugerah Jaya. Dan juga spesifikasi teknis yang telah diatur oleh panitia tender sudah sesuai dengan ketentuannya.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Persekongkolan dalam tender dinyatakan sebagai perilaku

yang bersifat *rule of reason*, yaitu bahwa suatu tindakan memerlukan pembuktian dalam menentukan telah terjadinya pelanggaran terhadap persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu dalam persekongkolan tender, perlu diketahui apakah proses tender tersebut dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Menurut ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan “pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.

Dengan demikian terdapat beberapa unsur yang harus dibuktikan dalam hal terjadinya persekongkolan tender, yaitu :

1. Dilakukan oleh pelaku usaha

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa pelaku usaha adalah “setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara republik indonesia, baik sendiri maupun bersama-

sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi”<sup>94</sup>.

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Pusat Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah : PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya, PT. Data Karsa Trimurti, PT. Mahardika, PT. Ikan Segar Tunggal, PT. Damai Putra Abadi dan PT. Sumber Begisting Raya.

Bahwa berdasarkan hal-hal sebagaimana dalam analisis diatas maka penulis berpendapat bahwa unsur pelaku usaha telah terpenuhi.

2. Adanya kerjasama untuk melakukan persekongkolan tender.

Bersekongkol atau konspirasi adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa terdapat unsur utama dalam persekongkolan atau konspirasi usaha, yaitu :

---

<sup>94</sup> KPPU, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, *loc. cit.*

- a. Selalu mensyaratkan sedikitnya ada dua pelaku usaha yang mengkoordinasikan perilaku kerjasama persekongkolan
- b. Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya
- c. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
- d. Menciptakan persaingan semu
- e. Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan
- f. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu
- g. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan cara melawan hukum.<sup>95</sup>

Dalam tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata diPalu-Sulawesi Tengah ini tidak dapat ditemukan adanya

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

bukti yang menunjukkan bahwa telah terjadi konspirasi usaha, baik secara terang-terangan maupun secara diam-diam yang dilakukan oleh peserta tender.

Faktanya ke Enam peserta tender yakni PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya, PT. Data Karsa Trimurti, PT. Mahardika, PT. Ikan Segar Tunggal, PT. Damai Putra Abadi dan PT. Sumber Begisting Raya telah melakukan persaingan penawaran harga secara kompetitif.

3. Adanya usaha untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender

Pengertian tender dalam penjelasan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau menyediakan jasa.

Ruang lingkup tender, yaitu :

- a. Tawaran mengajukan harga terendah untuk memborong pekerjaan
- b. Tawaran menggunakan harga terendah untuk mengadakan barang-barang
- c. Tawaran mengajukan harga terendah untuk penyedia jasa

Tender yang dimaksud dalam kasus ini adalah tender berupa tawaran pengajuan harga terendah yang ditujukan untuk penyedia barang/jasa. Tujuan tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata diPalu-Sulawesi Tengah tercapai karena pelaksanaan telah menerapkan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam kasus tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Kebudayaan dan Pariwisata diPalu-Sulawesi Tengah ini tidak terbukti panitia pelaksana tender telah melakukan diskriminasi terhadap calon peserta tender, sehingga perihal akibat yang ditentukan dalam Pasal 22 tidak terpenuhi, karena :

1. Panitia telah menetapkan persyaratan yang mempunyai landasan pijak baik dalam hal teknis maupun hukum
2. Panitia tender telah menetapkan persyaratan yang tepat sebagaimana yang tercantum dalam tatacara pelaksanaan tender.<sup>96</sup>

Secara umum PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya dalam Usaha Konstruksi di Wilayah Sulawesi Tengah dapat diduga telah melakukan Monopoli,

---

<sup>96</sup> <http://id.shvoong.com/business-management/1850075-tata-cara-lelang-tender/> , Akses 5 September 2013.

karena PT. Anukana Utama Najaya cenderung mempunyai pangsa pasar. dalam hal ini jumlah proyek konstruksi yang dikerjakan melalui proses tender jauh lebih besar daripada perusahaan-perusahaan konstruksi lain di Sulawesi Tengah.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dalam usaha mengumpulkan data dilapangan, ditemukan adanya kesulitan. Kesulitan tersebut antara lain adalah sangat sulitnya mendapatkan atau memperoleh data-data tertulis yang akurat dan lengkap dari pihak panitia tender maupun para peserta tender. Disini juga penulis harus menunggu cukup lama untuk mendapat kesempatan mewawancarai para narasumber. Penulis berharap dengan data-data yang telah didapatkan dan dikumpulkan, maka data penelitian lapangan dianggap sudah cukup.

Maka dari itu penulis mengambil kesimpulan :

1. Bahwa pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akan melakukan usahanya dengan sewenang-wenang dan berakibat pada masalah harga, kualitas dan pelayanan. dalam tender pembangunan gedung serbaguna pusat pengembangan kebudayaan dan pariwisata dikota Palu-Sulawesi Tengah ini, PT. Anukana Utama Najaya selalu mengikuti setiap tahap pelaksanaan tender sesuai dengan prosedur. Pada setiap tahap tersebut PT. Anukana Utama Najaya selalu berusaha untuk memenuhi syarat-syarat. baik syarat kelengkapan dokumen, administrasi dan syarat-syarat teknis.

2. Berdasarkan analisis Indikasi-indikasi persekongkolan tender yang dibuat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dokumen-dokumen yang berhasil penulis peroleh dalam penelitian dan wawancara dengan peserta tender, maka dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan tender Proyek Pembangunan Gedung Serbaguna Pusat Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata di Palu-Sulawesi Tengah yang dimenangkan oleh PT. Anukana Utama Najaya, KSO PT. Firman Anugerah Jaya tidak melanggar Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persekongkolan Tender karena pelaksanaannya juga telah menerapkan ketentuan-ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berlaku saat itu.

## **B. Saran**

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 mengharuskan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan ULP/Pejabat Pengadaan memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) harus dilindungi dengan keahlian, pengetahuan, dan kewenangan yang cukup dalam mengambil keputusan. Karena kondisi tidak terduga harus dapat diperkirakan dengan baik, sehingga dapat mendeteksi dan ditanggulangi dan pencapaian kebutuhan tidak terganggu. Kebijakan tersebut bertujuan agar para

pelaksana pengadaan barang/jasa pemerintah benar-benar mampu bekerja secara profesional berbekal pengetahuan dan keahlian yang cukup dalam bidang pengadaan barang/jasa dengan cara yang sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku.

1. Bahwa untuk pelaksanaan tender yang akan datang, diharapkan panitia pelaksana tender wajib menerapkan seluruh ketentuan-ketentuan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk menghindari hal-hal yang dapat mengindikasikan persekongkolan tender.
2. Perusahaan-perusahaan konstruksi lainnya harus lebih mempersiapkan bekal kemampuan yang memadai untuk menghadapi persaingan dalam usaha konstruksi yang semakin hari semakin ketat.

Perlunya pengawasan yang lebih ketat terhadap berbagai macam transaksi usaha khususnya mengenai Tender yang berkaitan dengan keuangan negara agar kerugian negara yang diakibatkan oleh persaingan usaha tidak sehat dapat dihindari sehingga devisa negara bertambah, demikian juga dapat menciptakan persaingan yang adil diantara pelaku usaha yang pada akhirnya masyarakat dapat ikut serta dalam kegiatan usaha tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Anisah, Siti, *Hukum Persaingan Usaha*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003.
- Dipohusodo, *Manajemen Proyek Konstruksi*, Kanisius, Yogyakarta, 1996.
- Fuady, Munir, *Hukum Anti Monopoli : Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Cetakan ke-1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- , *Pengantar Hukum Bisnis : Menata Bisnis Modern di Era Global*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Cetakan Kesatu.
- Guritno, T, *Kamus Ekonomi Bisnis Perbankan Inggris-Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Harahap, M Yahya, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986.
- Hansen, Knud, *Undang-undang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis, Jakarta, 2001.
- Kagramanto, L Budi, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, Srikandi, Surabaya, 2007.
- Lubis, Fahmi, Andi et. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, ROV Creative Media, Jakarta, 2009.
- Maulana, Budi, Insan, *Catatan Singkat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- , *Mengenal Hukum : Sebuah Pengantar*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999.

- Prayoga, D. Ayudha (ed), *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, Proyek ELIPS, Jakarta, 2000.
- Pardede, Soy, *Hukum Persaingan Usaha*, pada temu dialog *KPPU dengan pelaku usaha, Implementasi Tugas dan Kewenangan KPPU RI Dalam Mengawasi Kegiatan Dunia Usaha Bisnis*, Surakarta, 9 Oktober 2004.
- Rokan, Kamal, Mustafa, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 2010.
- Ramli, Samsul, *Bacaan Wajib Para Praktisi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Ceatakan Pertama, Jakarta:Visimedia, 2013.
- Siswanto, Arie, *Hukum Persaingan Usaha*, Cetakan Kesatu, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000.
- Soemitro, Hanitijo, Ronny, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta:Ghlm.ia Indoneisa, 1990).
- Sacker dan Lohse, *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, GTZ-Katalis Publishing, Washington DC, 2000.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.
- Sutedi, Adrian, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Yani, Ahmad dan Wijaya, Gunawan, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2000.

#### **Jurnal/Makalah**

- Syamsul Maarif, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bahan Untuk Orientasi Hakim Agung yang diadakan Oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia Tanggal 31 Januari 2002 di Hotel Bidakara, Ruang Subadra, Jakarta.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *DRAFT Pedoman Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender Berdasarkan Undang-*

*undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 2004.*

Sutrisno Iwanto, *Filosofi yang melatarbelakangi dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999* dalam Proceedings : Rangkaian Lokakarya Terbatas Hukum Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan KPPU, Emmy Yuhassarie (editor), Kerjasama antara Pusat Pengkajian Hukum dan Mahkamah Agung, Jakarta, 2003.

Anggraeni, Tri, A.M., *Persekongkolan Penawaran Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan*, Makalah.

Sjahdeini, Remy, Sutan, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 10, 2000.

Krisanto, Adi, Yakup, *Artikel Analisis pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender*, Juni 2008.

Y, Budianto, Monareh, *Konsep Ekonomi Rakyat Dalam UUD 1945*, Makalah Dalam Kuliah Politik Hukum, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2010.

#### **Peraturan dan Perundang-undangan :**

Indonesia, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.*

*Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*

*Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan ke Empat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*

*Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.*

#### **Data Elektronik :**

Yakub Adi Krisanto, *Analisis Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Persekongkolan Tender*,