

ANALISIS KEWENANGAN KPPU ATAS BUMD DAN PENILAIAN BERSEKONGKOL DALAM PUTUSAN NOMOR 11/KPPU-L/2024

Aisya Anjani Nurul Hayya¹, Salwa Alivia Zahra Harahap², Senjafatih Hatur Rahma³,
Dwi Desi Yayi Tarina⁴

^{1,2,3,4}Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

2410611239@mahasiswa.upnvj.ac.id¹, 2410611045@mahasiswa.upnvj.ac.id²,
2410611177@mahasiswa.upnvj.ac.id³, dwidessiyayitarina@upnvj.ac.id⁴

ABSTRACT; *This study aims to analyze the authority of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) over Regionally-Owned Enterprises (BUMD) that provide public services, as well as to examine the standard of proof of the element of collusion in KPPU Decision Number 11/KPPU-L/2024. The research method used is normative juridical with a statutory approach and a case approach. The data used is secondary data, consisting of primary legal materials and secondary legal materials, which are analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the KPPU's authority over BUMDs remains, but is not absolute. BUMDs can obtain exceptions based on Article 50 and Article 51 of Law Number 5 of 1999 as long as their actions are based on statutory regulations, aim to fulfill the public interest, and concern a branch of production that is important to the state or the livelihood of many people. Beyond that, BUMDs remain subject to competition law. Furthermore, the evidentiary element of conspiracy in KPPU Decision No. 11/KPPU-L/2024 does not fully consider the context of regional-owned enterprise (BUMD) discretion in the urgent need for clean water provision. Therefore, a more contextual and proportional evidentiary approach is needed to ensure that competition law enforcement remains balanced with the need for public services.*

Keywords: *KPPU, Regional-owned Enterprises, Business Competition, Discretion, Public Services.*

ABSTRAK; Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menjalankan pelayanan publik, serta mengkaji standar pembuktian unsur bersekongkol dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Data yang digunakan berupa data sekunder, terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan KPPU terhadap BUMD tetap ada, namun tidak bersifat mutlak. BUMD dapat memperoleh pengecualian berdasarkan Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sepanjang tindakannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, bertujuan memenuhi kepentingan umum, dan menyangkut cabang produksi penting bagi negara atau hajat hidup orang banyak. Di luar itu, BUMD tetap tunduk pada hukum persaingan usaha. Selain itu, pembuktian unsur bersekongkol dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024 belum sepenuhnya mempertimbangkan konteks

diskresi BUMD dalam kondisi urgensi penyediaan air bersih. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan pembuktian yang lebih kontekstual dan proporsional agar penegakan hukum persaingan usaha tetap seimbang dengan kebutuhan pelayanan publik.

Kata Kunci: KPPU, BUMD, Persaingan Usaha, Diskresi, Pelayanan Publik.

PENDAHULUAN

Jaminan negara atas ketersediaan air bersih bagi seluruh rakyat merupakan amanat konstitusional yang tidak dapat dikesampingkan. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (UUDNRI 1945, 1945). Amanat tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, yang menempatkan pemenuhan kebutuhan air minum sebagai prioritas utama penggunaan sumber daya air (UU No 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, 2019). Dalam kerangka desentralisasi, tanggung jawab pelayanan air bersih di tingkat daerah diemban oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), khususnya perusahaan umum daerah air minum, sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang bersifat esensial dan tidak dapat disubstitusi.

Di sisi lain, sistem hukum ekonomi Indonesia mengenal prinsip persaingan usaha yang sehat sebagai salah satu pilar tata kelola pasar yang berkeadilan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hadir sebagai instrumen hukum untuk mencegah distorsi pasar, menjamin efisiensi ekonomi, dan melindungi kepentingan konsumen (UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 1999). Guna menegakkan ketentuan tersebut, negara membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang diberi kewenangan untuk mengawasi, memeriksa, dan memutus perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Kewenangan KPPU ini bersifat atribusi berdasarkan undang-undang dan telah dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016. Namun, pertanyaan mendasar muncul ketika kewenangan tersebut berhadapan dengan entitas yang tidak sepenuhnya berkarakter komersial, yakni BUMD yang menjalankan fungsi

pelayanan publik atas mandat peraturan perundang-undangan (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2014).

BUMD menempati posisi yang unik dan problematis dalam kerangka hukum persaingan usaha Indonesia. Sebagai badan usaha, BUMD tunduk pada rezim hukum bisnis dan berpotensi menjadi subjek pengawasan KPPU. Namun sebagai instrumen kebijakan daerah, BUMD juga mengemban misi pelayanan publik yang dalam kondisi tertentu menuntut pengambilan keputusan yang cepat dan tidak selalu selaras dengan prosedur pengadaan yang ketat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyediakan mekanisme pengecualian melalui Pasal 50 huruf a dan Pasal 51, namun pengecualian dalam Pasal 51 secara eksplisit hanya menyebut Badan Usaha Milik Negara (BUMN), bukan BUMD. Pedoman KPPU tentang Pasal 51 bahkan menegaskan bahwa BUMD tidak termasuk dalam ruang lingkup BUMN sehingga tidak dapat secara langsung menggunakan klausul pengecualian tersebut. Kondisi ini menciptakan ketidakjelasan normatif: apakah KPPU memiliki kewenangan mutlak untuk memeriksa BUMD yang bertindak semata-mata dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik atas dasar mandat regulasi sektoral, ataukah terdapat ruang pengecualian yang belum diatur secara tegas?

Ketidakjelasan normatif tersebut menemukan konteksnya secara konkret dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024. Perkara ini bermula dari tender pengadaan instalasi Sea Water Reverse Osmosis (SWRO) oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Amerta Dayan Gunung selaku BUMD Kabupaten Lombok Utara, yang dilatarbelakangi krisis air bersih akibat keterbatasan geografis dan meningkatnya kebutuhan masyarakat (*KPPU Denda Rp12 Miliar Dua Pelaku Usaha atas Persekongkolan Tender Air Bersih di Lombok Utara*, 2025). Perumda menjalankan skema prakarsa badan usaha berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, dengan menetapkan PT Tiara Cipta Nirwana sebagai pemrakarsa sekaligus pemenang tender (Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang KPBU). KPPU menilai pola kerja sama ini mengandung persekongkolan tender yang melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, dan menjatuhkan denda Rp8 miliar kepada Perumda serta Rp4 miliar kepada PT Tiara Cipta Nirwana (*KPPU Denda Rp12 Miliar Dua Pelaku Usaha atas Persekongkolan Tender Air Bersih di Lombok Utara*, 2025).

Yang menjadi persoalan normatif dari putusan tersebut adalah bahwa Majelis Komisi menyimpulkan terbuktinya pelanggaran Pasal 22 tanpa secara tegas menganalisis apakah tindakan Perumda dapat dikualifikasi sebagai diskresi dalam kondisi urgensi pelayanan publik.

Meskipun unsur persekongkolan vertikal secara formil tidak sepenuhnya terbukti, putusan tetap menyatakan terjadinya pelanggaran atas dasar substansi perilaku yang menimbulkan persaingan semu. Padahal pendekatan rule of reason yang diterapkan KPPU seharusnya mengharuskan penilaian konteks secara menyeluruh, termasuk karakter kelembagaan pelaku usaha. Absennya pertimbangan atas posisi Perumda sebagai BUMD yang mengemban amanat pelayanan publik dalam situasi mendesak menimbulkan pertanyaan serius mengenai proporsionalitas standar pembuktian yang digunakan.

Berdasarkan uraian di atas, setidaknya terdapat dua persoalan hukum yang belum terjawab secara memadai dalam perkembangan hukum persaingan usaha Indonesia, khususnya menyangkut relasi antara kewenangan KPPU dan karakter kelembagaan BUMD sebagai pelaku usaha yang mengemban fungsi publik. Pertama, apakah KPPU memiliki kewenangan absolut untuk memeriksa dan memutus perkara yang melibatkan BUMD yang bertindak dalam rangka pelaksanaan fungsi pelayanan publik berdasarkan regulasi sektoral, mengingat pengecualian dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tidak secara tegas mengakomodasi posisi BUMD. Kedua, apakah standar pembuktian unsur bersekongkol sebagaimana diterapkan dalam Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024 telah mempertimbangkan secara proporsional konteks diskresi BUMD dalam kondisi urgensi penyediaan air bersih bagi masyarakat. Dua persoalan inilah yang menjadi fokus analisis dalam penelitian ini, dengan harapan dapat memberikan kontribusi normatif bagi pengembangan hukum persaingan usaha yang lebih responsif terhadap kekhususan entitas publik dalam sistem hukum ekonomi Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai norma yang dikaji melalui berbagai ketentuan yang berlaku. Pemilihan metode ini didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin menelaah kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), khususnya dalam hubungannya dengan ketentuan pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, serta mengkaji bagaimana unsur bersekongkol diterapkan dalam Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024 dalam situasi pelayanan publik yang bersifat mendesak.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan, yang terdiri atas bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan putusan KPPU, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan tulisan ilmiah lainnya yang relevan dengan topik yang dibahas. Pengumpulan data dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mempelajari berbagai sumber tersebut secara sistematis. Selanjutnya, data yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus, sehingga dapat memberikan gambaran mengenai kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan penerapannya, terutama dalam melihat ruang diskresi BUMD dalam kondisi urgensi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat seperti penyediaan air bersih.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan KPPU terhadap BUMD yang Menjalankan Pelayanan Publik dalam Perspektif Pengecualian Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Kerangka dasar kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam hukum persaingan usaha Indonesia bertumpu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang biasa disebut UU Persaingan Usaha (*Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, t.t.*). Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha mendefinisikan pelaku usaha sebagai 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, dalam menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha di bidang ekonomi. Rumusan ini bersifat luas dan tidak secara tegas mengecualikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sekalipun BUMD dimiliki oleh pemerintah daerah dan mengemban sebagian fungsi publik, secara yuridis ia tetap menjalankan kegiatan ekonomi yang dapat diukur dari sisi dampaknya terhadap pasar. Dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024, Majelis Komisi menegaskan bahwa BUMD yang bersangkutan merupakan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha, sehingga yurisdiksi KPPU untuk memeriksa dan memutus perkaranya dinyatakan sah secara hukum. Titik kritis dari pendirian ini terletak pada pertanyaan apakah status BUMD sebagai entitas pelayanan publik secara otomatis menyingkirkan kewenangan KPPU atau hanya memengaruhi penilaian substansial atas perilakunya.

Perdebatan mengenai jangkauan kewenangan KPPU atas BUMD tidak dapat dilepaskan dari konstruksi normatif Pasal 50 dan Pasal 51 UU Persaingan Usaha. Pasal 50 huruf a mengecualikan berlakunya UU Persaingan Usaha terhadap perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, Pasal 51 memberikan pengecualian khusus bagi monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, yang diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Dari rumusan Pasal 51 tersebut tampak nyata bahwa pengecualian hanya diberikan kepada BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah, bukan oleh pemerintah daerah. Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 yang diterbitkan oleh KPPU secara tegas menyatakan bahwa keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah tidak sama dan tidak termasuk dalam ruang lingkup dari pengertian badan usaha milik negara. Pernyataan ini mempunyai konsekuensi hukum yang fundamental: BUMD tidak dapat berlindung di balik Pasal 51 untuk menghindari pengawasan KPPU.

Meskipun Pasal 51 tertutup bagi BUMD, argumen pengecualian berbasis Pasal 50 huruf a tetap membuka celah yang harus diperiksa secara seksama. Doktrin yang berkembang dalam hukum persaingan usaha membedakan dua jenis pengecualian: *per se exemption* yang berlaku otomatis karena status subjek hukum tertentu, dan *rule of reason exemption* yang menimbang apakah suatu perbuatan memang diperintahkan dan dijustifikasi oleh peraturan perundang-undangan yang setara tingkatannya dengan UU Persaingan Usaha (Nugroho, 2012). Dalam konteks Pasal 50 huruf a, pengecualian berlaku apabila perbuatan yang dilakukan merupakan pelaksanaan perintah langsung dari undang-undang formal, bukan sekadar klaim bahwa suatu kegiatan usaha memiliki aspek pelayanan publik. Persoalan yang muncul dalam praktik adalah ketika BUMD mengklaim bahwa eksistensi dan operasionalnya didasarkan pada peraturan daerah, sehingga merasa berhak mendapat pengecualian berdasarkan frasa peraturan perundang-undangan dalam Pasal 50 huruf a. Klaim semacam ini tidak dapat diterima begitu saja, mengingat bahwa kedudukan UU Persaingan Usaha sebagai undang-undang dalam arti formal mensyaratkan adanya konflik normatif yang hanya dapat diselesaikan oleh norma yang paling tidak setara derajatnya, yaitu undang-undang formal pula (Shidarta, 2023).

Ketidakmampuan BUMD untuk sepenuhnya berlindung di balik Pasal 50 maupun Pasal 51 bukanlah kekosongan hukum yang perlu diisi dengan penafsiran yang meluas, melainkan cerminan dari kehendak pembentuk undang-undang yang memang tidak menempatkan BUMD dalam zona imunitas persaingan usaha. Konstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD menggariskan bahwa BUMD berbentuk perusahaan umum daerah (perum daerah) atau perusahaan perseroan daerah (perseroda), di mana aspek pelayanan umum dan pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi persyaratan pendirian. Namun persyaratan pendirian ini sama sekali berbeda dengan mandat monopoli yang diakui secara eksplisit oleh undang-undang. Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dan Anita Afriana dalam kajian mereka menyatakan bahwa lemahnya kepastian hukum dalam penegakan persaingan usaha di Indonesia sebagian berakar dari ketidaktegasan batas antara subjek hukum yang dikecualikan dan yang tidak dikecualikan oleh UU Persaingan Usaha, sehingga menimbulkan ruang bagi pelaku usaha termasuk BUMD untuk memanfaatkan ambiguitas tersebut sebagai tameng dari pengawasan KPPU (Mantili dkk., 2016). Dalam Putusan 11/KPPU-L/2024, Majelis Komisi menolak argumentasi BUMD terlapor yang mendalilkan bahwa operasionalnya merupakan pelaksanaan tugas pelayanan publik yang dikecualikan, dengan alasan bahwa kegiatan tender yang dilaksanakan bersifat komersial dan tidak memiliki landasan mandat monopoli dari undang-undang formal yang relevan.

Dimensi lain yang patut dianalisis adalah perbedaan antara BUMD sebagai operator pelayanan publik dengan BUMD sebagai peserta tender pengadaan barang dan jasa. Dalam teori hukum persaingan usaha, konsep *functional approach* atau pendekatan fungsional digunakan untuk menilai apakah suatu entitas, dalam kegiatan tertentu yang sedang dipermasalahkan, menjalankan fungsi komersial ataukah fungsi *hoheitlich* (kewenangan publik) (Rokan, 2012). Pendekatan ini relevan karena BUMD kerap mengemban dua fungsi sekaligus: di satu sisi berperan sebagai operator layanan publik yang memperoleh kewenangan dari pemerintah daerah, dan di sisi lain turut serta dalam mekanisme pasar sebagai pelaku usaha yang bersaing atau bersekongkol dalam pengadaan barang dan jasa. Ketika BUMD bertindak dalam kapasitas yang kedua yakni menjadi peserta atau penyelenggara tender maka fungsi komersialnya yang menonjol, sehingga argumentasi bahwa ia menjalankan pelayanan publik tidak dapat digunakan sebagai perisai dari UU Persaingan Usaha. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024 juga menegaskan bahwa keterlibatan BUMD dalam proses tender tidak serta-merta menghilangkan tanggung jawab persaingan usahanya,

kecuali terbukti bahwa tender tersebut merupakan pelaksanaan eksklusif dari mandat hukum yang diperintahkan undang-undang (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2024).

Relevansi Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perdebatan ini juga tidak boleh diabaikan. Sebagian kalangan berpendapat bahwa keberadaan BUMD merupakan penjelmaan dari amanat Pasal 33 UUD 1945 yang mewajibkan negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, sehingga BUMD yang bergerak di sektor strategis semestinya memperoleh perlindungan dari intervensi rezim persaingan usaha. Argumen ini, sekalipun secara konstitusional memiliki dasar, tidak dapat diterima tanpa syarat. Pasal 33 UUD 1945 memberikan legitimasi bagi negara untuk memiliki dan mengelola usaha di bidang-bidang tertentu, tetapi tidak memberikan hak kepada entitas milik negara maupun daerah untuk melakukan praktik persaingan usaha yang merusak iklim usaha yang sehat. Arda Alvin Pandu Ekaputra, Bonita, dan Rani Apriani dalam kajian mereka atas Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 menegaskan bahwa pengecualian yang diberikan oleh UU Persaingan Usaha kepada BUMN dan lebih jauh lagi, ketiadaan pengecualian serupa bagi BUMD merupakan suatu nilai ketidakadilan struktural yang memerlukan kajian dan revisi normatif, di samping fakta bahwa pengawasan terhadap BUMN dan BUMD harus dilakukan lebih ketat justru karena posisi dominan yang mereka miliki di pasar (Ekaputra dkk., 2021). Argumen ini memperkuat posisi Majelis Komisi dalam Putusan 11/KPPU-L/2024 yang menolak argumentasi imunitas berbasis status BUMD.

Satu persoalan teknis yang tidak kalah penting adalah mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar klaim pengecualian. Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha menyebut frasa peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa secara eksplisit membatasi level hierarkinya. Namun demikian, penafsiran yang sah secara yuridis menghendaki bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud harus paling tidak setara derajatnya dengan UU Persaingan Usaha itu sendiri, karena norma yang lebih rendah tidak dapat mengecualikan berlakunya norma yang lebih tinggi (Shidarta, 2023). Asas *lex superior derogat legi inferiori* yang diakui dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara implisit melarang peraturan daerah untuk menyingkirkan keberlakuan undang-undang formal. Oleh karena itu, klaim pengecualian yang didasarkan pada peraturan daerah sebagaimana kerap dilakukan oleh BUMD tidak memiliki kekuatan hukum yang cukup untuk menyingkirkan yurisdiksi KPPU. Dalam Putusan 11/KPPU-L/2024, Majelis Komisi menemukan bahwa dasar hukum yang

dikemukakan oleh BUMD terlapor tidak mencapai tingkatan undang-undang formal, sehingga klaim pengecualian berdasarkan Pasal 50 huruf a harus ditolak. Pendirian ini sejalan dengan pemikiran yang berkembang di kalangan akademisi hukum persaingan usaha bahwa KPPU perlu mengembangkan mekanisme *single exemption* berbasis penilaian kasus per kasus, yang memungkinkan pemberian pengecualian hanya kepada entitas yang benar-benar mengemban mandat monopoli berdasarkan undang-undang yang sah secara hierarkis, bukan kepada sembarang BUMD yang beralih menjalankan fungsi pelayanan publik (Shidarta, 2023).

Dari analisis terhadap konstruksi Pasal 50 dan Pasal 51 UU Persaingan Usaha, Pedoman KPPU, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, serta pertimbangan Majelis Komisi dalam Putusan 11/KPPU-L/2024, dapatlah dinyatakan bahwa KPPU memiliki yurisdiksi yang sah atas BUMD yang menjalankan pelayanan publik, selama BUMD tersebut tidak dapat membuktikan bahwa kegiatannya yang dipermasalahkan didasarkan pada perintah langsung dari undang-undang formal yang memberikan mandat eksklusif tertentu. Status sebagai entitas pelayanan publik tidak dengan sendirinya menciptakan imunitas dari hukum persaingan usaha; yang relevan adalah apakah tindakan konkret yang diperiksa oleh KPPU merupakan pelaksanaan mandat hukum yang sah atau sebaliknya merupakan perilaku komersial yang berpotensi menghambat persaingan usaha yang sehat. Ketegasan pendirian ini penting bukan hanya untuk kepastian hukum, tetapi juga untuk mencegah penyalahgunaan status BUMD sebagai sarana menghindari tanggung jawab persaingan usaha, yang pada akhirnya justru merugikan konsumen dan kepentingan publik yang seharusnya dilindungi.

Standar Pembuktian Unsur Bersekongkol dalam Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024 dan Kaitannya dengan Diskresi BUMD pada Kondisi Urgensi Penyediaan Air Bersih

Standar pembuktian unsur “bersekongkol” dalam hukum persaingan usaha Indonesia pada dasarnya bertumpu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya Pasal 22 yang melarang pelaku usaha bekerja sama untuk mengatur atau menentukan pemenang tender sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat (*UU No. 5 Tahun 1999*). Pada dasarnya, persekongkolan dimaknai sebagai bentuk kerja sama yang dilakukan antar pelaku usaha dengan tujuan menguasai pasar bagi kepentingan pihak yang bersekongkol (*UU No. 5 Tahun 1999*). Dengan demikian, pembuktian di dalam unsur ini bukan hanya menekankan pada adanya kerja sama, tetapi juga pada adanya tujuan pengaturan hasil tender dan dampaknya terhadap persaingan. Dalam praktiknya, pembuktian tidak selalu

membutuhkan bukti langsung seperti kesepakatan eksplisit, pembuktian juga dapat didasarkan pada indikasi tidak langsung seperti pola komunikasi, hubungan antar pihak, serta rangkaian peristiwa yang menunjukkan adanya pengaturan hasil tender (*Justitia Law Firm & Co*, 2016). Hal ini sejalan dengan karakteristik pelanggaran persaingan usaha yang seringkali bersifat terselubung, sehingga pembuktian melalui *circumstantial evidence* menjadi metode yang sering digunakan. Selain itu, pendekatan *rule of reason* juga digunakan untuk menilai apakah tindakan tersebut benar-benar menimbulkan dampak terhadap persaingan, sehingga analisis tidak terbatas pada aspek formal, tetapi juga mencakup substansi dan akibat dari tindakan tersebut (Pratama, 2025).

Dalam Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024, KPPU menerapkan standar pembuktian tersebut dengan menitikberatkan pada pola hubungan dan kronologi tindakan antara Perumda Air Minum Amerta Dayan Gunung dan PT Tiara Cipta Nirwana. Meskipun secara formil unsur persekongkolan vertikal tidak terbukti, jalannya persidangan justru mengungkap adanya rekayasa dalam proses tender yang mengarah pada tindakan kolusif (Oktariana & Lie, 2025). KPPU menilai adanya komunikasi awal sebelum proses tender, perencanaan kerja sama yang telah terbentuk sebelum mekanisme pengadaan formal dimulai, serta indikasi bahwa proses tender hanya dijalankan sebagai formalitas administratif (*Direktori Putusan*, 2025). Selain itu, tindakan Perumda yang menetapkan PT Tiara sebagai badan usaha pemrakarsa sejak awal, pembentukan panitia pengadaan yang tidak sesuai ketentuan, serta tidak adanya evaluasi dan negosiasi yang optimal dalam proses tender, dipandang sebagai bentuk fasilitasi terhadap penentuan pemenang (*Direktori Putusan*, 2025). Fakta bahwa hanya terdapat satu peserta yang kemudian langsung ditetapkan sebagai pemenang semakin memperkuat dugaan adanya persaingan semu. Berdasarkan keseluruhan rangkaian tersebut, KPPU menyimpulkan bahwa telah terjadi persekongkolan tender, meskipun tidak ditemukan bukti langsung berupa kesepakatan eksplisit antara para pihak.

Namun demikian, apabila dikaitkan dengan diskresi BUMD, pendekatan pembuktian tersebut perlu dianalisis lebih lanjut. Dalam hukum administrasi, diskresi merupakan kewenangan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam situasi konkret ketika peraturan tidak memberikan pengaturan yang jelas atau dalam kondisi mendesak (Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014). Dalam perkara ini, tindakan Perumda tidak dapat dilepaskan dari kondisi faktual berupa kebutuhan mendesak masyarakat di wilayah Gili Matra terhadap penyediaan air bersih. Kondisi tersebut menempatkan Perumda dalam posisi untuk mengambil

langkah cepat guna menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, sehingga penggunaan diskresi menjadi relevan. Diskresi sendiri harus memenuhi syarat tertentu, seperti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, didasarkan pada alasan objektif, serta dilakukan untuk kepentingan umum dan dengan itikad baik (Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014). Selain itu, diskresi juga harus sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan tindakan sewenang-wenang (Mustamu, 2011). Dalam pembahasan ini, tindakan Perumda dapat dipahami sebagai bagian dari upaya percepatan pelayanan publik, dan bukan semata-mata sebagai tindakan ekonomi yang berorientasi pada keuntungan saja.

Permasalahan muncul ketika standar pembuktian yang digunakan oleh KPPU tidak secara eksplisit mempertimbangkan dimensi diskresi tersebut. Seluruh indikator yang digunakan, seperti komunikasi awal, penunjukan pemrakarsa, serta penyederhanaan prosedur pengadaan, ditafsirkan sebagai indikasi persekongkolan tanpa dikaitkan dengan tujuan dan konteks tindakan yang dilakukan. Padahal, dalam situasi darurat, tindakan yang secara prosedural tampak menyimpang dapat saja merupakan bentuk respons administratif untuk mengatasi kebutuhan mendesak. Dengan demikian, penerapan standar pembuktian yang bersifat umum tanpa diferensiasi konteks berpotensi menghasilkan penilaian yang tidak proporsional. Meskipun KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason*, penerapannya dalam perkara ini belum sepenuhnya mencerminkan karakter pendekatan tersebut. Dalam *rule of reason*, penilaian seharusnya diarahkan untuk mengetahui apakah suatu tindakan benar-benar menimbulkan hambatan dalam perdagangan atau mengganggu proses persaingan, serta bagaimana dampaknya terhadap efisiensi (Kamal & Azzam, 2019). Selain itu, pendekatan ini juga memungkinkan penilaian terhadap tindakan yang berada dalam grey area antara legalitas dan ilegalitas (Kamal & Azzam, 2019). Dalam perkara ini, tidak terlihat adanya analisis mendalam mengenai dampak aktual terhadap persaingan, sehingga penilaian lebih menitikberatkan pada aspek formal dan pola hubungan antar pihak.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa standar pembuktian unsur “bersekongkol” yang diterapkan oleh KPPU dalam Putusan Nomor 11/KPPU-L/2024 belum sepenuhnya mempertimbangkan diskresi BUMD dalam kondisi urgensi penyediaan air bersih. Pendekatan yang digunakan cenderung menggeneralisasi seluruh bentuk kerja sama sebagai indikasi persekongkolan, tanpa membedakan antara tindakan yang bertujuan mengatur pasar dan tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kepentingan publik. Kondisi ini menimbulkan

implikasi hukum berupa potensi over-penegakan, di mana kebijakan pelayanan publik dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran persaingan usaha. Di sisi lain, apabila diskresi diberikan ruang tanpa batas, terdapat risiko penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan pembuktian yang lebih kontekstual dan proporsional, yang tidak hanya berlandaskan pada indikator formal, tetapi juga mempertimbangkan tujuan, kondisi, serta dampak nyata dari tindakan yang dilakukan. Dengan demikian, penegakan hukum persaingan usaha dapat berjalan seimbang dengan kebutuhan penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

KESIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menjalankan pelayanan publik pada dasarnya tetap ada, namun tidak bersifat mutlak. Hal ini disebabkan oleh adanya ketentuan pengecualian dalam Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang memberikan ruang bagi BUMD untuk melakukan kegiatan tertentu, termasuk yang bersifat monopolistik, sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, posisi BUMD sebagai pelaku usaha sekaligus penyelenggara layanan publik menuntut adanya penilaian yang kontekstual dalam menentukan apakah suatu tindakan termasuk dalam pelanggaran hukum persaingan usaha atau berada dalam ruang pengecualian yang dibenarkan.

Selanjutnya, penerapan standar pembuktian unsur “bersekongkol” dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-L/2024 menunjukkan bahwa KPPU menggunakan pendekatan pembuktian yang umum diterapkan dalam perkara persaingan usaha. Namun, dalam konteks kerja sama yang dilakukan oleh BUMD untuk memenuhi kebutuhan air bersih yang bersifat mendesak, diperlukan analisis yang lebih komprehensif dengan mempertimbangkan kondisi objektif, tujuan kegiatan, serta dampaknya terhadap masyarakat dan persaingan usaha. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan yang menekankan pada penilaian menyeluruh, seperti Rule of Reason, menjadi relevan untuk memastikan bahwa penegakan hukum persaingan usaha tetap selaras dengan kepentingan publik dan karakter khusus pelayanan dasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktori Putusan. (2025).
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaf0ed3999c24efa88d2313630303039.html>
- Ekaputra, A. A. P., Bonita, B., & Apriani, R. (2021). PRAKTIK MONOPOLI YANG DILAKUKAN OLEH BUMN DITINJAU DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA (STUDI KASUS PUTUSAN KPPU NOMOR 15/KPPU-L/2018). *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya*, 16(1), 75. <https://doi.org/10.26858/supremasi.v16i1.20119>
- Kamal, U., & Azzam, A. (2019). KAJIAN YURIDIS PRAKTEK PERSEKONGKOLAN DALAM TENDER PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH (Studi Putusan KPPU Perkara Nomor 16/KPPU-I/2016). *Jurnal Meta-Yuridis*, 2(1). <https://doi.org/10.26877/m-y.v2i1.3445>
- KPPU Denda Rp12 Miliar Dua Pelaku Usaha atas Persekongkolan Tender Air Bersih di Lombok Utara. (2025). <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu-denda-rp12-miliar-dua-pelaku-usaha-atas-persekongkolan-tender-air-bersih-di-lombok-utara-lt6863687464fac/>
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2024). Putusan Nomor 523 K/Pdt.Sus-KPPU/2024. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt68e8b1efdad69/putusan-mahkamah-agung-nomor-523-k-pdtsus-kppu-2024/>
- Mantili, R., Kusmayanti, H., & Afriana, A. (2016). Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 3(1), 116–132. <https://doi.org/10.22304/pjih.v3n1.a7>
- Mustamu, J. (2011). DISKRESI DAN TANGGUNGJAWAB ADMINISTRASI PEMERINTAHAN. *SASI*, 17(2), 1–9. <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i2.349>
- Nugroho, S. A. (2012). Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya.
- Oktariana, R., & Lie, G. (2025). PERSEKONGKOLAN TENDER AIR BERSIH DI LOMBOK UTARA (Studi Putusan Kppu 11/Kppu-L/2024). *Jurnal Studi Multidisipliner*, 9(10). <https://oaj.jurnalhst.com/index.php/jsm/article/view/15423>
- Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014.

Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014.

Pedoman KPPU Tentang Persekongkolan Tender pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha—Justitia Law Firm & Co. (2016, Oktober 29). <https://justitialawfirm.or.id/2016/10/29/pedoman-kppu/>

Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang KPBU (2015).

Pratama, M. I. (2025). PENDEKATAN PEMBUKTIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NO. 5 TAHUN 1999. *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum Dan Kesejahteraan*, 9(2), 24–36. <https://doi.org/10.36722/jmih.v9i2.4582>

Rokan, M. K. (2012). *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*.

Shidarta. (2023, April). Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. <https://business-law.binus.ac.id/2023/04/14/pasal-50-huruf-a-undang-undang-nomor-5-tahun-1999/>

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945, INDONESIA 18 (1945).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. (t.t.). Diambil https://jdih.esdm.go.id/dokumen/download?id=UU_no_5_th_1999.pdf

Undang-Undang No 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Indonesia 90 (2019).

UU No. 5 Tahun 1999. (t.t.). Database Peraturan | JDIH BPK. Diambil 28 April 2026, dari <http://peraturan.bpk.go.id/Details/45280/uu-no-5-tahun-1999>

UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999).

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).