

## PERSEKONGKOLAN TENDER AIR BERSIH DI LOMBOK UTARA (Studi Putusan Kppu 11/Kppu-L/2024)

Rina Oktariana<sup>1</sup>, Gunardi Lie<sup>2</sup>

[rina.205240078@stu.untar.ac.id](mailto:rina.205240078@stu.untar.ac.id)<sup>1</sup>, [gunardi@fh.untar.ac.id](mailto:gunardi@fh.untar.ac.id)<sup>2</sup>

Universitas Tarumanagara

### ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis praktik persekongkolan tender pengadaan instalasi Sea Water Reverse Osmosis (SWRO) di Kabupaten Lombok Utara dengan menitikberatkan pada aspek hukum persaingan usaha. Kasus yang menjadi objek kajian adalah Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024, yang melibatkan PDAM Lombok Utara sebagai penyelenggara tender dan PT Tiara Cipta Nirwana sebagai peserta. Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini mengkaji ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya. Hasil penelitian menunjukkan adanya indikasi kuat praktik kolusi dalam tender, ditandai dengan proses evaluasi yang tidak objektif, pemberian perlakuan eksklusif, serta penunjukan panitia yang tidak profesional. Walaupun unsur persekongkolan vertikal tidak terbukti secara formil, Majelis Komisi tetap menilai terjadi pelanggaran yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Akibat hukum dari perkara ini berupa pengenaan sanksi administratif berupa denda kepada kedua pihak terlapor. Penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan tata kelola pengadaan publik yang berlandaskan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan persaingan sehat demi menjaga kepercayaan masyarakat serta menjamin efisiensi pelayanan publik.

**Kata Kunci:** Persekongkolan Tender, Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU, Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999.

### PENDAHULUAN

Kabupaten Lombok Utara masih menghadapi tantangan serius dalam penyediaan air bersih bagi masyarakatnya. Kondisi geografis yang didominasi pesisir dan perbukitan menyebabkan cadangan air tanah terbatas, sementara aliran sungai relatif kecil dan tidak permanen. Musim kemarau panjang turut memperburuk situasi karena menurunkan muka air tanah hingga sulit diakses, sehingga ketersediaan air bersih sering kali tidak stabil. Di sisi lain, pertumbuhan penduduk dengan rata-rata 1,63% per tahun serta pesatnya pembangunan sektor pariwisata di kawasan pantai dan ekowisata mendorong peningkatan kebutuhan air bersih secara signifikan, baik untuk konsumsi domestik maupun komersial.

Dalam menghadapi krisis tersebut, pemerintah daerah menetapkan penerapan teknologi Sea Water Reverse Osmosis (SWRO) sebagai solusi strategis jangka pendek dan jangka panjang. SWRO dipandang lebih realistis secara teknis dan ekonomis dibandingkan dengan opsi lain seperti pemasangan pipa bawah laut yang membutuhkan biaya sangat besar dan waktu pengerjaan panjang. Selain efisien, teknologi ini dinilai sesuai untuk wilayah dengan keterbatasan sumber daya air tawar, seperti Gili Meno, sekaligus membuka ruang keterlibatan pihak ketiga sehingga tidak sepenuhnya membebani keuangan daerah. Kondisi kekeringan yang terus berulang dan berdampak pada puluhan dusun, mulai dari Otak Lendang, Akar-Akar Selatan, Terbis, Batu Gembung, Embar-Embar, hingga Belencong dan wilayah lainnya, mempertegas urgensi kebijakan ini. Bahkan, suara masyarakat pun semakin kuat, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Dusun Kelanjuhan, Desa Gumantar, yang menegaskan bahwa ketersediaan air lebih vital daripada kebutuhan pangan, serta meminta pemerintah mendahulukan distribusi air bersih bagi warga dibandingkan destinasi wisata.

Secara kelembagaan, ide pengadaan SWRO diinisiasi oleh Pemerintah Daerah yang

menjadikan penyediaan air bersih sebagai prioritas pembangunan, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Kepala Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Selanjutnya, Direksi dan Dewan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Lombok Utara merumuskan kebutuhan teknis serta anggaran pembangunan instalasi SWRO, lalu mengajukan usulan tender terbuka kepada Unit Layanan Pengadaan (ULP) daerah. ULP kemudian menyusun dokumen pengadaan dan menetapkan skema tender dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha serta Peraturan LKPP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa. Secara normatif, seluruh proses ini dirancang untuk berjalan transparan dan akuntabel. Namun, realitas berbeda muncul ketika mekanisme pengadaan terdistorsi oleh praktik persekongkolan tender, sebagaimana terungkap dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024. Praktik tersebut berpotensi menggagalkan tujuan pelayanan publik yang adil, transparan, dan berkelanjutan, sekaligus menegaskan bahwa persoalan ketersediaan air bersih di Lombok Utara tidak semata menyangkut keterbatasan sumber daya alam dan kapasitas teknis, melainkan juga berkaitan erat dengan tata kelola dan integritas hukum persaingan usaha dalam pengadaan barang dan jasa.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas mengklasifikasikan persekongkolan tender sebagai praktik persaingan usaha tidak sehat yang dilarang, dengan ancaman sanksi administratif berupa denda dalam jumlah signifikan. Persekongkolan dimaknai sebagai adanya kesepakatan atau bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih yang secara sadar melakukan tindakan bertentangan dengan hukum. Dalam konteks pengadaan barang dan jasa, praktik ini muncul ketika panitia pengadaan bersama salah satu peserta, beberapa peserta, atau antar peserta sendiri, secara sengaja merekayasa jalannya proses lelang sehingga pemenang sudah ditentukan sejak awal. Praktik demikian pada dasarnya tidak hanya melanggar asas keterbukaan dan keadilan dalam persaingan, tetapi juga merusak integritas sistem pengadaan publik yang seharusnya dijalankan dengan prinsip efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas..

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menitikberatkan pada kajian hukum positif yang berlaku. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni menelaah secara sistematis Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Bahan hukum primer berupa Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024, peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan dokumen relevan lain yang membahas persekongkolan tender pada pengadaan air bersih di Lombok Utara. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, menelaah, serta mengidentifikasi norma hukum dan doktrin yang relevan. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif untuk membangun argumentasi hukum yang logis dan sistematis.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Unsur-Unsur dalam Ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.**

Dalam perkara persekongkolan tender pengadaan instalasi Sea Water Reverse Osmosis (SWRO) di Kabupaten Lombok Utara, KPPU menetapkan dua pihak utama sebagai terlapor. Terlapor I adalah PDAM Kabupaten Lombok Utara (Perumda Air Minum Amerta Dayan Gunung) selaku penyelenggara tender yang semestinya menjamin

transparansi dan akuntabilitas, namun justru terlibat dalam rekayasa pengadaan. Lalu, Terlapor II adalah PT Tiara Cipta Nirwana, peserta tender yang ditetapkan sebagai pemenang bukan karena keunggulan kompetitif, melainkan hasil pengaturan bersama penyelenggara. Berdasarkan pemeriksaan, KPPU menilai perbuatan tersebut melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyebutkan:

“Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22, unsur-unsur yang harus dibuktikan dalam persekongkolan tender meliputi: adanya kerja sama antara dua pihak atau lebih, tindakan yang dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam, adanya koordinasi untuk mengatur hasil tender, terciptanya persaingan semu (*pseudo competition*), adanya persetujuan atau fasilitasi terhadap persekongkolan, tidak adanya penolakan terhadap tindakan pengaturan tender, serta pemberian perlakuan eksklusif kepada peserta tertentu. Seluruh unsur tersebut harus mengakibatkan distorsi terhadap mekanisme pasar melalui terhambatnya persaingan usaha yang sehat.

Kasus bermula dari laporan masyarakat terkait dugaan persekongkolan dalam tender pengadaan badan usaha penyedia air bersih berbasis teknologi SWRO oleh PDAM Lombok Utara untuk tahun anggaran 2017. Dalam kasus ini, KPPU menilai substansi perilaku pelaku usaha, bukan hanya aspek prosedural, untuk memastikan apakah terjadi distorsi pasar dan persaingan semu. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dipahami dalam doktrin hukum persaingan sebagai norma yang berkarakter *rule of reason*. Artinya, tidak setiap bentuk koordinasi dalam tender secara otomatis dianggap melanggar hukum persaingan, melainkan perlu diuji terlebih dahulu apakah tindakan tersebut menimbulkan hambatan, penyimpangan, atau kerusakan terhadap mekanisme persaingan yang sehat. Oleh sebab itu, pembuktian yuridis atas dugaan persekongkolan tender harus dilakukan dengan teliti untuk memastikan bahwa proses pengadaan dijalankan secara transparan, sesuai aturan hukum, dan tetap memberikan peluang kompetisi yang adil di antara para peserta. Jadi, metode *rule of reason* memang menjadi landasan utama dalam analisis dan penetapan pelanggaran oleh KPPU dalam perkara ini.

Apabila ditinjau dari metode penegakan hukum yang digunakan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerapkan pendekatan *rule of reason* yang secara konseptual berbeda dengan praktik di Uni Eropa. Penerapan *rule of reason* di Indonesia kerap menimbulkan ketidakpastian karena KPPU dituntut untuk membuktikan adanya dampak nyata terhadap persaingan sebelum dapat menetapkan adanya pelanggaran. Hal ini membuka ruang bagi pelaku usaha untuk mengemukakan berbagai justifikasi hingga terbukti adanya akibat negatif. Selain itu, beban pembuktian menjadi relatif berat karena membutuhkan analisis ekonomi yang mendalam serta data pasar yang kompleks, yang pada akhirnya menjadikan proses pemeriksaan lebih panjang dan berbiaya tinggi. Sebaliknya, Uni Eropa menerapkan pendekatan *per se illegal* yang bersifat lebih preventif, di mana keberadaan suatu *agreement* dalam praktik persekongkolan tender (*bid rigging*) telah cukup untuk dijatuhi sanksi tanpa perlu menunggu analisis dampak aktual. Meskipun pendekatan ini mengandung risiko *over-enforcement* atau *false positive*, ia dinilai lebih efektif dalam memberikan efek jera (*deterrent effect*) secara cepat. Dengan demikian, meskipun keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu menanggulangi praktik *bid rigging*, pendekatan *rule of reason* di Indonesia bersifat reaktif karena menekankan pada pembuktian dampak, sementara *per se illegal* di Uni Eropa lebih preventif melalui pelarangan langsung.

Larangan persekongkolan berlaku baik untuk kerja sama antar pelaku usaha (horizontal) maupun antara pelaku usaha dengan pihak penyelenggara tender (vertikal), serta gabungan keduanya. Dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024, Majelis Komisi pada awalnya menilai terdapat dugaan persekongkolan vertikal antara PDAM Kabupaten Lombok Utara sebagai penyelenggara dengan PT Tiara Cipta Nirwana (PT TCN) sebagai peserta. Akan tetapi, setelah melalui proses pemeriksaan, KPPU menyimpulkan bahwa bukti yang tersedia belum cukup untuk membuktikan adanya persekongkolan vertikal dalam pengertian teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22.

Meskipun unsur persekongkolan vertikal secara formil tidak terbukti, jalannya persidangan justru mengungkap adanya rekayasa tender yang mengarah pada praktik kolusi. Panitia pengadaan terbukti tidak menjalankan tugasnya secara independen maupun profesional, melainkan menunjukkan keberpihakan kepada salah satu peserta melalui proses evaluasi yang tidak objektif. Dalam pemeriksaannya, KPPU menilai dokumen kualifikasi, mekanisme evaluasi, serta penetapan pemenang, dan menemukan fakta bahwa Terlapor II diberi kesempatan mengajukan penawaran harga pada hari yang sama dengan penetapan sebagai pemenang. Kejanggalan ini menimbulkan dugaan kuat adanya pengaturan hasil tender.

Indikasi pemberian hak eksklusif semakin memperkuat kesimpulan bahwa proses yang seharusnya berlangsung terbuka dan kompetitif berubah menjadi sarana pengaturan hasil. Praktik demikian jelas bertentangan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan fairness dalam hukum persaingan usaha, karena menimbulkan distorsi pasar dengan menutup peluang kompetisi yang sehat. Pada akhirnya, rekayasa tender ini menyebabkan pemenang sudah ditentukan sejak awal, sehingga hanya satu pihak yang diuntungkan sementara pelaku usaha lain kehilangan kesempatan bersaing. Kondisi tersebut menciptakan hambatan masuk buatan (*artificial barrier to entry*), menurunkan efisiensi, mengurangi kualitas layanan, meningkatkan risiko kenaikan harga, serta merugikan kepentingan publik. Oleh karena itu, meskipun unsur persekongkolan vertikal tidak terbukti secara formal, substansi putusan KPPU tetap menegaskan adanya praktik persekongkolan tender yang melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Salah satu unsur penting dalam persekongkolan tender adalah bentuk perbuatan yang dilakukan, apakah secara terang-terangan atau secara diam-diam. Tindakan yang masuk dalam kategori ini antara lain penyesuaian dokumen tender, perbandingan dokumen sebelum penyerahan, penciptaan persaingan semu, maupun kesepakatan tersembunyi yang diarahkan untuk menentukan pemenang tender. Dalam perkara pengadaan instalasi SWRO di Kabupaten Lombok Utara, Majelis Komisi KPPU menilai bahwa praktik persekongkolan berlangsung secara diam-diam (*tertutup*) dan terstruktur. Hal ini terlihat dari penunjukan panitia yang tidak kompeten dan minim transparansi, pengaturan dokumen serta evaluasi tender yang dilakukan secara internal tanpa keterbukaan kepada peserta lain, hingga pemberian hak istimewa kepada PT Tiara Cipta Nirwana yang tidak diumumkan kepada publik maupun peserta tender lainnya. Tidak adanya pengumuman tender secara luas juga mempersempit peluang terjadinya persaingan terbuka.

Kelemahan dalam pemilihan panitia sejak awal semakin memperkuat indikasi adanya rekayasa, karena panitia yang tidak memiliki kualifikasi teknis mudah dipengaruhi oleh kepentingan eksternal. Dalam pemeriksaannya, KPPU menemukan adanya indikasi hubungan erat antara panitia dan PT Tiara Cipta Nirwana yang berpotensi memengaruhi independensi serta objektivitas panitia dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, susunan panitia dan mekanisme kerjanya tidak diumumkan secara terbuka, sehingga proses evaluasi dan pengambilan keputusan minim akuntabilitas serta sulit diawasi secara independen. Dengan demikian, modus operandi persekongkolan dalam kasus ini

berlangsung secara rahasia sejak tahap awal pembentukan panitia hingga proses evaluasi tender, sehingga baru dapat terungkap melalui penyelidikan lebih lanjut oleh KPPU.

Unsur yang dapat memperlihatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat juga tercermin dari adanya tindakan menyetujui dan/atau turut memfasilitasi persekongkolan oleh pihak-pihak terkait. Dalam rujukan putusan KPPU bahwa berdasarkan Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan 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”. Bahwa PDAM Kabupaten Lombok Utara dan PT TCN terbukti melakukan tindakan tidak jujur yaitu melakukan tindakan kerjasama, menyetujui atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan, pemberian kesempatan eksklusif. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa unsur yang menimbulkan praktik persaingan usaha tidak sehat telah terbukti secara yuridis.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah melaksanakan penyelidikan secara cermat, sistematis, dan sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Meskipun secara formil unsur persekongkolan vertikal tidak terbukti sepenuhnya, KPPU tetap berhasil mengungkap fakta-fakta substantif yang menunjukkan adanya rekayasa tender, pemberian perlakuan eksklusif, dan pembentukan persaingan semu yang menyebabkan distorsi terhadap mekanisme pasar. Pendekatan berbasis *rule of reason* yang digunakan menunjukkan bahwa KPPU tidak hanya terpaku pada aspek prosedural, tetapi juga menilai substansi perilaku pelaku usaha yang berpotensi merusak struktur persaingan. Oleh karena itu, penyelidikan dalam perkara pengadaan instalasi SWRO di Kabupaten Lombok Utara dapat dikatakan telah dijalankan dengan baik, karena mampu menegakkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam persaingan usaha meskipun tidak seluruh unsur yuridis terpenuhi secara formal.

#### **Akibat Hukum Terhadap Persekongkolan Tender bagi PDAM Kabupaten Lombok Utara dan PT Tiara Cipta Nirwana**

Persekongkolan dalam tender tidak hanya merupakan pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat, tetapi juga membawa konsekuensi negatif yang signifikan bagi pasar, negara, dan masyarakat. Dampak yang ditimbulkan bersifat multidimensional, mencakup aspek ekonomi, hukum, hingga sosial, yang pada akhirnya merugikan kepentingan publik dan melemahkan kepercayaan terhadap sistem pengadaan. Adapun beberapa dampak utama dari praktik persekongkolan tender antara lain :

1. Persekongkolan menghilangkan persaingan sehat yaitu menghilangkan kompetisi bebas dan adil antar pelaku usaha, sehingga menghambat inovasi, efisiensi, dan peningkatan kualitas produk atau layanan.
2. Menaikkan harga pengadaan karena tidak ada persaingan nyata, pemenang tender dapat menetapkan harga yang lebih tinggi dari harga pasar wajar, menyebabkan pemborosan anggaran publik.
3. Menurunkan kualitas barang atau Jasa Karena kemenangan tender bukan berdasarkan kualitas dan kompetensi asli, barang/jasa yang disediakan cenderung kualitasnya kurang memadai atau tidak sesuai standar.
4. Merugikan keuangan negara dan masyarakat pembayaran harga berlebih dari dana publik mengurangi sumber daya untuk kebutuhan dan program lain yang lebih penting atau mendesak.
5. Mengurangi kepercayaan pada sistem pengadaan praktik kolusi menurunkan kepercayaan masyarakat dan pelaku usaha terhadap transparansi dan keadilan sistem tender pemerintah.

6. Menghambat persaingan usaha dan pertumbuhan ekonomi.
7. Persekongkolan sering kali merupakan pintu masuk praktik korupsi dan nepotisme dalam pengadaan publik.

Dampak yang ditimbulkan dari suatu perbuatan pada akhirnya berimplikasi langsung terhadap timbulnya akibat hukum. Akibat hukum sendiri dipahami sebagai konsekuensi yuridis dari tindakan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dan diakui keberadaannya dalam sistem hukum. Konsekuensi tersebut dapat berupa lahirnya, berubahnya, atau berakhirnya suatu hubungan maupun status hukum, yang sekaligus menimbulkan hak dan kewajiban bagi pihak-pihak terkait. Apabila perbuatan yang dilakukan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, akibat hukum yang muncul dapat berwujud sanksi. Dengan demikian, akibat hukum dapat dimaknai sebagai hasil yang ditetapkan oleh hukum terhadap suatu tindakan, baik yang sejalan maupun yang bertentangan dengan norma yang berlaku.

Akibat hukum dari persekongkolan tender, terutama yang diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat, pemberian sanksi administratif. KPPU akan melakukan pemeriksaan adanya dugaan pelanggaran Pasal 22 dalam berdasarkan adanya laporan maupun tanpa adanya laporan (inisiatif komisi sendiri). Pemeriksaan akan dilakukan dengan memeriksa pelaku usaha beserta alat bukti berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU pelaku usaha terbukti melakukan pelanggaran Pasal 22 maka berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 KPPU berwenang memberikan sanksi administratif, berupa :

- a. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat (Pasal 47 ayat (2) huruf c)
- b. Pengenaan denda (Pasal 47 ayat (2) huruf g). KPPU menghukum PDAM Lombok Utara, membayar denda sebesar Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah) dan PT TCN membayar denda sebesar Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha.

Penentuan denda dalam perkara persaingan usaha diatur dalam Pasal 12 PP No. 44 Tahun 2021 jo. Pasal 8 Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa denda administratif yang dijatuhkan oleh Komisi merupakan denda dasar yang dapat dikenakan dengan dua ukuran, yaitu paling banyak 50% dari keuntungan bersih yang diperoleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan selama periode pelanggaran, atau paling banyak 10% dari total penjualan pada pasar bersangkutan dalam jangka waktu terjadinya pelanggaran. Selain itu, untuk menjamin pemenuhan putusan yang memuat sanksi administratif berupa denda, terlapor diwajibkan menyerahkan jaminan bank dengan nilai maksimal 20% dari jumlah denda dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya pemberitahuan putusan Komisi.

Selain itu, berdasarkan Pasal 14 PP No. 44 Tahun 2021 jo. Pasal 2 Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2021, penentuan besaran denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang relevan. Pertimbangan tersebut mencakup dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran, lamanya durasi pelanggaran berlangsung, serta adanya faktor yang meringankan maupun yang memberatkan bagi pelaku usaha. Selain itu, kemampuan pelaku usaha untuk membayar juga menjadi bagian penting dalam menetapkan besaran denda, sehingga putusan yang dijatuhkan tidak hanya mencerminkan aspek keadilan dan kepastian hukum, tetapi juga

memastikan efektivitas penegakan hukum persaingan usaha.

Dalam putusan ini, KPPU tidak memberikan instruksi pelaku untuk melakukan pembatalan perjanjian. Tetapi, salah satu syarat sah dalam perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) adalah sebab yang halal. Tujuan perjanjian tender harus sesuai hukum dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum. Persekongkolan tender adalah perbuatan yang bertentangan hukum, sehingga mempengaruhi sebab yang halal dalam kontrak. Oleh karena itu, KPPU dapat membatalkan penetapan pemenang tender dan mewajibkan pengulangan tender agar prosesnya sah secara hukum dan memenuhi prinsip persaingan sehat.

Majelis komisi memberikan rekomendasi kepada Bupati Kabupaten Lombok Utara untuk berkoordinasi dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Kementerian PPN/Bappenas), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), dan Instansi lainnya untuk menyelesaikan permasalahan perizinan dan administrasi teknis terkait objek perkara. Selain itu, Pejabat Pembina Kepegawaian/Pejabat yang berwenang di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara dimana para personil pengadaan dalam perkara ini bekerja untuk memberikan pembinaan serta memastikan kompetensi dan profesionalisme dalam proses pengadaan.

KPPU telah bersikap sesuai dengan kewenangan dan prinsip hukum persaingan usaha. Melalui penjatuhan sanksi administratif berupa denda yang mempertimbangkan dampak, durasi, serta faktor memberatkan dan meringankan, KPPU menunjukkan konsistensi dalam menegakkan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Meskipun tidak memerintahkan pembatalan perjanjian tender, KPPU tetap menegaskan bahwa persekongkolan bertentangan dengan asas sebab yang halal dalam Pasal 1320 KUHPerdata, sehingga secara substansi kontrak dapat dianggap cacat hukum. Lebih jauh, rekomendasi kelembagaan yang diberikan kepada pemerintah daerah dan instansi terkait mencerminkan sikap progresif KPPU dalam mendorong pembenahan sistem pengadaan. Oleh karena itu, sikap KPPU dalam perkara ini dapat dinilai tepat karena tidak hanya menegakkan hukum melalui sanksi, tetapi juga memberikan arah perbaikan struktural demi terciptanya persaingan usaha yang sehat, transparan, dan akuntabel.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa praktik persekongkolan tender dalam pengadaan instalasi SWRO di Kabupaten Lombok Utara telah melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Meskipun unsur persekongkolan vertikal tidak terbukti secara formil, fakta persidangan mengungkap adanya rekayasa tender berupa evaluasi yang tidak objektif, pemberian perlakuan eksklusif, dan keterlibatan panitia yang tidak profesional. Kondisi ini menghasilkan persaingan semu yang merugikan pelaku usaha lain, menutup kesempatan bersaing secara adil, serta menimbulkan hambatan masuk buatan (*artificial barrier to entry*).

Dari aspek penegakan hukum, KPPU menerapkan pendekatan *rule of reason* yang menekankan pembuktian dampak nyata terhadap persaingan. Pendekatan ini, meskipun lebih teliti, menimbulkan ketidakpastian dan beban pembuktian yang berat jika dibandingkan dengan pendekatan *per se illegal* di Uni Eropa. Namun demikian, KPPU tetap berhasil mengungkap substansi pelanggaran dan menjatuhkan sanksi administratif berupa denda, sehingga memperkuat perannya sebagai pengawas persaingan usaha.

Kasus ini juga memperlihatkan bahwa persekongkolan tender tidak hanya berdampak pada distorsi pasar, tetapi juga menurunkan kualitas layanan publik, meningkatkan biaya pengadaan, serta merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem

pengadaan pemerintah. Oleh karena itu, perkara ini menegaskan adanya kelemahan struktural dalam tata kelola pengadaan barang/jasa yang perlu segera dibenahi agar prinsip transparansi, akuntabilitas, dan persaingan sehat benar-benar terwujud.

### **Saran**

Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara perlu melakukan pembenahan struktural terhadap Unit Layanan Pengadaan (ULP) dengan memastikan panitia pengadaan memiliki kompetensi teknis, integritas tinggi, serta didukung oleh mekanisme pengawasan yang ketat. Di sisi lain, KPPU sebaiknya memperluas metode pembuktian dengan memanfaatkan teknologi audit digital, big data analysis, dan procurement forensic tools agar mampu mengungkap persekongkolan yang bersifat tertutup secara lebih efektif. Legislator dan regulator juga perlu melakukan harmonisasi regulasi dengan mempertegas definisi persekongkolan vertikal dan horizontal, memperjelas standar pembuktian, serta memberikan sanksi yang lebih proporsional kepada pejabat maupun pelaku usaha yang terbukti terlibat. Tidak kalah penting, akademisi dan praktisi hukum diharapkan terus mengembangkan kajian empiris maupun perbandingan internasional guna memperkaya wacana efektivitas Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, sementara masyarakat sipil dan media dapat berperan sebagai pengawas eksternal yang menjaga akuntabilitas dan mendorong terciptanya sistem pengadaan publik yang transparan, adil, dan bebas dari praktik kolusi.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Andiyamsa. 2025. Lombok Utara Menghadapi Krisis Air Serius Pada Tahun 2025 Tanpa Tindakan Mendesak. *Gerbangindonesia.co.id* Lombok Utara Menghadapi Krisis Air Serius Pada Tahun 2045 Tanpa Tindakan Mendesak - Gerbang Indonesia
- Colomo, P. 2024. Restrictions by object under Article 101(1) TFEU: From dark art to administrable framework. *Yearbook of European Law*. Oxford University Press.
- Hapsari, S., Prananingtyas, P., Aminah. 2020. Dugaan Pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara elektronik (E-procurement). *Universitas Diponegoro: Diponegoro Law Journal: Vol 9*
- Jayanti, H. 2025. KPPU Denda Rp12 Miliar Dua Pelaku Usaha atas Persekongkolan Tender Air Bersih di Lombok Utara. *Hukumonline.com* KPPU Denda Rp12 Miliar Dua Pelaku Usaha atas Persekongkolan Tender Air Bersih di Lombok Utara
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2024). Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024 tentang Persekongkolan Tender Pengadaan Instalasi Sea Water Reverse Osmosis di Kabupaten Lombok Utara. Jakarta: KPPU.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). (2015). Peraturan LKPP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jakarta: LKPP.
- LIPBI Indonesia. 2012. Dampak Perseongkolan dalam Tender. *Kompasiana.com* [https://www.kompasiana.com/lipbi\\_indonesia/550ecf87a33311b32dba8345/dampak-perseongkolan-dalam-tender](https://www.kompasiana.com/lipbi_indonesia/550ecf87a33311b32dba8345/dampak-perseongkolan-dalam-tender)
- Marzuki, P. M. 2017. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Mulkan, H., Aprita, S., Mardiana. 2024. *Pengantar Hukum Bisnis*. Jakarta: Kencana.
- Munawaroh, N. 2024. Perbuatan Hukum, Bukan Perbuatan Hukum, dan Akibat Hukum. Klinik: Perdata: *Hukumonline.com* Perbuatan Hukum, Bukan Perbuatan Hukum, dan Akibat Hukum | Klinik Hukumonline
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU No. 5/1999 mengenai Persekongkolan Tender. Jakarta: KPPU.
- Redaksi Lombokvibes. 2025. Lombok Utara Gunakan Teknologi SWRO untuk Atasi Krisis Air di Gili Meno, Ini Alasannya!. *Lombokvibes.com* Lombok Utara gunakan teknologi SWRO untuk atasi krisis air di Gili Meno, ini alasannya! - Lombokvibes.com
- Rokan, M. 2010. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.



- Saleha, S., Gilalo, J., Monaya, N. 2025. Analisis Putusan KPPU Terhadap Penerapan Pendekatan Rule of Reason Terhadap Bentuk Kartel di Indonesia (Studi Terhadap Putusan KPPU: 15/KPPU-I/2022). Jurnal Sosial dan Sains: Vol 5, No 5.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.
- Usman, R. 2013. Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta.