

Problematika dalam Transparansi Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai Faktor Terjadinya Persekongkolan Tender

Problems in the Transparency of the Tender Process for Government Procurement of Goods/Services as a Factors Contributing to Bid Rigging

**Nur Khikmatus Saidah¹✉, Zaenal Arifin², Cita Tsaabiethah Agustria Sasti³, Nurfitriawati⁴,
Teguh Hadi Prayitno⁵**

¹ Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

² Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

³ Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

⁴ Fakultas Hukum, Universitas Panca Bhakti, Pontianak, Indonesia

⁵ Institut Teknologi Statistika dan Bisnis Muhammadiyah, Semarang, Indonesia

✉ akademiksaidah@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze transparency issues at the bidding and evaluation stages of government procurement and their relationship to bid-rigging practices. The urgency of this research arises from the persistence of bid rigging despite the implementation of the Electronic Procurement System (SPSE), which was designed to enhance transparency and accountability. The core problem lies in the gap between administrative transparency, which focuses on the disclosure of procurement documents and tender outcomes, and substantive transparency, which concerns the openness of evaluation and decision-making processes. This research employs a normative juridical method using statutory and case approaches, analyzed qualitatively. The findings reveal that SPSE has succeeded in establishing administrative transparency but has not ensured substantive transparency in bid evaluation. This limitation creates opportunities for horizontal, vertical, and combined forms of bid rigging. The study concludes that the effectiveness of procurement transparency depends on the openness of evaluative reasoning and accountability mechanisms in tender evaluation. The novelty of this study lies in conceptualizing the gap between administrative and substantive transparency as the primary factor explaining the persistence of bid rigging within electronic procurement systems.

Keywords: Bid Rigging; Government Procurement; Transparency

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis problematika transparansi pada tahap penawaran dan evaluasi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah serta keterkaitannya dengan terjadinya persekongkolan tender. Urgensi penelitian didasarkan pada masih ditemukannya praktik persekongkolan meskipun Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) telah diterapkan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas. Permasalahan utama terletak pada kesenjangan antara transparansi administratif yang menitikberatkan pada keterbukaan dokumen dan hasil tender dengan transparansi substantif yang berkaitan dengan keterbukaan proses evaluasi dan pengambilan keputusan. Penelitian ini

menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SPSE telah mampu mewujudkan keterbukaan administratif, tetapi belum menjamin transparansi substantif pada tahap evaluasi penawaran. Keterbatasan tersebut membuka ruang terjadinya persekongkolan horizontal, vertikal, maupun kombinasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas transparansi pengadaan bergantung pada keterbukaan dasar pertimbangan dan mekanisme akuntabilitas dalam evaluasi tender. Kebaruan penelitian terletak pada perumusan kesenjangan antara transparansi administratif dan transparansi substantif sebagai faktor utama yang menjelaskan keberlanjutan praktik persekongkolan tender dalam sistem pengadaan elektronik.

Kata kunci: Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Persekongkolan Tender; Transparansi

1. PENDAHULUAN

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ) merupakan sektor strategis yang menggunakan dana publik dan berperan penting terhadap efektivitas pelayanan publik. PBJ juga menjadi faktor penggerak pertumbuhan ekonomi baik di tingkat nasional maupun daerah. Secara normatif, PBJ diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 (selanjutnya disebut Perpres No.12/2021) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menetapkan prinsip kejujuran, efisiensi, dan transparansi.¹ Meskipun demikian, dalam praktiknya, pelaksanaan PBJ masih sering mengalami penyimpangan, seperti persekongkolan tender, yang menunjukkan bahwa transparansi belum sepenuhnya berjalan. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa selama periode 2004–2023 terdapat 331 kasus korupsi terkait PBJ, sehingga menegaskan perlunya pengawasan ketat dalam setiap proses pengadaan.²

Permasalahan utama yang muncul adalah praktik persekongkolan tender yang bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 dan Perpres No. 12 Tahun 2021, serta keterbatasan transparansi pada tahap penawaran dan evaluasi meskipun telah diterapkan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE). Penggunaan SPSE dirancang untuk meningkatkan efisiensi dan keterbukaan, mulai dari pengumuman tender hingga penandatanganan kontrak.³ Namun, dalam praktiknya transparansi masih bersifat administratif dan akses publik terhadap proses evaluasi terbatas. Hal ini membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan, termasuk kolusi antara pelaku usaha dan keterlibatan penyelenggara pengadaan, sebagaimana terungkap dalam Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020.⁴

Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memang menunjukkan bahwa tingginya angka kasus korupsi dalam PBJ masih berlangsung. Akan tetapi, urgensi penelitian ini tidak

¹ Luk Luatun Yunaniah et al., “Optimalisasi Probity Audit Untuk Mencegah Korupsi Dan Meningkatkan Akuntabilitas Pengadaan Barang/Jasa Di Indonesia,” *Akuntansiku* 3, no. 4 (2024): 233–42, <https://doi.org/10.54957/akuntansiku.v3i4.1174>.

² Yunaniah et al.

³ Endah Widyastuti and Fitriah Faisal, “Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Pemerintah Kabupaten Muna Barat,” *Lakidende Law Review* 2, no. 3 (2023): 514–23, <https://doi.org/10.47353/delarev.v2i3.63>.

⁴ Dimas Bayu Setiawan et al., “Peningkatan Efisiensi Dan Transparansi Melalui Sistem Pengadaan Barang Dan Jasa Secara Elektronik Di Sektor Publik,” *Journal of Social and Economics Research* 6, no. 1 (2024): 1613–23, <https://doi.org/10.54783/jsr.v6i1.398>.

semata-mata bertumpu pada banyaknya pelanggaran yang tercatat. Kelemahan konseptual yang lebih fundamental justru terletak pada desain transparansi pengadaan yang selama ini berjalan. Desain tersebut cenderung menekankan keterbukaan administratif melalui SPSE, bukan keterbukaan substantif dalam proses pengambilan keputusan. Transparansi yang tersedia umumnya hanya berhenti pada publikasi dokumen dan pengumuman hasil akhir tender. Sementara itu, tahap penawaran dan evaluasi yang sesungguhnya menentukan siapa pemenang tender masih menyisakan ruang yang relatif tertutup dari pengawasan publik. Keterbatasan ini kemudian menciptakan kesenjangan antara tujuan normatif transparansi dengan realitas pelaksanaannya. Akibatnya, praktik persekongkolan tetap dapat terjadi meskipun sistem elektronik telah diterapkan. Penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan. Fokus kajian diarahkan pada penelaahan transparansi tahap penawaran dan evaluasi sebagai titik kritis yang selama ini belum memperoleh perhatian memadai dalam studi PBJ.

Penelitian Widyastuti (2023) berupaya mengkaji implementasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dalam rangka mewujudkan prinsip *good governance* pada PBJ. Hasil kajian tersebut mengonfirmasi bahwa penerapan *e-procurement* mampu mendorong peningkatan efisiensi, akuntabilitas, serta keterbukaan informasi sepanjang proses pengadaan. Kontribusi utama penelitian ini terletak pada analisis korelasi antara digitalisasi pengadaan dengan perbaikan tata kelola pemerintahan. Akan tetapi, kajian tersebut masih terfokus pada efektivitas sistem SPSE secara umum dan belum mengupas secara spesifik aspek transparansi pada tahap penawaran maupun evaluasi tender. Keterbatasan ini menyebabkan penelitian dimaksud belum mampu menjelaskan mengapa praktik persekongkolan tender masih tetap terjadi meskipun mekanisme pengadaan telah dijalankan secara elektronik.⁵

Penelitian Anggara (2024) mengangkat fokus yang berbeda, yakni aspek perlindungan hukum terhadap pelaku usaha yang dirugikan akibat praktik persekongkolan tender. Kajian ini menitikberatkan pada mekanisme penyelesaian sengketa melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan pengadilan, sekaligus menelaah efektivitas instrumen hukum dalam memberikan perlindungan bagi pihak yang dirugikan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum tersedia melalui jalur preventif maupun represif, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala dalam hal pembuktian dan pengawasan. Apabila dibandingkan dengan penelitian Widyastuti yang berorientasi pada tata kelola pengadaan, penelitian Anggara lebih menekankan aspek penegakan hukum pascaterjadinya pelanggaran.

⁵ Widyastuti and Faisal, "Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintaha Di Pemerintah Kabupaten Muna Barat."

Konsekuensinya, penelitian tersebut belum menempatkan transparansi proses lelang sebagai variabel yang berkontribusi terhadap munculnya persekongkolan tender.⁶

Penelitian Azhar (2024) mengkaji praktik persekongkolan tender dalam PBJ dengan fokus pada bentuk-bentuk kolusi horizontal dan vertikal serta implikasinya terhadap persaingan usaha yang sehat. Kajian tersebut berhasil mengidentifikasi pola kolusi antarpeserta tender maupun keterlibatan penyelenggara pengadaan dalam menentukan pemenang tender. Berbeda dengan penelitian Anggara yang lebih menekankan aspek perlindungan hukum, penelitian Azhar lebih berorientasi pada identifikasi bentuk pelanggaran dan penerapan ketentuan hukum persaingan usaha. Meskipun demikian, penelitian tersebut belum menjelaskan faktor tata kelola yang memungkinkan persekongkolan terjadi, khususnya keterbatasan transparansi pada tahap penawaran dan evaluasi.⁷

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, terlihat bahwa Anggara (2024) dan Azhar (2024) memfokuskan kajiannya pada perlindungan hukum dan praktik persekongkolan tender dalam PBJ pemerintah, dengan keunggulan pada pembahasan mekanisme penyelesaian sengketa melalui KPPU dan pengadilan serta pemetaan bentuk kolusi, baik horizontal maupun vertikal. Sementara itu, penelitian Widyastuti (2023) menitikberatkan pada penerapan *e-procurement* dalam rangka mewujudkan prinsip *good governance*, dengan adanya analisis transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas anggaran. Meskipun demikian, ketiga penelitian tersebut masih terbatas pada aspek mekanisme hukum dan implementasi sistem SPSE, serta belum secara khusus mengkaji transparansi proses lelang, khususnya pada tahap penawaran dan evaluasi, yang memiliki karakteristik berbeda karena keterbukaan informasi publik pada tahap ini masih sangat terbatas dan menjadi potensi ruang terjadinya persekongkolan.

Kesenjangan penelitian terletak pada belum adanya kajian yang membahas secara komprehensif transparansi tahap penawaran dan evaluasi dalam PBJ pemerintah sebagai faktor yang mendorong terjadinya persekongkolan tender. Penelitian ini ada untuk melengkapi kekurangan tersebut dengan menganalisis transparansi pada tahap penawaran dan evaluasi serta menguraikan secara sistematis keterkaitan transparansi tersebut dengan praktik persekongkolan tender, baik yang dilakukan oleh pelaku usaha maupun keterlibatan penyelenggara pengadaan. Kebaruan penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap transparansi tahap penawaran dan evaluasi sebagai faktor kunci yang mendorong terjadinya persekongkolan tender dalam PBJ pemerintah. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis transparansi pada tahap penawaran dan evaluasi serta mengkaji praktik persekongkolan tender dalam proses PBJ.

⁶ Ami Anggara and Hirsanuddin, "Analisis Persekongkolan Tender Dalam Prespektif Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus: Perkara Nomor 17/KPPU-I/2022)," *Commerce Law* 4, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.29303/commercelaw.v4i2.5244>.

⁷ M Kholidul Azhar, Nivarica Aurel, and Nur Syahputri, "Tinjauan Hukum Terhadap Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah," *Hukum Perdata Dan Pidana*, no. 4 (2024), <https://doi.org/10.62383/referendum.v1i4.195>.

2. METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yang menelaah aspek internal hukum positif dan berfokus pada aturan-aturan tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat.⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu menyajikan uraian secara sistematis dan terstruktur, kemudian dianalisis untuk memperoleh penyelesaian masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹ Penelitian ini tidak hanya mengandalkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), tetapi juga mempergunakan pendekatan kasus (*case approach*). Penerapan pendekatan kasus dilakukan melalui penelusuran *ratio decidendi* serta pertimbangan hukum dalam putusan yang relevan dengan praktik persekongkolan tender pada PBJ. Putusan yang dijadikan objek telaah adalah Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020. Dengan pendekatan ini, peneliti mampu mengidentifikasi keselarasan antara ketentuan normatif mengenai transparansi pengadaan dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Lebih lanjut, pendekatan ini juga memungkinkan analisis terhadap berbagai bentuk penyimpangan yang muncul pada tahap penawaran dan evaluasi tender.

Jenis data yang digunakan merupakan data sekunder. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung dari objek penelitian, melainkan melalui sumber lain, baik secara lisan maupun tulisan. Data sekunder adalah kumpulan informasi yang telah tersedia sebelumnya dan dimanfaatkan sebagai pelengkap dalam memenuhi kebutuhan data penelitian.¹⁰ Terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa UU No. 5 Tahun 1999, Perpres No.12/2021, Peraturan Pelaksanaan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), serta Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 28/KPPU-I/2020. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku rujukan sesuai dengan topik penelitian, jurnal-jurnal hukum, kasus-kasus hukum, majalah yang berkaitan, dan sumber lainnya yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian ini. Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Kajian terhadap bahan hukum dalam penelitian ini dilaksanakan dengan menerapkan dua metode interpretasi hukum, yakni interpretasi sistematis dan interpretasi konseptual. Penerapan interpretasi sistematis bertujuan untuk menelusuri keterkaitan normatif antarperaturan perundang-undangan, meliputi UU No. 5 Tahun 1999, Perpres No.12/2021, serta berbagai regulasi teknis

⁸ Ahmad Rosidi, M Zainuddin, and Ismi Arifiana, "Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)," *Jurnal Law and Government* 2, no. 1 (2024): 46–58, <https://doi.org/10.31764/jlag.v2i1.21606>.

⁹ Rosidi, Zainuddin, and Arifiana.

¹⁰ Naja Sarjana, "Definisi Data Sekunder Dan Cara Memperolehnya," detikEdu, 2023, <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6843072/definisi-data-sekunder-dan-cara-memperolehnya>.

pelaksanaan PBJ, sehingga terlihat sebagai satu kesatuan sistem hukum yang utuh. Adapun interpretasi konseptual dipergunakan untuk menggali makna dari konsep transparansi, akuntabilitas, dan persekongkolan tender berdasarkan perspektif doktrinal serta kepustakaan hukum yang relevan. Temuan dari kedua interpretasi tersebut selanjutnya dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terungkap dalam putusan-putusan KPPU. Tujuannya adalah untuk membangun pemahaman yang menyeluruh mengenai relasi antara tingkat keterbukaan proses lelang dengan kemunculan praktik persekongkolan tender.

Metode pengumpulan data menggunakan studi pustaka (*library research*), yaitu metode pengumpulan data dengan cara memahami dan mempelajari teori dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian.¹¹ Bertujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan penelitian dengan memanfaatkan berbagai sumber penelitian tertulis. Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif, bertujuan untuk menelaah fenomena tertentu berdasarkan subjek penelitian, yang selanjutnya dipaparkan secara komprehensif untuk mencari keadaan sebenarnya. Hasil penelitian kualitatif lebih menekankan signifikansi dibanding generalisasi.¹² Metode ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma hukum yang mengatur transparansi dan persekongkolan tender dalam pengadaan barang/jasa pemerintah serta implementasinya dalam putusan KPPU. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis sesuai peraturan perundang-undangan yang relevan, yang memerlukan pendekatan yang lebih deskriptif dan analitis daripada sekadar data kuantitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Transparansi Pada Tahap Evaluasi Penawaran dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Perpres No.12/2021 menegaskan komitmen untuk menyelenggarakan pengadaan yang transparan dan akuntabel. Dalam implementasinya, LPSE dengan SPSE berperan memfasilitasi seluruh tahapan pengadaan mulai dari perencanaan, pengumuman, evaluasi penawaran, hingga penetapan pemenang. Pada tahap evaluasi penawaran diharapkan mampu menciptakan mekanisme penilaian yang objektif, meminimalisir intervensi, dan menjamin persaingan usaha yang sehat antara pelaku usaha. Dalam merealisasikan hal tersebut, pemerintah membentuk Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). APIP bertanggung jawab melakukan evaluasi, audit, review, pemantauan, serta penyelenggaraan *whistleblowing system* dalam memastikan seluruh proses PBJ berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹³

¹¹ Muhammad Rijal Fadli, "Memahami Desain Metode Penelitian Kualitatif," *Jurnal Humanika* 21, no. 1 (2021): 33–54, <https://doi.org/10.21831/HUM.V21i1.38075>.

¹² Milya Sari, "Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA" 6, no. 1 (2020): 44, <https://doi.org/https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555>.

¹³ Yunaniah et al., "Optimalisasi Probit Audit Untuk Mencegah Korupsi Dan Meningkatkan Akuntabilitas Pengadaan Barang/Jasa Di Indonesia."

Perspektif *good governance* memaknai transparansi tidak sekadar sebagai keterbukaan informasi administratif. Transparansi juga mencakup keterbukaan proses pengambilan keputusan yang memungkinkan terselenggaranya pengawasan publik secara efektif. Apabila transparansi hanya berfokus pada publikasi dokumen dan hasil akhir tender, maka upaya menjamin akuntabilitas penyelenggara pengadaan belum cukup terpenuhi. Teori *good governance* menempatkan transparansi sebagai prasyarat utama bagi terwujudnya akuntabilitas. Pihak yang menjalankan kewenangan publik harus mampu menjelaskan dasar pertimbangan setiap keputusan yang diambil. Transparansi pada tahap evaluasi penawaran seharusnya mencakup keterbukaan mengenai metode penilaian, alasan penerimaan atau penolakan suatu penawaran, serta pertimbangan yang digunakan dalam menentukan pemenang tender. Tanpa keterbukaan tersebut, proses evaluasi berpotensi menjadi ruang tertutup yang sulit diawasi dan rentan dimanfaatkan untuk mengakomodasi kepentingan tertentu.

Dalam konteks pengadaan barang/jasa berbasis elektronik (*E-procurement*), pelaksanaan pengawasan oleh APIP dilakukan terhadap seluruh tahapan yang telah difasilitasi melalui SPSE, salah satunya melalui *probity audit*, yang bertujuan untuk memberikan keyakinan bahwa seluruh proses PBJ dilakukan secara transparan, akuntabel, dan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Dalam pelaksanaan audit, hal tersebut masih belum berjalan secara efisien, salah satunya disebabkan oleh kurangnya standar operasional yang jelas serta pedoman pelaksanaan yang menyeluruh. Seharusnya, *probity audit* dilakukan pada seluruh tahapan pengadaan, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaannya, tetapi dalam praktiknya *probity audit* hanya difokuskan pada tahap tertentu, sehingga membuka celah terjadinya persekongkolan hingga korupsi.¹⁴

Ketidakefektifan *probity audit* dalam mencegah praktik persekongkolan tender tidak hanya disebabkan oleh terbatasnya sumber daya yang tersedia untuk keperluan pengawasan. Faktor lain yang turut berkontribusi adalah desain pengawasan itu sendiri yang masih berorientasi pada kepatuhan administratif. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa *probity audit* lebih banyak difokuskan pada pemeriksaan kesesuaian prosedur dan kelengkapan dokumen. Audit tersebut jarang diarahkan untuk mengidentifikasi potensi konflik kepentingan, pola komunikasi di antara sesama peserta tender, maupun indikasi adanya rekayasa penetapan pemenang lelang. Konsekuensinya, mekanisme pengawasan yang berjalan kerap kali hanya mampu memastikan bahwa seluruh tahapan pengadaan telah dilaksanakan secara formal sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, mekanisme tersebut belum memiliki kapasitas yang memadai untuk mendeteksi berbagai bentuk penyimpangan yang tersembunyi di balik dokumen-dokumen yang tampak sah secara administratif. Kondisi ini mempertegas bahwa kepatuhan terhadap prosedur tidak selalu berbanding lurus dengan terwujudnya transparansi substantif maupun terciptanya persaingan usaha yang sehat.

¹⁴ Yunaniah et al.

Untuk mengatasi celah penyimpangan yang kerap terjadi dalam PBJ, pemerintah telah mengembangkan sistem pengadaan elektronik (*E-procurement*). Penerapan sistem elektronik tersebut dimaksudkan untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas. *E-procurement* sendiri merupakan sebuah sistem baru yang memanfaatkan teknologi di dalamnya dengan tujuan menanggulangi upaya-upaya kecurangan yang terjadi pada tahap konvensional. Sistem tersebut merupakan langkah pemerintah dalam mewujudkan penerapan prinsip-prinsip *good governance*, meskipun prinsip *good governance* telah diterapkan pada *e-procurement*, nyatanya masih terdapat persekongkolan yang menyebabkan kerugian.¹⁵ Hal tersebut dapat dilihat dalam Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020.

Dalam putusan tersebut, KPPU menemukan bahwa proses evaluasi penawaran pada sebuah tender pemerintah tidak dilakukan secara objektif dan transparan, tetapi digunakan sebagai sarana untuk mengarahkan hasil tender kepada pelaku usaha tertentu melalui keterlibatan penyelenggara. Meskipun secara formal telah dilakukan penilaian administrasi, teknis, dan harga, hasil evaluasi penawaran telah direncanakan untuk memenangkan pelaku usaha tersebut. Keterlibatan penyelenggara dengan membiarkan dan memfasilitasi pengaturan hasil tender mengakibatkan persekongkolan baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam proses pemeriksaan, KPPU menemukan adanya kesamaan pada penawaran pelaku usaha, baik dari segi dokumen, format, maupun harga penawaran. Seharusnya penyelenggara dapat mengatasi kejanggalan tersebut. Berdasarkan hal tersebut, KPPU menyimpulkan adanya pelanggaran terhadap Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.¹⁶

Kaitan antara temuan yang terungkap dalam Putusan KPPU dengan teori akuntabilitas publik mengindikasikan bahwa penyelenggara pengadaan belum memenuhi kewajiban pertanggungjawaban secara layak. Akuntabilitas meniscayakan dua hal sekaligus, yakni adanya wewenang untuk memutuskan dan keharusan untuk memberikan penjelasan mengenai alasan serta landasan pertimbangan di balik keputusan tersebut kepada para pemangku kepentingan. Pada ranah evaluasi tender, akuntabilitas semestinya diwujudkan melalui tiga elemen pokok: dokumentasi hasil penilaian yang bersifat *auditable* (dapat dilacak), keberadaan mekanisme *audit trail* yang tegas, serta penyediaan akses informasi yang cukup setelah proses tender berakhir. Desain *probity audit* yang ideal tidak boleh berhenti pada pemeriksaan ketaatan terhadap prosedur. Pengawasan tersebut juga wajib menguji tingkat rasionalitas dan objektivitas dari keputusan evaluasi. Selain itu, *probity audit* perlu melakukan penelusuran terhadap indikasi hubungan afiliasi antarpeserta, kesamaan pola dalam dokumen penawaran, serta potensi benturan kepentingan yang melibatkan peserta tender dengan pihak penyelenggara. Penerapan model

¹⁵ Irwan Abdu Nugraha and Ahmad Baihaqi Midhol, "Penerapan Prinsip *Good governance* Dan Celah Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (*E-Procurement*) Di Indonesia," *Administrasi Pemerintah Daerah* 06, no. 01 (2025): 1–12, <https://doi.org/10.47134/villages.v6i1.235>.

¹⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 28/KPPU-I/2020 (2020).

pengawasan seperti ini akan mengubah peran *probity audit* dari sekadar alat pemeriksaan administratif menjadi sarana deteksi dini sekaligus pencegahan terhadap praktik persekongkolan tender.

Berdasarkan uraian di atas terdapat perbedaan antara mekanisme evaluasi yang diatur dalam Perpres No. 12 Tahun 2021 dengan praktik yang terungkap dalam Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020. Perpres No. 12 Tahun 2021 menetapkan metode evaluasi yang komprehensif dan mencakup kriteria harga, seperti harga terendah dan harga rata-rata, maupun *non* harga, seperti waktu penyerahan proyek, perencanaan teknik, dan dampak lingkungan.¹⁷ Sistem tersebut tidak hanya menawarkan harga yang wajar, tetapi juga memberikan nilai tambahan dan pertanggungjawaban yang maksimal, contohnya seperti lelang jasa konstruksi. Dalam menentukan pemenang lelang, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi, seperti izin usaha, kelengkapan syarat substansial dalam dokumen lelang, serta kelengkapan surat penawaran yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap proses pemenang lelang. Faktor lain yang mempengaruhi pemenang lelang yaitu ukuran dari pelaku usaha serta kedekatan dengan pemilik proyek maupun kedekatan dengan penyelenggara.¹⁸

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa transparansi yang dijamin oleh SPSE ternyata belum mampu mencegah ketidaktransparanan dalam pengambilan keputusan evaluasi. Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020 membuktikan bahwa faktor-faktor formal seperti izin usaha dan kelengkapan dokumen yang diatur dalam evaluasi menurut Perpres No. 12 Tahun 2021 dapat dikalahkan oleh faktor nonformal seperti hubungan kedekatan dan kepentingan para pihak. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara regulasi dan kenyataan penerapan yang masih rentan terhadap persekongkolan. Evaluasi pada PBJ seharusnya dilakukan secara objektif dengan memperhatikan kriteria harga maupun *non* harga. Namun dalam praktiknya, evaluasi hanya menjadi alat untuk mengesahkan pemenang yang sudah ditentukan sejak awal. Efektivitas Perpres No. 12 Tahun 2021 dalam menciptakan transparansi evaluasi sangat bergantung pada integritas penyelenggara yang berada di luar kendali sistem elektronik.

3.2 Persekongkolan Tender dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa

Persekongkolan menurut *Black's Law Dictionary* adalah “*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*”

¹⁷ Mustamal Alamsyah Lubis, Elvira Handayani, and Kiki Rizky Amalia, “Evaluasi Penawaran Pada Proses Pengadaan Jasa Konstruksi Pekerjaan Pembangunan Gudang Kapasitas 1000 Ton Di Pematang Kandis Bangko,” *Jurnal Talenta Sipil* 5, no. 80 (2022): 1–8, <https://doi.org/10.33087/talentasipil.v5i1.91>.

¹⁸ Naga Raya Sinaga, Anton Soekiman, and Andini Radisya Pratiwi, “Pengaruh Faktor-Faktor Penentu Pemenang Lelang Jasa Konstruksi Terhadap Pilihan Strategis Penawaran Di Jawa Barat,” *Sosial Dan Sains* 5, no. 4 (2025): 1058–72, <https://doi.org/10.59188/jurnalsosains.v5i4.32138>.

to the commission of an act not in itself unlawful".¹⁹ Berdasarkan kamus hukum, persekongkolan adalah bentuk kerjasama antara dua pihak atau lebih secara bersama-sama melakukan tindak pidana yang melanggar hukum.²⁰

Definisi persekongkolan yang termuat dalam *Black's Law Dictionary* memberikan gambaran umum tentang adanya kerja sama rahasia yang bertujuan mencapai hasil yang melawan hukum. Akan tetapi, pemaknaan konsep tersebut harus ditempatkan dalam kerangka hukum nasional Indonesia. Dalam konteks hukum Indonesia, persekongkolan tender tidak sekadar dipahami sebagai kesepakatan tersembunyi di antara para pihak, melainkan juga sebagai tindakan yang secara langsung mengganggu prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Fokus utama pengaturan pada tingkat nasional tidak hanya tertuju pada keberadaan kesepakatan rahasia itu sendiri, tetapi juga pada dampak yang ditimbulkan terhadap jalannya proses kompetisi serta objektivitas PBJ. Oleh karena itu, konsep persekongkolan dalam perspektif hukum Indonesia memiliki keterkaitan yang erat dengan prinsip transparansi. Semakin rendah tingkat keterbukaan dalam suatu proses pengadaan, semakin besar pula peluang munculnya kerja sama tersembunyi yang pada akhirnya merusak mekanisme persaingan usaha yang sehat.

Sejalan dengan pengertian tersebut, UU No. 5 Tahun 1999 tepatnya pada bagian keempat yaitu Pasal 22 telah mengatur mengenai larangan persekongkolan dalam persaingan usaha. Berdasarkan pasal tersebut menunjukkan bahwa semua bentuk kerjasama rahasia antara pelaku usaha yang tujuannya untuk membunuh persaingan jujur dan mengambil jalan pintas dilarang. Undang-undang bukan hanya melarang kongkalikong dalam tender, tetapi juga melarang segala bentuk kecurangan untuk menang, baik dengan cara memainkan skema lelang, mencuri informasi atau secara terang-terangan menghambat operasi bisnis kompetitor. Jadi semua bentuk persekongkolan adalah kejahatan terhadap persaingan pasar yang sehat, karena persekongkolan sama dengan merampas kesempatan usaha yang adil.²¹

Persekongkolan dalam tender dapat diketahui dengan adanya indikasi-indikasi yang biasanya ditemukan pada tahap-tahapan proses PBJ.²² Untuk memastikan praktik persekongkolan tidak terjadi, Pokja Pemilihan wajib melakukan pemeriksaan terkait persaingan usaha yang tidak sehat dan terindikasi adanya persekongkolan. Pemeriksaan tersebut dilakukan pada setiap tahap evaluasi. Indikasi persekongkolan dapat dilihat sekurang-kurangnya berdasarkan 2 hal, yaitu: terdapat kesamaan dokumen teknis, antara lain: metode kerja, bahan, alat, analisis pendekatan

¹⁹ Sukarno, "Mengenal Persekongkolan Tender Dari Perspektif Persaingan Usaha," *Kemenkeu Learning Center*, 2024.

²⁰ "Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender," KPPU § (2009), https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/tender.pdf&ved=2ahUKEwiq9f7HwNCRAXV_-TgGHeE9H1sQFnoECFEQAw&usq=AOvVaw3FYjBIsP3I-59-4iYGzSoY.

²¹ "Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" (1999), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/45280/uu-no-5-tahun-1999>.

²² Mangantar Anugrah Siregar et al., "Tindak Pidana Gratifikasi Dan Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Bantuan Input Produksi Budidaya Kerapu Untuk Kabupaten Langkat," *Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 2, no. June (2022), <https://doi.org/10.56128/jkih.v2i2.24>.

teknis, harga satuan, spesifikasi barang yang ditawarkan (merek/tipe/jenis) dan/atau dukungan teknis. Seluruh penawaran dari peserta mendekati HPS. Adanya keikutsertaan beberapa peserta dalam satu kendali. Adanya kesamaan/kesalahan isi dokumen penawaran, antara lain kesamaan/kesalahan pengetikan, susunan dan format penulisan.²³

Keberadaan berbagai indikator persekongkolan dalam proses PBJ pada hakikatnya menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara praktik kolusif dan tingkat transparansi dalam proses lelang. Kemiripan dokumen penawaran, pola harga yang cenderung seragam, maupun hubungan tertentu antarpeserta tender bukan sekadar bentuk pelanggaran persaingan usaha, melainkan juga mencerminkan lemahnya mekanisme keterbukaan dalam tahap evaluasi. Permasalahan muncul ketika proses penilaian penawaran dilaksanakan dalam ruang yang terbatas aksesnya, sehingga pihak di luar penyelenggara tidak memiliki kesempatan untuk mengetahui bagaimana indikasi-indikasi tersebut dianalisis dan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Situasi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan, baik oleh peserta tender maupun publik, tidak dapat berjalan secara optimal. Akibatnya, keterbukaan yang hanya diwujudkan melalui publikasi dokumen dan hasil akhir tender belum mampu menjamin terwujudnya transparansi substantif. Dalam kondisi demikian, berbagai indikasi persekongkolan berpotensi tidak teridentifikasi secara memadai dan pada akhirnya membuka ruang bagi praktik kolusif yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Persekongkolan tender dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu persekongkolan horizontal, vertikal dan kombinasi. Persekongkolan horizontal adalah persekongkolan 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 antar peserta. Selanjutnya, persekongkolan vertikal adalah 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 di mana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender. Persekongkolan kombinasi adalah 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.²⁴

²³ Sastyo Aji Darmawan, "Mendeteksi Persekongkolan Dari Pola Penawaran Harga," *Jurnal Pengadaan Barang/Jasa* 1, no. 1 (2022): 1–9, <https://doi.org/10.55961/jpbj.v1i1.6>.

²⁴ Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

Perspektif transparansi dalam PBJ menunjukkan bahwa kemunculan persekongkolan horizontal, vertikal, maupun kombinasi tidak semata-mata disebabkan oleh perilaku pelaku usaha atau penyelenggara, tetapi juga berkaitan dengan keterbatasan keterbukaan pada tahap evaluasi penawaran. Persekongkolan horizontal dapat berkembang karena proses evaluasi yang tertutup menyulitkan identifikasi terhadap kesamaan dokumen, pola penawaran, maupun bentuk koordinasi lain yang mengarah pada persaingan semu. Sementara itu, persekongkolan vertikal terjadi ketika kewenangan penyelenggara dalam melakukan evaluasi tidak disertai mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai, sehingga membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang dalam menentukan pemenang tender. Pada tingkat yang lebih kompleks, persekongkolan kombinasi memperlihatkan adanya keterhubungan kepentingan antara peserta tender dan penyelenggara yang memanfaatkan keterbatasan transparansi untuk mengarahkan hasil lelang sesuai kepentingan tertentu. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa persoalan utama dalam praktik persekongkolan tender tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran terhadap ketentuan persaingan usaha, melainkan juga menunjukkan belum optimalnya transparansi substantif dalam proses evaluasi penawaran. Oleh karena itu, penguatan keterbukaan pada tahap evaluasi menjadi aspek yang penting untuk mencegah terjadinya praktik persekongkolan dalam PBJ.

Jika dilihat dari sudut pandang konsumen atau pemberi kerja, persekongkolan tender dapat merugikan banyak pihak, mulai dari konsumen atau pemberi kerja yang harus membayar lebih mahal dari harga asli, barang atau jasa yang diperoleh seringkali tidak sesuai dan cenderung lebih rendah kualitasnya. Di sisi lain, hal tersebut dapat menghambat peserta yang memiliki potensi. Nilai proyek menjadi lebih tinggi akibat mark-up yang dilakukan oleh para pihak yang bersekongkol. Apabila hal tersebut dilakukan dalam proyek PBJ pemerintah yang sumber dananya berasal dari APBN/APBD, maka hal tersebut sangat berdampak pada keadaan ekonomi dan menimbulkan kerugian.

Berdasarkan konstruksi normatif mengenai persekongkolan tender sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, persekongkolan PBJ pemerintah tidak hanya terjadi antar pelaku usaha, tetapi persekongkolan PBJ pemerintah dapat melibatkan penyelenggara. Hal tersebut dapat dilihat dalam Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/2020 terkait pembangunan pelabuhan penyeberangan Paciran di Kabupaten Lamongan pada tahun 2018.

Dalam putusan tersebut, Majelis menilai telah terjadi persekongkolan secara horizontal dan vertikal secara bersamaan. Persekongkolan horizontal dilakukan oleh tiga pelaku usaha selaku peserta tender, yang ditunjukkan melalui adanya kesamaan dan kemiripan dokumen penawaran, baik dari segi format, metode pelaksanaan pekerjaan, maupun pola penawaran harga. Hal tersebut sejalan dengan indikator persekongkolan yang ada dalam praktik PBJ, yaitu kesamaan dokumen dan pola penawaran yang tidak mencerminkan persaingan usaha yang wajar. Selain itu, majelis menemukan adanya persekongkolan secara vertikal, yaitu keterlibatan penyelenggara dalam

memfasilitasi dan mengatur pemenang tender. Penyelenggara tidak menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya secara independen dan objektif, meskipun telah mengetahui adanya indikasi kuat persaingan semu antar peserta. Tindakan tersebut menunjukkan bahwa proses tender hanya formalitas dan mengesampingkan tujuan lelang untuk memperoleh penawaran terbaik. Persekongkolan dalam Putusan KPPU No. 28/KPPU-L/2020 merupakan bukti nyata terjadinya persekongkolan dalam PBJ, yang menghilangkan kesempatan bagi pelaku usaha lain. Praktik persekongkolan tender dalam putusan tersebut memperlihatkan bahwa transparansi pada tahap evaluasi penawaran belum diterapkan dengan baik dan benar. Meskipun pemerintah telah berupaya mewujudkan proses PBJ dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, dalam praktiknya belum berjalan sesuai dengan prinsip tersebut. Hal ini mempermudah terjadinya kerja sama yang melanggar ketentuan yang berlaku dan bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan prinsip PBJ yang menjunjung tinggi kejujuran, keterbukaan dan akuntabilitas.

3.3 Kesenjangan antara Regulasi Transparansi dan Praktik Evaluasi Penawaran sebagai Pemicu Persekongkolan

Transparansi berperan sebagai fondasi dan mekanisme pengawasan publik yang efektif, yang memungkinkan terungkapnya penyimpangan. Secara normatif, prinsip ini didukung kerangka hukum seperti Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menekankan *good governance* serta pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Perihan PBJ yang rentan terhadap praktik KKN, Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE/LPSE) diperkenalkan sebagai instrumen untuk meningkatkan transparansi dan keterbukaan proses lelang. Secara desain, sistem ini diharapkan dapat meminimalkan persekongkolan dengan memperluas akses partisipasi dan mendorong penawaran yang kompetitif.²⁵

Terdapat sebuah penelitian yang mengungkap temuan utama bahwa meskipun Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) telah menunjukkan kinerja administratif yang tinggi dengan nilai kesesuaian mencapai 66% hingga 99% pada aspek keterbukaan dan efisiensi efektivitasnya dalam mencegah persekongkolan ternyata sangat terbatas. Kesenjangan kritis terletak pada dikotomi antara transparansi prosedural dan transparansi substantif. SPSE berhasil menciptakan transparansi prosedural yang memadai, seperti keterbukaan pengumuman, dokumen lelang, dan penetapan pemenang. Namun, pada tahap yang paling menentukan, yaitu evaluasi penawaran, transparansi substantif hampir tidak ada. Ruang evaluasi ini beroperasi seperti *black box*, di mana proses pengambilan keputusan yang sebenarnya meliputi diskusi teknis, pertimbangan penilaian,

²⁵ Wanda Aprilla, Mardalena Wulandari, and Arie Elcaputera, "Meningkatkan Transparansi Dan Akuntabilitas Pemerintah Melalui Teknologi Digital Dan Partisipasi Publik Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi K," *Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara* 2, no. 4 (2024): 321–34, <https://doi.org/10.55606/eksekusi.v2i4.1553>.

dan alasan penerimaan atau penolakan suatu penawaran tertutup dari akses publik dan peserta tender lainnya.²⁶

Kesenjangan transparansi dalam PBJ dapat dipahami melalui perbedaan antara keterbukaan informasi dan keterbukaan proses pengambilan keputusan. Keterbukaan informasi berorientasi pada tersedianya akses publik terhadap dokumen, data, maupun hasil suatu kebijakan, sedangkan keterbukaan proses pengambilan keputusan menuntut adanya kejelasan mengenai dasar pertimbangan yang melandasi suatu keputusan. Dalam pelaksanaan SPSE, aspek keterbukaan informasi relatif telah terpenuhi melalui penyediaan akses terhadap pengumuman tender, dokumen pengadaan, dan penetapan pemenang. Namun demikian, keterbukaan tersebut belum sepenuhnya menjangkau proses evaluasi penawaran yang menjadi inti dari penentuan hasil tender. Pertimbangan teknis, alasan penilaian, serta dasar penerimaan atau penolakan suatu penawaran masih sulit ditelusuri oleh peserta maupun masyarakat. Kondisi tersebut menyebabkan transparansi yang terbangun lebih banyak bersifat administratif daripada substantif, sehingga proses evaluasi tetap menyisakan ruang yang terbatas untuk diawasi secara efektif oleh publik.

Ketiadaan transparansi substantif pada tahap evaluasi inilah yang menjadi faktor kunci yang memfasilitasi dan bahkan mendorong terjadinya berbagai bentuk persekongkolan tender, baik horizontal, vertikal, maupun kombinasi. Pertama, dalam persekongkolan horizontal, para peserta tender dapat dengan leluasa membuat kesepakatan rahasia di luar platform SPSE seperti mengatur pemenang berdasarkan giliran (*bid rotation*) atau kompensasi karena mereka yakin bahwa kegagalan dalam pola penawaran misalnya, kesamaan dokumen atau harga yang sangat berdekatan tidak akan terpantau secara *real time* dalam proses evaluasi yang tertutup. SPSE hanya mencatat dokumen akhir, tetapi tidak mampu mengungkap konspirasi di baliknya. Kedua, dan yang lebih berbahaya, adalah persekongkolan vertikal. Celah evaluasi dimanipulasi secara aktif oleh oknum penyelenggara pengadaan. Mereka dapat memiringkan penilaian terhadap kriteria *non* harga yang subjektif, mengabaikan indikasi kecurangan yang jelas, atau bahkan membocorkan informasi untuk menguntungkan peserta tertentu.²⁷ Praktik ini diperkuat oleh temuan dalam Putusan KPPU No. 28/KPPU-L/2020, yang membuktikan keterlibatan penyelenggara dalam memfasilitasi dan mengarahkan pemenang tender. Ketiga, gabungan kedua modus ini melahirkan persekongkolan kombinasi, yang puncaknya adalah tender fiktif sebuah proses pengadaan yang dari awal hanya merupakan formalitas untuk mengesahkan pemenang yang telah ditentukan, di mana prinsip persaingan sehat sama sekali tidak berlaku.

²⁶ Anggara Azmi Wicaksono, Anita Trisiana, and Anik Ratnaningsih, "Analisis Kinerja Pelaksanaan Sistem Pengadaan Secara Elektronik Versi 4.4 Di Kabupaten Ngawi," *Journal of Applied Civil Engineering and Infrastructure Technology* 3, no. 1 (2022): 17–25, <https://doi.org/10.52158/jaceit.v3i1.279>.

²⁷ Eka Putri Fauzia Ikromi, Zahry Vandawati Chumida, and Sinar Aju Wulandari, "Persekongkolan Tender Non Sub Kontrak Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha," *Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan* 17, no. 2 (2023): 1361–78, <https://doi.org/10.35931/aq.v17i2.1976>.

Perspektif hukum dan teknologi (*law and technology*) menunjukkan bahwa penerapan teknologi informasi tidak secara otomatis menghasilkan tingkat transparansi yang lebih tinggi. Efektivitas teknologi sangat bergantung pada desain regulasi, mekanisme pengawasan, dan sistem akuntabilitas yang melingkupinya. SPSE sebagai instrumen digital PBJ tidak serta-merta mampu menghilangkan potensi persekongkolan apabila digitalisasi yang dilakukan hanya memindahkan prosedur administratif ke platform elektronik tanpa diikuti penguatan pengawasan terhadap proses pengambilan keputusan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan sistem elektronik tidak dapat dinilai hanya dari kemampuannya mendokumentasikan dan menyimpan data secara digital. Penggunaan teknologi bahkan dapat melahirkan fenomena *digital opacity*, yaitu keadaan ketika seluruh tahapan pengadaan tampak terbuka karena terdokumentasi secara elektronik, tetapi dasar pertimbangan yang digunakan dalam menentukan hasil evaluasi tetap sulit ditelusuri dan diverifikasi. Keadaan ini menjelaskan bahwa transformasi digital dalam PBJ belum sepenuhnya mampu menutup peluang terjadinya persekongkolan, terutama pada tahap evaluasi penawaran yang masih menyisakan keterbatasan transparansi substantif.

Upaya memperkuat transparansi pada tahap evaluasi penawaran tidak cukup dilakukan melalui perluasan akses terhadap informasi formal semata, tetapi memerlukan pembenahan yang menyentuh mekanisme pengambilan keputusan. Salah satu pendekatan yang dapat dipertimbangkan adalah penerapan model transparansi evaluasi berlapis (*layered evaluation transparency model*) yang mengintegrasikan aspek keterbukaan, akuntabilitas, dan pengawasan dalam satu sistem yang saling terhubung. Model tersebut menempatkan keterbukaan alasan penilaian sebagai unsur pertama melalui kewajiban mendokumentasikan dasar pertimbangan atas setiap keputusan evaluasi. Unsur berikutnya berupa penguatan keterlacakan proses melalui pengembangan fitur *audit trail* pada SPSE yang mampu merekam seluruh aktivitas evaluasi secara berkelanjutan, termasuk perubahan nilai maupun pihak yang melakukan perubahan tersebut. Selain itu, diperlukan penguatan fungsi pengawasan dengan menyediakan akses pasca pelaksanaan tender bagi lembaga pengawas dan pihak yang memiliki kepentingan hukum untuk menelusuri proses evaluasi yang telah dilakukan. Integrasi ketiga unsur tersebut diharapkan mampu mengurangi ruang subjektivitas dalam penentuan pemenang tender sekaligus memperkuat pertanggungjawaban penyelenggara pengadaan terhadap setiap keputusan yang diambil.

Dengan demikian, analisis ini menunjukkan bahwa transparansi yang bersifat administratif belaka justru menciptakan ilusi keterbukaan. Ilusi ini berbahaya karena memberikan legitimasi formal terhadap sebuah proses yang secara substantif telah dikendalikan oleh kepentingan kolusif. Tingginya skor kinerja SPSE pada aspek keterbukaan dan transparansi ternyata tidak berkorelasi langsung dengan pencegahan persekongkolan, karena pengukuran tersebut belum menyentuh esensi transparansi dalam pengambilan keputusan evaluasi. Oleh karena itu, upaya perbaikan ke depan tidak boleh hanya berfokus pada penyempurnaan sistem elektronik secara administratif, melainkan harus berani membuka dan mereformasi tahap evaluasi penawaran. Langkah-langkah

konkret yang dapat dipertimbangkan antara lain: membuka catatan dan risalah evaluasi sebagai bagian dari informasi publik *pasca* tender, mengembangkan sistem *audit trail* yang komprehensif dalam SPSE untuk merekam seluruh logika dan perubahan dalam penilaian, serta menyusun standar objektif yang terukur untuk penilaian kriteria non-harga guna meminimalisasi ruang subjektivitas dan intervensi. Tanpa terobosan pada aspek substantif ini, SPSE hanya akan menjadi alat yang memindahkan praktik persekongkolan dari ruang fisik ke ruang digital yang sama-sama gelap pada titik-titik krusialnya.

4. PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa permasalahan utama dalam pengadaan barang/jasa pemerintah bukan terletak pada ketiadaan regulasi maupun teknologi pengadaan elektronik, melainkan pada masih adanya kesenjangan antara transparansi prosedural dan transparansi substantif pada tahap evaluasi penawaran. Meskipun Perpres No.12/2021 dan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) telah menyediakan keterbukaan administratif melalui publikasi dokumen dan hasil tender, keterbukaan terhadap proses pengambilan keputusan, dasar penilaian, dan pertimbangan evaluasi masih terbatas. Keterbatasan tersebut menciptakan ruang bagi terjadinya persekongkolan tender, baik secara horizontal antar pelaku usaha maupun secara vertikal dengan keterlibatan penyelenggara pengadaan, sebagaimana tercermin dalam putusan-putusan KPPU yang dianalisis. Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian transparansi pengadaan dengan menunjukkan bahwa digitalisasi tidak selalu berbanding lurus dengan peningkatan akuntabilitas apabila tidak disertai keterbukaan substantif dalam proses evaluasi. Secara praktis, hasil penelitian menegaskan perlunya reformulasi mekanisme transparansi dalam SPSE melalui penguatan dokumentasi alasan penilaian, pengembangan *audit trail* yang komprehensif, serta perluasan akses pengawasan pasca tender terhadap proses evaluasi. Dengan demikian, transparansi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai mekanisme akuntabilitas yang efektif untuk mencegah persekongkolan dan memperkuat integritas pengadaan barang/jasa pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, Ami, and Hirsanuddin. "Analisis Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus: Perkara Nomor 17/KPPU-I/2022)." *Commerce Law* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.29303/commercelaw.v4i2.5244>.
- Aprilla, Wanda, Mardalena Wulandari, and Arie Elcaputera. "Meningkatkan Transparansi Dan Akuntabilitas Pemerintah Melalui Teknologi Digital Dan Partisipasi Publik Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi K." *Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara* 2, no. 4 (2024): 321–34. <https://doi.org/10.55606/eksekusi.v2i4.1553>.

- Azhar, M Kholidul, Nivarica Aurel, and Nur Syahputri. "Tinjauan Hukum Terhadap Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah." *Hukum Perdata Dan Pidana*, no. 4 (2024). <https://doi.org/10.62383/referendum.v1i4.195>.
- Darmawan, Sastyo Aji. "Mendeteksi Persekongkolan Dari Pola Penawaran Harga." *Jurnal Pengadaan Barang/Jasa* 1, no. 1 (2022): 1–9. <https://doi.org/10.55961/jpbj.v1i1.6>.
- Fadli, Muhammad Rijal. "Memahami Desain Metode Penelitian Kualitatif." *Jurnal Humanika* 21, no. 1 (2021): 33–54. <https://doi.org/10.21831/HUM.V21I1.38075>.
- Ikromi, Eka Putri Fauzia, Zahry Vandawati Chumida, and Sinar Aju Wulandari. "Persekongkolan Tender Non Sub Kontrak Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan* 17, no. 2 (2023): 1361–78. <https://doi.org/10.35931/aq.v17i2.1976>.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 28/KPPU-I/2020 (2020).
- Lubis, Mustamal Alamsyah, Elvira Handayani, and Kiki Rizky Amalia. "Evaluasi Penawaran Pada Proses Pengadaan Jasa Konstruksi Pekerjaan Pembangunan Gudang Kapasitas 1000 Ton Di Pematang Kandis Bangko." *Jurnal Talenta Sipil* 5, no. 80 (2022): 1–8. <https://doi.org/10.33087/talentsipil.v5i1.91>.
- Nugraha, Irwan Abdu, and Ahmad Baihaqi Midhol. "Penerapan Prinsip *Good governance* Dan Celah Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (*E-procurement*) Di Indonesia." *Administrasi Pemerintah Daerah* 06, no. 01 (2025): 1–12. <https://doi.org/10.47134/villages.v6i1.235>.
- Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, KPPU § (2009). https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/tender.pdf&ved=2ahUKEwiq9f7HwNCRAxV_-TgGHeE9H1sQFnoECFEQAaw&usq=AOvVaw3FYjBIsP3I-59-4iYGzSoY.
- Rosidi, Ahmad, M Zainuddin, and Ismi Arifiana. "Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)." *Jurnal Law and Government* 2, no. 1 (2024): 46–58. <https://doi.org/10.31764/jlag.v2i1.21606>.
- Sari, Milya. "Penelitian Kepustakaan (*Library research*) Dalam Penelitian Pendidikan IPA" 6, no. 1 (2020): 44. <https://doi.org/https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555>.
- Sarjana, Naja. "Definisi Data Sekunder Dan Cara Memperolehnya." detikEdu, 2023. <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6843072/definisi-data-sekunder-dan-cara-memperolehnya>.
- Setiawan, Dimas Bayu, Tobirin, Ali Rokhman, and Denok Kurniasih. "Peningkatan Efisiensi Dan Transparansi Melalui Sistem Pengadaan Barang Dan Jasa Secara Elektronik Di Sektor Publik." *Journal of S Ocial and Economics Research* 6, no. 1 (2024): 1613–23. <https://doi.org/10.54783/jser.v6i1.398>.

- Sinaga, Naga Raya, Anton Soekiman, and Andini Radisya Pratiwi. "Pengaruh Faktor-Faktor Penentu Pemenang Lelang Jasa Konstruksi Terhadap Pilihan Strategis Penawaran Di Jawa Barat." *Sosial Dan Sains* 5, no. 4 (2025): 1058–72. <https://doi.org/10.59188/jurnalsosains.v5i4.32138>.
- Siregar, Mangantar Anugrah, Syafruddin Kalo, Mahmul Siregar, and Mohammad Ekaputra. "Tindak Pidana Gratifikasi Dan Persekongkolan Tender Pada Pengadaan Bantuan Input Produksi Budidaya Kerapu Untuk Kabupaten Langkat." *Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 2, no. June (2022). <https://doi.org/10.56128/jkih.v2i2.24>.
- Sukarno. "Mengenal Persekongkolan Tender Dari Perspektif Persaingan Usaha." *Kemenkeu Learning Center*, 2024.
- Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/45280/uu-no-5-tahun-1999>.
- Wicaksono, Anggara Azmi, Anita Trisiana, and Anik Ratnaningsih. "Analisis Kinerja Pelaksanaan Sistem Pengadaan Secara Elektronik Versi 4.4 Di Kabupaten Ngawi." *Journal of Applied Civil Engineering and Infrastructure Technology* 3, no. 1 (2022): 17–25. <https://doi.org/10.52158/jaceit.v3i1.279>.
- Widyastuti, Endah, and Fitriah Faisal. "Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Pemerintah Kabupaten Muna Barat." *Lakidende Law Review* 2, no. 3 (2023): 514–23. <https://doi.org/10.47353/delarev.v2i3.63>.
- Yunaniah, Luk Luatun, Amrie Firmansyah, Universitas Trisakti, Universitas Pembangunan, and Nasional Veteran. "Optimalisasi *Probity audit* Untuk Mencegah Korupsi Dan Meningkatkan Akuntabilitas Pengadaan Barang/Jasa Di Indonesia." *Akuntansiku* 3, no. 4 (2024): 233–42. <https://doi.org/10.54957/akuntansiku.v3i4.1174>.

PERNYATAAN KONFLIK KEPENTINGAN

Para penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan dalam publikasi artikel ini.

INFORMASI PENDANAAN

Tidak ada.

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Editor dan Reviewer anonim atas waktu yang telah diberikan, komentar yang berwawasan, serta saran konstruktif yang secara signifikan telah berkontribusi terhadap penyempurnaan artikel ini. Para penulis juga berharap bahwa artikel ini dapat memberikan wawasan yang bermanfaat dan memberikan kontribusi yang berarti terhadap perkembangan diskusi di bidang terkait, serta dapat memberikan manfaat bagi para pembaca dan peneliti di masa mendatang.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN BUATAN GENERATIF

Para penulis menyatakan bahwa kecerdasan buatan generatif digunakan sebagai alat bantu dalam proses penyusunan manuskrip ini. Secara khusus, ChatGPT dan Grammarly digunakan untuk meningkatkan kualitas bahasa dan keterbacaan teks secara keseluruhan.

Seluruh keluaran yang dihasilkan oleh kecerdasan buatan kemudian ditinjau secara kritis, disunting, dan diverifikasi oleh para penulis untuk memastikan keakuratan serta menjaga integritas ilmiah. Para penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas isi akhir manuskrip.

Penggunaan kecerdasan buatan generatif dibatasi hanya pada fungsi pendukung dan tidak dianggap sebagai bentuk kepenulisan. Selain itu, tidak terdapat analisis maupun interpretasi data yang dilakukan oleh kecerdasan buatan tanpa pengawasan dan keterlibatan aktif dari penulis.