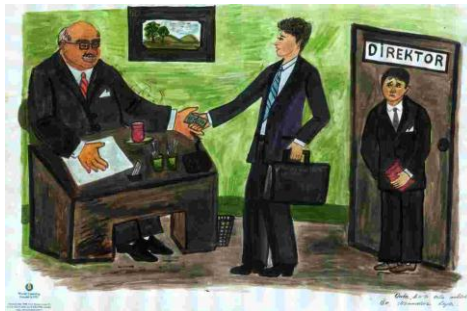


MODUS-MODUS PERSEKONGKOLAN DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH



Ilustrasi: <https://www.pengadaan.web.id>

I. PENDAHULUAN

Pengadaan barang/jasa memiliki porsi atau persentase yang cukup besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah. Besarnya porsi anggaran tersebut menyebabkan rawan terjadinya penyelewengan. Pemerintah berupaya membuat peraturan dan kebijakan agar tercipta kepastian hukum dan mencegah adanya penyelewengan baik dari aparat pemerintah maupun dari pihak lain (swasta dan masyarakat) sebagai *partner* dalam membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Regulasi pertama yang secara spesifik mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah Keputusan Presiden (Keppres) 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Sebelumnya regulasi pengadaan digabung dalam Keppres 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Keppres Nomor 18 Tahun 2000 mengatur antara lain tugas pokok dan kualifikasi para pihak, metode dan proses pengadaan, pendayagunaan produk dalam negeri, kontrak pengadaan, pembinaan dan pengawasan.

Dalam perkembangannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 diundangkan sebagai pengganti Keppres 18 Tahun 2000. Keppres 80 Tahun 2003 mulai memberlakukan persyaratan sertifikat keahlian Pengadaan Barang/Jasa, pengaturan lelang yang lebih tertata, kewajiban pengumuman pekerjaan/lelang. Keppres 80 Tahun 2003 mengalami beberapa perubahan, hingga perubahan terakhir yaitu Perpres Nomor 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Keppres 80 Tahun 2003.

Perkembangan pengadaan barang/jasa membutuhkan pengaturan yang lebih kompleks, terutama pada wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pegawai yang terlibat dalam pelaksanaan pengadaan. Perpres 80 Tahun 2003 belum mengatur

dengan jelas kewenangan Pimpinan Proyek (sekarang PPK) terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Kewenangan pelaksanaan pengadaan barang/jasa sepenuhnya dilakukan oleh Pengguna Anggaran, mulai menyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS), penunjukan Panitia/Pejabat Pengadaan hingga pengendalian pelaksanaan kontrak. Perpres 80 Tahun 2003 juga belum mengatur tolok ukur penyusunan HPS yang sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah..

Pengadaan barang dan jasa pemerintah semakin didorong untuk memberikan *value for money* dengan tidak lagi mengejar barang/jasa dengan harga termurah. Salah satu caranya adalah dengan membangun *government e-marketplace*. Kebutuhan akan sumber daya manusia sebagai pengelola pengadaan dan unit yang menangani pengadaan barang/jasa pemerintah secara profesional semakin tidak terelakkan.¹ Guna mencapai prinsip *value for money* pemerintah menerbitkan Perpres 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang didalamnya mengatur secara jelas bagaimana penyusunan HPS sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dalam rangka penyempurnaan regulasi dibidang pengadaan barang/jasa pemerintah, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) merumuskan aturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang baru melalui Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai pengganti dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta Perubahannya. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 diharapkan mempercepat dan mempermudah pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, tidak berbelit-belit, sederhana, sehingga memberikan *value for money*, serta mudah dikontrol dan diawasi.²

Perubahan pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berupa perubahan struktur, istilah, definisi, dan perubahan pengaturan. Peraturan baru ini terdiri dari 15 Bab dan 94 Pasal. Strukturnya lebih disederhanakan dengan hanya mengatur hal-hal yang bersifat normatif, dan menghilangkan bagian penjelasan. Hal-hal yang bersifat standar dan prosedur selanjutnya diatur dalam Peraturan LKPP dan Peraturan kementerian teknis terkait.³

Kompetensi dan kapabilitas Pejabat Pengadaan/Kelompok Kerja (Pokja)

¹ <https://jdih.lkpp.go.id/news/14/siaran-pers-peraturan-presiden-nomor-16-tahun-2018-tentang-pengadaan-barangjasa-pemerintah>

² Ibid

³ Ibid

pemilihan menjadi salah satu unsur yang mempengaruhi suksesnya proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Kurangnya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah mempengaruhi kualitas hasil proses pengadaan/tender. Hambatan lain yang dialami pemerintah dalam proses pengadaan barang/jasa antara lain adanya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Salah satu bentuk kolusi pengadaan barang/jasa pemerintah adalah adanya persekongkolan dalam pelaksanaan tender pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh antar penyedia barang ataupun penyedia dengan panitia pengadaan yang bertujuan mengatur atau penentuan pemenang tender pengadaan.

Hasil pengamatan Indonesia *Corruption Watch* (ICW) sektor pengadaan barang dan jasa merupakan wilayah yang rentan dikorupsi sepanjang tahun 2017. ICW melalui Staf Divisi Investigasi menjelaskan bahwa sepanjang tahun 2017 terdapat 84 kasus yang diproses hukum dengan kerugian negara mencapai Rp1,02 Triliun. Sektor pelayanan publik sangat rentan untuk dikorupsi dalam proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ).⁴

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merilis jumlah perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK dari Tahun 2004 s.d. 2017 adalah sebanyak 688. Jenis perkara terkait pengadaan barang/jasa menempati peringkat kedua yaitu 171 perkara, sedangkan peringkat pertama adalah jenis perkara terkait penyuapan (396 perkara).⁵

Sekongkol, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang yang turut serta berkomplot melakukan kejahatan (kecurangan dan sebagainya).⁶ Menurut *Black's Law Dictionary*, Persekongkolan atau *conspiracy is a combination or confederacy between two or more persons formed for the purpose of committing, by their joint efforts, some unlawful or criminal act, or some act which is lawful in itself, but becomes unlawful when done by the concerted action of the conspirators, or for the purpose of using criminal or unlawful means to the commission of an act not in itself unlawful.*⁷ Menurut Undang-undang nomor 5 Tahun 1999, 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.

⁴ <https://news.detik.com/berita/d-3885311/icw-korupsi-pengadaan-barang-2017-meningkat>

⁵ Laporan Tahunan KPK Tahun 2017

⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sekongkol>

⁷ Henry Campbell Black. 1968. *Black's Law Dictionary: Revised Fourth edition* by The Publisher editorial Staff. New York: St. Paul, Minn West Publishing

Undang-undang nomor 5 Tahun 1999 melarang perbuatan pelaku usaha yang bertujuan menghambat atau bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, antara lain seperti pembatasan akses pasar, kolusi, dan tindakan lain yang bertujuan untuk menghilangkan persaingan. Tindakan lain yang dapat berakibat terjadinya persaingan usaha tidak sehat adalah tindakan persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sebagaimana diatur dalam oleh pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.⁸

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 22 menyatakan bahwa: “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”. Pasal 22 tersebut dapat diuraikan kedalam beberapa unsur sebagai berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

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 (Pasal 1 butir e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999).⁹

2. Unsur Bersekongkol

Bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Unsur bersekongkol antara lain dapat berupa:

- a. kerjasama antara dua belah pihak atau lebih;
- b. secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lain;
- c. membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
- d. menciptakan persaingan semu;
- e. menyetujui dan/atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan.¹⁰

⁸ Lampiran Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, BAB III angka 3.1

⁹ Ibid, BAB III angka 3.2

¹⁰ Ibid

3. Unsur Pihak Lain

Pihak lain adalah para pihak (vertikal maupun horizontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan/atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender.¹¹

4. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender

mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan/atau pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknis, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya.¹²

5. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹³

II. PERMASALAHAN

Bertolak dari paparan latar belakang/pendahuluan di atas, dapat dirumuskan permasalahan/pembahasan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Bagaimana bentuk persekongkolan pengadaan barang/jasa pemerintah?
2. Bagaimana modus-modus/indikasi-indikasi persekongkolan pengadaan barang/jasa pemerintah?
3. Bagaimana upaya-upaya pencegahan persekongkolan pengadaan barang/jasa pemerintah?

III. PEMBAHASAN

1. Bentuk Persekongkolan

Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.¹⁴ Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan pada tiga jenis,

¹¹ Ibid

¹² Ibid

¹³ Ibid

¹⁴ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha

yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal. Berikut penjelasan atas ketiga jenis persekongkolan tersebut.¹⁵

a. Persekongkolan Horizontal

Merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu di antara peserta tender.¹⁶

b. Persekongkolan Vertikal

Merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk dimana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.¹⁷

c. Persekongkolan Gabungan

Merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. 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.¹⁸

2. Modus/Indikasi Persekongkolan

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

- a. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, sehingga mengakibatkan para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi

Tidak Sehat, Pasal 22

¹⁵ Lampiran Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, BAB IV angka 4.1

¹⁶ Ibid, BAB IV poin 4.1.1

¹⁷ Ibid, BAB IV poin 4.1.2

¹⁸ Ibid, BAB IV poin 4.1.3

- kualifikasi tidak dapat mengikutinya;
- b. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama;
 - c. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.¹⁹

Untuk mengetahui telah terjadi tidaknya suatu persekongkolan dalam tender, berikut dijelaskan berbagai indikasi persekongkolan yang sering dijumpai pada pelaksanaan tender.

Berdasarkan Peraturan KPPU nomor 2 tahun 2010 tentang Tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, modus/indikasi persekongkolan dapat digolongkan berdasarkan tahapan pengadaan, yaitu tahap:

- a. perencanaan;
- b. pembentukan panitia;
- c. prakualifikasi perusahaan atau pralelang;
- d. pembuatan persyaratan untuk mengikuti tender/lelang maupun pada saat penyusunan dokumen tender/lelang;
- e. pengumuman tender atau lelang;
- f. pengambilan dokumen tender/lelang;
- g. penemuan harga perkiraan sendiri atau harga dasar lelang;
- h. penjelasan tender atau *open house* lelang;
- i. penyerahan dan pembukaan dokumen atau kotak penawaran tender/lelang;
- j. evaluasi dan penetapan pemenang tender/lelang;
- k. pengumuman calon pemenang;
- l. pengajuan sanggahan;
- m. penunjukan pemenang tender/lelang dan penandatanganan kontrak; dan
- n. pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan.

Adapun penjabaran modus/indikasi persekongkolan masing-masing tahapan yang dikutip dari Peraturan KPPU nomor 2 tahun 2010 BAB IV poin 4.2 angka 1 s.d. 14 adalah sebagai berikut:

¹⁹ Ibid, BAB IV poin 4.2

- a. Indikasi persekongkolan pada saat perencanaan, antara lain meliputi:
- 1) Pemilihan metode pengadaan yang menghindari pelaksanaan tender/lelang secara terbuka.
 - 2) Pencantuman spesifikasi teknik, jumlah, mutu, dan/atau waktu penyerahan barang yang akan ditawarkan atau dijual atau dilelang yang hanya dapat disuplai oleh satu pelaku usaha tertentu.
 - 3) Tender/lelang dibuat dalam paket yang hanya satu atau dua peserta tertentu yang dapat mengikuti/melaksanakannya.
 - 4) Ada keterkaitan antara sumber pendanaan dan asal barang/jasa.
 - 5) Nilai uang jaminan lelang ditetapkan jauh lebih tinggi dari pada nilai dasar lelang.
 - 6) Penetapan tempat dan waktu lelang yang sulit dicapai dan diikuti.
- b. Indikasi persekongkolan pada saat pembentukan Panitia, antara lain meliputi:
- 1) Panitia yang dipilih tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan sehingga mudah dipengaruhi.
 - 2) Panitia terafiliasi dengan pelaku usaha tertentu.
 - 3) Susunan dan kinerja Panitia tidak diumumkan atau cenderung ditutup-tutupi.
- c. Indikasi persekongkolan pada saat prakualifikasi perusahaan atau pralelang, antara lain meliputi:
- 1) Persyaratan untuk mengikuti prakualifikasi membatasi dan/atau mengarah kepada pelaku usaha tertentu.
 - 2) Adanya kesepakatan dengan pelaku usaha tertentu mengenai spesifikasi, merek, jumlah, tempat, dan/atau waktu penyerahan barang dan jasa yang akan ditender atau dilelangkan.
 - 3) Adanya kesepakatan mengenai cara, tempat, dan/atau waktu pengumuman tender/lelang.
 - 4) Adanya pelaku usaha yang diluluskan dalam prakualifikasi walaupun tidak atau kurang memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.
 - 5) Panitia memberikan perlakuan khusus/istimewa kepada pelaku usaha tertentu.
 - 6) Adanya persyaratan tambahan yang dibuat setelah pra-kualifikasi dan tidak diberitahukan kepada semua peserta.

- 7) Adanya pemegang saham yang sama diantara peserta atau Panitia atau pemberi pekerjaan maupun pihak lain yang terkait langsung dengan tender/lelang (benturan kepentingan).
- d. Indikasi persekongkolan pada saat pembuatan persyaratan untuk mengikuti tender/lelang maupun pada saat penyusunan dokumen tender/lelang antara lain meliputi adanya persyaratan tender/lelang yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu terkait dengan sertifikasi barang, mutu, kapasitas dan waktu penyerahan yang harus dipenuhi.
- e. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman tender atau lelang, antara lain meliputi:
- 1) Jangka waktu pengumuman tender/lelang yang sangat terbatas.
 - 2) Informasi dalam pengumuman tender/lelang dengan sengaja dibuat tidak lengkap dan tidak memadai. Sementara, informasi yang lebih lengkap diberikan hanya kepada pelaku usaha tertentu.
 - 3) Pengumuman tender/lelang dilakukan melalui media dengan jangkauan yang sangat terbatas, misalnya pada surat kabar yang tidak dikenal ataupun pada papan pengumuman yang jarang dilihat publik atau pada surat kabar dengan jumlah eksemplar yang tidak menjangkau sebagian besar target yang diinginkan.
 - 4) Pengumuman tender/lelang dimuat pada surat kabar dengan ukuran iklan yang sangat kecil atau pada bagian/*lay-out* surat kabar yang seringkali dilewatkan oleh pembaca yang menjadi target tender/lelang.
- f. Indikasi persekongkolan pada saat pengambilan dokumen tender/lelang, antara lain meliputi:
- 1) Dokumen tender/lelang yang diberikan tidak sama bagi seluruh calon peserta tender/lelang.
 - 2) Waktu pengambilan dokumen tender/lelang yang diberikan sangat terbatas.
 - 3) Alamat atau tempat pengambilan dokumen tender/lelang sulit ditemukan oleh calon peserta tender/lelang.
 - 4) Panitia memindahkan tempat pengambilan dokumen tender/lelang secara tiba-tiba menjelang penutupan waktu pengambilan dan perubahan tersebut tidak diumumkan secara terbuka.

- g. Indikasi persekongkolan pada saat penentuan Harga Perkiraan Sendiri atau harga dasar lelang, antara lain meliputi:
- 1) Adanya dua atau lebih harga perkiraan sendiri atau harga dasar atas satu produk atau jasa yang ditender/dilelangkan.
 - 2) Harga perkiraan sendiri atau harga dasar hanya diberikan kepada pelaku usaha tertentu.
 - 3) Harga perkiraan sendiri atau harga dasar ditentukan berdasarkan pertimbangan yang tidak jelas dan tidak wajar.
- h. Indikasi persekongkolan pada saat penjelasan tender atau *open house* lelang, antara lain meliputi:
- 1) Informasi atas barang/jasa yang ditender atau dilelang tidak jelas dan cenderung ditutupi.
 - 2) Penjelasan tender/lelang dapat diterima oleh pelaku usaha yang terbatas sementara sebagian besar calon peserta lainnya tidak dapat menyetujuinya.
 - 3) Panitia bekerja secara tertutup dan tidak memberi layanan atau informasi yang seharusnya diberikan secara terbuka.
 - 4) Salah satu calon peserta tender/lelang melakukan pertemuan tertutup dengan Panitia.
- i. Indikasi persekongkolan pada saat penyerahan dan pembukaan dokumen atau kotak penawaran tender/lelang, antara lain meliputi:
- 1) Adanya dokumen penawaran yang diterima setelah batas waktu.
 - 2) Adanya dokumen yang dimasukkan dalam satu amplop bersama-sama dengan penawaran peserta tender/lelang yang lain.
 - 3) Adanya penawaran yang diterima oleh Panitia dari pelaku usaha yang tidak mengikuti atau tidak lulus dalam proses kualifikasi atau proses administrasi.
 - 4) Terdapat penyesuaian harga penawaran pada saat-saat akhir sebelum memasukkan penawaran.
 - 5) Adanya pemindahan lokasi/tempat penyerahan dokumen penawaran secara tiba-tiba tanpa pengumuman secara terbuka.
- j. Indikasi persekongkolan pada saat evaluasi dan penetapan pemenang tender/lelang, antara lain meliputi:

- 1) Jumlah peserta tender/lelang yang lebih sedikit dari jumlah peserta tender/lelang dalam tender atau lelang sebelumnya.
 - 2) Harga yang dimenangkan jauh lebih tinggi atau lebih rendah dari harga tender/lelang sebelumnya oleh perusahaan atau pelaku usaha yang sama.
 - 3) Para peserta tender/lelang memasukkan harga penawaran yang hampir sama.
 - 4) Peserta tender/lelang yang sama, dalam tender atau lelang yang berbeda mengajukan harga yang berbeda untuk barang yang sama, tanpa alasan yang logis untuk menjelaskan perbedaan tersebut.
 - 5) Panitia cenderung untuk memberi keistimewaan pada peserta tender/lelang tertentu.
 - 6) Adanya beberapa dokumen penawaran tender/lelang yang mirip.
 - 7) Adanya dokumen penawaran yang ditukar atau dimodifikasi oleh Panitia.
 - 8) Proses evaluasi dilakukan ditempat yang terpencil dan tersembunyi.
 - 9) Perilaku dan penawaran para peserta tender/lelang dalam memasukkan penawaran mengikuti pola yang sama dengan beberapa tender atau lelang sebelumnya.
- k. Indikasi persekongkolan pada saat pengumuman calon pemenang, antara lain meliputi:
- 1) 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.
 - 2) Tanggal pengumuman tender/lelang ditunda dengan alasan yang tidak jelas.
 - 3) Peserta tender/lelang memenangkan tender atau lelang cenderung berdasarkan giliran yang tetap.
 - 4) Ada peserta tender/lelang yang memenangkan tender atau lelang secara terus menerus di wilayah tertentu.
 - 5) Ada selisih harga yang besar antara harga yang diajukan pemenang tender/lelang dengan harga penawaran peserta lainnya, dengan alasan yang tidak wajar atau tidak dapat dijelaskan.
- l. Indikasi persekongkolan pada saat pengajuan sanggahan, antara lain meliputi:
- 1) Panitia tidak menanggapi sanggahan peserta tender/lelang.

- 2) Panitia cenderung menutup-nutupi proses dan hasil evaluasi.
- m. Indikasi persekongkolan pada saat penunjukan pemenang tender/lelang dan penandatanganan kontrak. antara lain meliputi:
- 1) Surat penunjukan pemenang tender/lelang telah dikeluarkan sebelum proses sanggahan diselesaikan.
 - 2) Penerbitan surat penunjukan pemenang tender/lelang mengalami penundaan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.
 - 3) Surat penunjukan pemenang tender/lelang tidak lengkap.
 - 4) Konsep kontrak dibuat dengan menghilangkan hal-hal penting yang seharusnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kontrak.
 - 5) Penandatanganan kontrak dilakukan secara tertutup.
 - 6) Penandatanganan kontrak mengalami penundaan tanpa alasan yang tidak dapat dijelaskan.
- n. Indikasi persekongkolan pada saat pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan, antara lain meliputi:
- 1) Pemenang tender/lelang mensubkontrakkan pekerjaan kepada perusahaan lain atau peserta tender/lelang yang kalah dalam tender atau lelang tersebut.
 - 2) Volume atau nilai proyek yang diserahkan tidak sesuai dengan ketentuan awal, tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.
 - 3) Hasil pengerjaan tidak sesuai atau lebih rendah dibandingkan dengan ketentuan yang diatur dalam spesifikasi teknis, tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

3. Upaya Pencegahan Persekongkolan

Beberapa upaya yang dapat ditempuh pemerintah untuk pencegahan terjadinya praktik persekongkolan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah antara lain:

- a. Penerapan tender/lelang secara elektronik dan bersifat nasional.

Pemerintah juga telah membentuk Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dibentuk berdasarkan Perpres No 106 tahun 2007 yang bertugas melaksanakan pengembangan dan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah. Seiring dengan perkembangan zaman, Pemerintah membuat kebijakan penerapan

pengadaan secara elektronik (*E-procurement*) antara lain pembentukan LPSE (Layanan Pengadaan Secara Elektronik), *e-tendering*, *e-catalogue*, *e-purchasing*, dan portal pengadaan nasional.

Pengadaan barang/jasa secara elektronik akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat, memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan, mendukung proses monitoring dan audit dan memenuhi kebutuhan akses informasi yang *real time* guna mewujudkan *clean and good government* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.²⁰

Namun demikian upaya pemerintah untuk penggunaan sistem informasi dalam tender melalui aplikasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) yang tujuannya untuk memudahkan proses tender dan memenuhi prinsip keterbukaan masih bisa disalahgunakan untuk tujuan bersekongkol. Sebagai contoh dimatikannya *server* SPSE setempat sehingga peserta hanya sedikit yang memasukkan dokumen penawaran atau mengatur *bandwith* internet guna mencegah banyaknya peserta tender yang memasukkan dokumen penawaran.

b. Dibentuknya Agen Pengadaan

Guna membantu proses pengadaan barang/jasa lebih akuntabel, Pemerintah melalui Perpres 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memberikan pilihan dalam pelaksanaan tender dengan menggunakan jasa Agen Pengadaan. Agen Pengadaan akan menjadi solusi untuk pengadaan yang bersifat kompleks atau tidak biasa dilaksanakan oleh suatu satker, sementara satker tersebut tidak memiliki personel yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan proses pengadaan sendiri. Keberadaan Agen Pengadaan diharapkan memberikan solusi dalam hal integritas dan profesionalisme dalam proses tender guna mencegah terjadinya persekongkolan.

c. Adanya pilihan menggunakan *E-reverse Auction*.

E-reverse Auction adalah metode penawaran harga secara berulang yang diperkenalkan dalam Perpres 16 Tahun 2018. Dengan metode ini maka HPS yang ditawarkan kepada para Penyedia barang/jasa bisa dibuat lebih dari sekali untuk ditawarkan kembali. Metode ini berguna untuk menangkal persekongkolan

²⁰ <https://lpse.lkpp.go.id/eproc/tentangkami>

khususnya pengaturan harga dari para Penyedia barang/jasa (semua penawaran mendekati HPS) dan diharapkan tercipta persaingan sehat serta harga yang kompetitif.

d. Perluasan makna pertentangan kepentingan dalam etika pengadaan barang/jasa

Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf e, Perpres 16 Tahun 2018 dinyatakan bahwa semua pihak yang terlibat dalam Pengadaan Barang/Jasa mematuhi etika yakni menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berakibat persaingan usaha tidak sehat dalam Pengadaan Barang/Jasa. Penjelasan makna pertentangan kepentingan dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (2) Perpres 16 Tahun 2018.

Perluasan makna pertentangan kepentingan dalam Pasal 7 ayat (2) Perpres 16 Tahun 2018 dibandingkan dengan regulasi sebelumnya adalah adanya frasa “dikendalikan baik langsung atau maupun tidak langsung dan/atau” dalam Pasal 7 ayat (2) huruf f sebagai berikut; beberapa badan usaha yang mengikuti tender/ seleksi yang sama, dikendalikan baik langsung maupun tidak langsung oleh pihak yang sama, dan/atau kepemilikan sahamnya lebih dari 50% (lima puluh persen) dikuasai oleh pemegang saham yang sama. Dengan demikian kendali oleh pihak yang sama (sebagai sesama peserta tender) tidak harus dibuktikan adanya kepemilikan saham lebih dari 50%. Sementara dalam Bab Penjelasan Pasal 6 huruf e Perpres 54 Tahun 2010 mengenai pertentangan kepentingan, dimaknai bahwa suatu perusahaan dikendalikan langsung maupun tidak langsung oleh pihak yang sama dikualifikasikan dengan adanya kepemilikan saham lebih dari 50%.

Perluasan makna pertentangan kepentingan dalam perpres dimaksud diharapkan mencegah terjadinya persekongkolan horizontal yang sering terjadi dengan modus penyedia barang/jasa yang dimiliki oleh kelompok/group/kekerabatan berganti-ganti susunan pengurusnya/berganti-ganti susunan sahamnya guna kepentingan mengikuti tender yang sama dan terhindar dari kepemilikan saham mayoritas.

e. Tindakan hukum yang tegas bagi penyedia maupun Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agan Pengadaan yang melakukan persekongkolan.

Larangan persekongkolan dalam pengadaan barang dan jasa diatur dalam Perpres nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal

78 ayat (1) dan 80 ayat (1). Sanksi yang dapat dilakukan Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen Pengadaan apabila melakukan persekongkolan antara lain:

- 1) sanksi digugurkan dalam pemilihan;
- 2) sanksi pencairan jaminan;
- 3) Sanksi Daftar Hitam;
- 4) sanksi ganti kerugian;
- 5) sanksi denda;
- 6) sanksi penghentian sementara dalam sistem transaksi *E-purchasing*; dan/atau
- 7) sanksi penurunan pencantuman Penyedia dari katalog elektronik.²¹

Sedangkan sanksi bagi ASN/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen Pengadaan yang terbukti terlibat dalam persekongkolan dapat dikenakan sanksi berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pemberian sanksi atas persekongkolan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah diharapkan memberikan efek jera dan dapat mencegah kejadian berulang.

Upaya pencegahan yang perlu untuk dikembangkan oleh Pemerintah maupun LKPP adalah pengembangan sistem informasi berskala nasional yang memuat daftar pekerjaan (proyek) yang sedang dilakukan oleh para penyedia barang/jasa secara nasional. Dengan keberadaan daftar dimaksud, diharapkan dapat dipedomani oleh Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen Pengadaan guna menilai informasi Sisa Kemampuan Paket (SKP Penyedia Barang/jasa atas) secara lebih akurat. Keakuratan penilaian SKP penting untuk menghindari modus persekongkolan berupa pekerjaan sub kontrak bawah tangan atau pinjam bendera (perusahaan) atau pekerjaan tidak selesai sesuai spesifikasi/jangka waktu yang dipersyaratkan mengingat kemampuan keuangan, personel dan alat sedang digunakan untuk pekerjaan lain.

IV. PENUTUP

Dalam pelaksanaan tender barang/jasa pemerintah modus-modus praktik persekongkolan senantiasa berkembang meski pemerintah senantiasa memperbaiki regulasi dibidang tender barang/jasa pemerintah dan penegakan hukum. Berbagai

²¹ Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal 78 ayat (4) dan Pasal 80 ayat (3)

modus persekongkolan horizontal, vertikal dan/atau gabungan yang dilakukan oleh para pelaku pengadaan barang/jasa telah diupayakan pencegahannya oleh pemerintah melalui diterbitkannya Perpres nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Upaya pencegahan dapat diketahui dari digunakannya *E-reverse Auction*, perluasan makna dikendalikan oleh pihak yang sama, dibentuknya Agen Pengadaan dan penguatan/penambahan sanksi bagi para pelaku persekongkolan khususnya horizontal.

DAFTAR PUSTAKA

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
2. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
3. Peraturan Kepala KPPU Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender tentang Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
4. Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary Centennial Fourth Edition*, St. Paul, Minn: West Publishing co. 1968
5. Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2017
6. <https://news.detik.com/berita/d-3885311/icw-korupsi-pengadaan-barang-2017-meningkat>, di akses 6 Agustus 2018
7. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sekongkol>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2018
8. <https://lpse.lkpp.go.id/eproc/tentangkami>, di akses tanggal 6 Agustus 2018
9. <https://jdih.lkpp.go.id/news/14/siaran-pers-peraturan-presiden-nomor-16-tahun-2018-tentang-pengadaan-barangjasa-pemerintah>, diakses tanggal 6 Agustus 2018

Penyusun:

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.