

PUTU SAMAWATI

**MONOPOLI BUMN
DALAM PERSPEKTIF
HUKUM PERSAINGAN USAHA**



**MONOPOLI BUMN
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Putu Samawati

Tata Letak Isi dan Desain Sampul
Much. Imam Bisri

Penerbit :
TUNGGAL MANDIRI
Anggota IKPI JTI
Jl. Taman Kebun Raya A-1 No. 9
Pakis - Malang 65154
Telp/Faks. (0341) 795261
e-mail: tunggalmandiri.cv@gmail.com

Cetakan 1, November 2018
Jumlah: xii + 140
Ukuran 15,5 x 23 cm

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
ISBN: **978-602-8878-65-4**

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku tanpa seizin tertulis dari penerbit.

PRAKATA

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan dalam pelaksanaan tahap demi tahap penyusunan buku teks ini, mulai dari tahapan penelitian, laporan, hingga penerbitan. Buku ini merupakan hasil dari penelitian yang diperoleh dari skim Hibah Penelitian Disertasi Doktor yang diselenggarakan oleh Direktorat Riset dan Pengabdian kepada Masyarakat, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Perguruan Tinggi Republik Indonesia untuk pelaksanaan program di tahun anggaran 2018, berjudul “**Rasionalitas Konstruksi Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Kepada BUMN Bekarakter Publik Berdasarkan Hukum Indonesia**”. Penyusunan buku ini merupakan bukti komitmen dalam upaya memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perusahaan dan hukum persaingan usaha atau anti monopoli.

Di Indonesia Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didirikan sebagai *agent of development* dengan tujuan dasar untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara, tetapi tetap mampu menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi serta memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. BUMN sebagai badan usaha yang berbadan hukum keberadaannya tidak berada pada struktur organisasi negara atau pemerintahan, pemerintah hanya berperan sebagai pemasuk modal melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga pengelolaannya tidak dikendalikan berdasarkan sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Buku yang berjudul “**Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha**” disusun dan dipublikasikan untuk memberikan wacana baru bagi mahasiswa, dosen, dan praktisi hukum serta para pemangku kebijakan yang terkait dengan isu-isu hukum persaingan usaha, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan monopoli kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN terkhusus dalam bidang usaha cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak. Kedua variabel berupa kegiatan usaha yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan/atau kegiatan usaha yang berkaitan dengan

cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak menjadi point penting dalam pembahasan untuk memperkuat argumen bagi BUMN berkarakter publik untuk diberikan hak monopoli.

Secara keseluruhan Buku ini terdiri dari 6 (enam) bab utama, yang masing-masing memiliki beberapa sub-bab. Bab I berisi pendahuluan yang berisi tentang pengantar yang memaparkan mengenai latar belakang, sejarah serta keterkaitan kebijakan memberikan hak monopoli kepada BUMN dalam menjalankan kegiatan usaha yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dengan pandangan hukum persaingan usaha dalam menjalankan visi Indonesia 2045 yang berdaulat, maju, adil, dan makmur. Bab II berisi tentang kerangka teoritis yang digunakan dalam analisis tema utama yang dibahas. Bab III membahas mengenai pengaturan BUMN berdasarkan tata perundang-undangan di Indonesia. Bab IV akan membahas mengenai anti monopoli dan persaingan usaha sehat. Tema utama yang membahas mengenai monopoli yang diperbolehkan dalam tatanan hukum Indonesia akan dijabarkan dalam Bab V. Uraian lebih lanjut mengenai keterkaitan BUMN dan pemberian hak monopoli oleh pemerintah juga akan dipaparkan dalam Bab ini. Bab akhir adalah Bab VI yang merupakan bab penutup dengan memberikan kesimpulan serta saran yang dapat dijadikan pertimbangan bagi para pihak yang membutuhkan.

Dengan segala keterbatasan kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari sepenuhnya bahwa hal-hal yang dipaparkan dalam buku teks ini jauh dari sempurna, atas ketidak sempurnaan ini mohon maaf dan kepada Tuhan Yang Maha Esa mohon ampun. Penulis juga terbuka untuk dikoreksi demi perbaikan, dan permohonan maaf juga dihaturkan kepada para pihak yang namanya tidak disebut sebagai rujukan dalam buku ini, serta keikhlasannya untuk memberi masukan. Semoga apa yang dipersembahkan ini bermanfaat bagi semua amin.

Palembang, November 2018

Putu Samawati

UCAPAN TERIMA KASIH

Buku ini tercipta sebagai rangkaian hasil Skim penelitian Disertasi Doktor yang tentunya banyak melibatkan berbagai pihak. Pada kesempatan yang baik ini penulis ingin mengucapkan rasa syukur yang mendalam kepada Allah SWT, Sang Pencipta Penguasa Alam Semesta, yang Maha Melihat, Maha Mendengar, Maha Pengasih, Maha Penyayang, Maha Berkehendak, dan Maha Menentukan atas segala proses hidup dan kehidupan penulis. Tanpa barokah dari Allah SWT, maka tidak lah mungkin buku ini dapat tercipta dan dapat digunakan bagi siapa saja yang membutuhkan demi kemanfaatan dan kebaikan orang banyak. Penghargaan utama, penulis persembahkan kepada kedua orang tua penulis, yaitu papa tercinta H. Muhammad Saleh Ismail, dan mama tersayang Hj. Made Suarti atas semua doa dan dukungan yang diberikan baik secara material maupun spiritual, hal yang tentunya tidak mungkin dapat dibalas hingga akhir hidup penulis, hanya nama baik dan keberhasilan yang dapat dipersembahkan untuk dapat melihat senyum bangga dan bahagia dari kalian berdua. Bagian yang juga tidak kalah pentingnya adalah Budi Purwanto suami penulis, dan kedua putri penulis yaitu Nadhifa Faiha Hisanah serta Danesha Athaya Fazila, atas keikhlasan dan kesabarannya menemani hari demi hari dalam perjalanan hidup penulis. Dukungan dan perhatian juga diberikan oleh semua adik-adik penulis, atas semua hal yang diberikan demi keberhasilan penulis diucapkan terima kasih.

Ucapan banyak terima kasih juga dihaturkan kepada semua pihak yang telah sangat membantu dalam proses penelitian, penyusunan buku, hingga dicetak dan dipublikasikan. ucapan terima kasih diperuntukkan kepada:

1. Direktorat Riset dan Pengabdian kepada Masyarakat, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Perguruan Tinggi Republik Indonesia selaku penyelenggara dan pendana utama skim hibah Penelitian Disertasi Doktor;
2. Dirjen Pendidikan Tinggi u.p. Direktur Pendidikan dan Tenaga Kependidikan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi selaku pihak yang membantu biaya pendidikan Doktor penulis

- dalam Skim Beasiswa Pendidikan Pasca Dalam Negeri (BPPDN) tahun 2015;
3. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Sriwijaya sebagai pelaksana program penelitian di tingkat Universitas;
 4. Unit Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sebagai pelaksana program penelitian di tingkat Fakultas;
 5. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang telah memberikan kemudahan dalam perizinan dan dukungan dalam proses pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi, terkhusus untuk Dr. Febrian, S.H., M.S. selaku Dekan, Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum. selaku wakil Dekan bagian akademik, Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku wakil dekan bagian keuangan dan kepegawaian, dan Prof.Dr. H. Abdullah S.H., M.H. selaku wakil dekan bagian kemahasiswaan dan alumni;
 6. Staff karyawan dan semua dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang telah membantu dan akan selalu terlibat dalam semua proses kegiatan akademik di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
 7. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tempat penulis menjalankan tugas belajar Doktor Ilmu Hukum, terkhusus untuk dekan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M., Dahliana Hasan, S.H., M.Tax., Ph.D. selaku wakil dekan bidang akademik dan kemahasiswaan, Herlina, S.H., M.Comm.Law., Ph.D. selaku wakil dekan bidang keuangan, aset dan sumber daya manusia, Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M. selaku wakil dekan bidang penelitian, pengabdian kepada masyarakat, kerjasama dan alumni, serta Prof.Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M. selaku ketua pengelola program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada;
 8. Prof. M. Hawin, S.H., LL.M., Ph.D., selaku Promotor dan Prof. Dr. Sulistiowati, S.H., M.Hum. selaku Co-Promotor yang telah sangat membantu dalam proses studi dan penelitian, hingga penyusunan laporan hasil akhir;
 9. Kementrian BUMN, khususnya Staf pada bagian Restrukturisasi dan Pengembangan Usaha K-BUMN;

10. Rekan-rekan dosen sebagai tempat diskusi dan tukar pikiran dalam setiap rangkaian keilmuan dan karir penulis;
11. Group belajar bersama goes to sing-malay selalu tingkatkan kapasitas dan kualitas kita dengan selalu update ilmu, selalu saling dukung dan saling mendoakan demi kesuksesan bersama;
12. Segenap teman-teman seperjuangan selama menjalani pendidikan doktor Ilmu hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2015;
13. Semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat disebutkan satu persatu dalam buku ini.

Akhir kata sebagai penutup, semoga buku yang dipersembahkan ini dapat memberi manfaat bagi semua pembaca, baik untuk perkembangan ilmu pengetahuan maupun untuk berkontribusi bagi pembangunan bangsa Indonesia yang berdaulat, maju, adil, dan makmur.

Palembang, November 2018

Putu Samawati

RINGKASAN

Konsep ekonomi kerakyatan dan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) serta cabang-cabang produksi penting yang diamankan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 diberikan kewenangannya kepada pemerintah, dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan beradab. Lebih lanjut konsep pengelolaan SDA dan cabang-cabang produksi penting bagi negara dapat dikelola secara monopoli melalui BUMN berdasarkan Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Desakan globalisasi dan kehendak IMF di tahun 1998 berdampak pada dilepaskannya hak monopoli pada BUMN berkarakter publik khususnya yang mengelola SDA dan menyangkut hajat hidup orang banyak kepada pihak swasta bahkan asing melalui privatisasi. Kondisi ini berdampak pada penguasaan oleh swasta atau asing yang memiliki modal besar sehingga melahirkan kongomerasi. Permasalahan lain yang muncul adalah secara lambat laun prinsip ekonomi kerakyatan yang dibangun oleh pendiri negara RI (*found-ing father*) bergeser menjadi ekonomi kapitalis liberal yang tentu saja mengenyampingkan perlindungan terhadap rakyat banyak dalam memperoleh jaminan kesejahteraan secara adil dan merata. Hak monopoli BUMN dalam pengelolaan SDA dan cabang-cabang produksi penting bagi negara merupakan salah satu bentuk kedaulatan Indonesia di mata dunia. Persoalan wewenang pelimpahan hak monopoli kegiatan usaha pengelolaan SDA atau pelayanan publik kepada BUMN berkarakter publik demi menekan konglomerasi akan menjadi bahasan utama dalam buku ini. Kajian hukum korporasi/perusahaan dan hukum persaingan usaha/anti monopoli digunakan sebagai dasar dalam membantu memaparkan kajian mengenai kebijakan monopoli yang diberikan kepada BUMN oleh pemerintah khususnya bagi BUMN yang menjalankan kegiatan usaha dibidang cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Analisis dilakukan dalam rangka untuk menghasilkan strategi yang dibangun guna menemukan parameter konsep monopoli yang mengakomodasi tuntutan globalisasi masyarakat dunia dan tuntutan perlindungan terhadap aset Sumber Daya Alam yang menguasai

Hajat Hidup orang/rakyat banyak merupakan kebaruaran yang akan dipaparkan dalam buku ini. Sasaran utama yang ingin dicapai adalah mendukung pembangunan bangsa Indonesai sebagai bagian dari pelaksanaan visi Indonesia 2045 yaitu berdaulat, maju, adil, dan makmur.

DAFTAR ISI

Prakata	iii
Ucapan Terima Kasih.....	v
Ringkasan	ix
Daftar Isi	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II KERANGKA DASAR TEORITIK	7
BAB III KERANGKA PENGATURAN BUMN DI INDONESIA	15
1. Pengertian BUMN	15
2. Landasan Hukum Pendirian BUMN	17
3. Status Hukum Keuangan BUMN	24
4. Organ BUMN	31
5. Pembubaran BUMN	41
BAB IV ANTI MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA SEHAT	47
1. Konsep Hukum Anti Monopoli di Indonesia	47
2. Konsep Hukum Persaingan Usaha di Indonesia	52
3. Konsep Dasar Monopoli yang diperbolehkan.....	55
4. Jenis-jenis Kegiatan Usaha yang Mendapatkan Hak Monopoli.....	61
5. Manifestasi Ekonomi Kerakyatan dalam Tatanan Monopoli yang Dbolehkan	66
BAB V BUMN DAN HAK MONOPOLI	73
1. Sejarah Monopoli BUMN di Indonesia	73
2. Karakteristik BUMN Sebagai Badan Usaha yang Diberikan Hak Monopoli	77
3. Konstruksi Hukum dan Konsep Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Kepada BUMN di Indonesia	80
4. Konsep Monopoli yang dapat Diterapkan BUMN agar dapat Mengimbangi Tuntutan Globalisasi dan Tujuan dari Dasar Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Tercapai.	94

BAB VI PENUTUP	117
1. Kesimpulan	117
2. Saran	118
Daftar Pustaka	121
Profil Penulis	131

BAB I

PENDAHULUAN

Pada prinsipnya setiap usaha yang dilaksanakan oleh siapapun harus berupaya menghindari monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, hal ini dimaksudkan agar tercipta keadilan yang dapat dirasakan oleh para pihak¹, praktek yang terjadi banyak usaha yang dimonopoli oleh satu atau beberapa orang/kelompok pengusaha yang mengakibatkan terbentuknya pasar persaingan tidak sempurna pada akhirnya akan merugikan konsumen/masyarakat banyak.² Salah satu upaya untuk menghindari kondisi tersebut adalah dengan menciptakan hubungan yang seimbang (*equitable relations*) antara para pihak dengan memelihara ketertiban dan kesejahteraan umum yang dirasakan oleh para pihak sebagai bagian dari mahluk sosial inilah yang dikatakan oleh St. Thomas Aquinas sebagai istilah keadilan.³ Lebih lanjut St. Thomas Aquinas dalam karyanya *De Civitate Dei*, menjabarkan “*remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia*”. Hart menerjemahkannya menjadi “*What are states without justice but robber-bands enlarged*” Suatu negara yang tidak menyelenggarakan pemerintahannya secara adil tidak lebih dari sekawanan perampok bagi rakyatnya.⁴

Atas dasar keinginan untuk menciptakan keadilan dalam mekanisme pergerakan/peredaran pasar maka setiap aspek kehidupan direncanakan dengan mengedepankan aturan hukum yang merupakan bentuk campur tangan negara. Pentingnya menegakkan keadilan dalam kegiatan usaha agar dapat dirasakan manfaatnya bagi setiap orang menjadi pemikiran

¹ Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009, hlm 3

² Douglas H. Ginsburg. “Judge Bork, Consumer Welfare, and Antitrust Law”. Harvard Journal of Law and Public Policy; Spring 2008; 13.2; ProQuest Research Library

³ Summa Theologica 58-5, dikutip dari Hilarie Mc Coubrey & Nigel D. White, *Textbook On Jurisprudence*, Second Edition, London: Blackstone Press Ltd, 1996, hlm. 264.

⁴ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1972, hlm. 152.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

bagi pemerintah untuk memberikan perlindungan sesuai dengan apa yang dijabarkan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang diungkapkan oleh Friedmann,⁵ dengan memandang keterlibatan pemerintah mulai dari sebagai penyedia, sebagai pengatur (*regulator*), *public service*, dan sebagai pengawas. Hal ini juga didukung berdasarkan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja,⁶ bahwa pemerintah dalam memberlakukan dan menegakkan hukum harus juga meliputi lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah hukum tersebut dalam kenyataan.⁷

Penegakan hukum yang dilakukan pemerintah dengan memberlakukan kaidah-kaidah hukum ke dalam praktek bernegara sangat penting karena dapat memposisikan aturan hukum sebagai sesuatu yang efektif dijalankan dalam kehidupan bermasyarakat, melindungi rakyat banyak dari praktek konglomerasi yang bahkan terjadi pada negara maju seperti Amerika-pun.⁸ Salah satu bentuk upaya keterlibatan negara dalam kegiatan usaha untuk menegakkan keadilan dan mengurangi pengaruh konglomerasi dalam kegiatan usaha yaitu menambahkan aturan mengenai pengecualian monopoli dalam hal produksi/distribusi barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara seperti yang dinyatakan dalam Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berbagai sektor ekonomi yang dianggap oleh pemerintah penting dan menguasai hajat hidup orang banyak

⁵ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, London: Steven & Sons, 1971, hlm 3

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1970, hlm 11

⁷ Petersen, Niels. "Antitrust Law and The Promotion of Democracy and Economic Growth". *Journal of Competition Law & Economic*. 9(3). Doi:10.1093/joclec/nht003. Advance access publication 14 May 2013, downloaded from <http://jcle.oxfordjournals.org/> at Gadjah Mada University on November 9, 2015. page 614

⁸ Colin Provost. "Antitrust Law and Distributive Politics in The American States". *Journal of Law & Policy*, Vol.36 No.4. October 2014. The University of Denver/Colorado. Doi:10.1111/Lapo.12025.

Pendahuluan

penyelenggaraannya dimonopoli oleh pemerintah melalui pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Hukum Publik lainnya, seperti pendirian BPJS-Kesehatan, PT. Pertamina (Persero), PT. Pelabuhan Indonesia (Persero), PT. Kereta Api Indonesia (Persero), PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero), PT. Angkasa Pura (Persero), Perusahaan Air Minum, dan berbagai Perusahaan Negara lainnya.

Pendirian BUMN atau Badan Hukum Publik ini dimaksudkan negara untuk memenuhi pelayanan negara atas kepentingan publik, artinya ada aspek-aspek perlindungan bagi hak masyarakat umum/rakyat yang harus dilindungi oleh negara demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan beradab seperti amanah Sila kedua Pancasila. Selain itu juga dengan maksud melindungi aset dan sumber daya alam Indonesia agar tidak disalahgunakan atau dimanfaatkan demi mengeruk keuntungan pribadi atau negara asing. Atas dasar hal tersebut sudah sewajarnya hak monopoli diberikan kepada BUMN. Kenyataannya hak monopoli yang semula diberikan kepada BUMN perlahan satu persatu dilepaskan dengan mekanisme privatisasi atau demonopolisasi, kebijakan ini dilakukan atas dasar desakan IMF atas evaluasi kinerja BUMN yang buruk semasa orde baru dengan kegiatan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang dilakukan pemerintah. Berbagai peraturan perundang-undangan juga diterbitkan sebagai dasar penguat pelaksanaan pemulihan pembangunan ekonomi bangsa yang menjadi salah satu prasyarat dalam *Letter of Intent* IMF tertanggal 15 Januari 1998 dan diamandemen tanggal 20 Januari 2000.⁹ Diberlakukannya Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menjadikan PT. Pertamina (persero) tidak lagi dapat melakukan kegiatan monopoli pada sektor usaha minyak dan gas bumi, kecuali monopoli atas BBM bersubsidi¹⁰, pemerintah membuka kesempatan kepada sektor swasta untuk dapat melakukan kegiatan usaha Hulu (eksplorasi dan eksploitasi) maupun Hilir (pengolahan, pengang-

⁹ Kwik Kian Gie. *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama & IBBI. 1998. hlm 36

¹⁰ Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.22 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara No. 136 Tahun 2001 Pasal 28 ayat (3)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

kutan, penyimpanan, dan niaga) atas minyak dan gas bumi¹¹. Monopoli PT. PLN (persero) juga dicabut berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik. Pasal 214 Undang-undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, menghapuskan monopoli PT.KAI (persero)¹². Begitu juga halnya dengan PT. Angkasa Pura (persero)¹³, PT.Pelindo I-IV (persero)¹⁴, PT.Krakatau Steel (persero)¹⁵, dan Perusahaan Air Minum (PAM)¹⁶ semua telah didemonopolisasi oleh pemerintah.

Konstruksi hukum yang semula beranggapan bahwa kebijakan memberikan hak monopoli kepada BUMN berkarakter publik tersebut akan berjalan normal, dapat diramalkan (*foreseeable*), dan menguntungkan

¹¹ Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.22 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara No. 136 Tahun 2001, Pasal 9

¹² Pasal 214 Undang-undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, memuat ketentuan bahwa paling lambat tanggal 25 April 2010 PT. KAI sudah harus melepaskan kedudukan monopolinya, pernyataan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah telah melakukan demonopolisasi terhadap PT. KAI (persero)

¹³ Pasal 26 ayat (1) Undang-undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan memberikan hak monopoli kepada PT. Angkasa Pura (persero), kemudian didemonopolisasi melalui penerbitan Undang-undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan jo Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandara Udara.

¹⁴ Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran memberikan kewenangan pada Pelindo untuk melakukan monopoli dalam pengaturan bidang pelabuhan di Indonesia, kemudian hak monopoli ini dicabut dengan diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, khususnya dalam penjelasan Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengaturan untuk bidang pelabuhan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan.

¹⁵ Peraturan Presiden No.79 Tahun 2005 tentang Pencabutan Keputusan Presiden No.36 Tahun 1979 tentang Pengadaan Besi, memposisikan PT. Krakatau Steel (persero) kehilangan hak monopolinya.

¹⁶ Undang-undang No.11 Tahun 1974 tentang Pengairan memberikan kedudukan monopoli pada PAM, kemudian hak monopoli pada PAM menghapus hak monopoli tersebut dengan memberlakukan Undang-undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air jo Pasal 60 dan 64 Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

¹⁷ Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer: Suatu Pengantar Posmodernisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2010, hlm 116, pemahaman tentang dekonstruksi.

Pendahuluan

(*desirable*), pada kenyataannya pelaksanaan Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini menimbulkan problem/masalah hukum dan masalah keadilan¹⁷. Problem hukumnya adalah kenyataan bahwa hampir semua BUMN berkarakter publik telah didemonopolisasi dengan alasan tuntutan globalisasi, tentu saja hal ini membuka wacana keberpihakan negara atas perlindungan aset, sumber daya alam, dan kepentingan umum demi kemaslahatan masyarakat banyak sudah mengalami pergeseran dengan mengalihkan tanggung jawab tersebut kepada swasta atau bahkan investor asing yang sudah pasti hanya akan memikirkan keuntungan pribadi dan akan mengenyampingkan keadilan bagi rakyat banyak khususnya rakyat yang memiliki taraf ekonomi menengah kebawah. Atas dasar hal tersebutlah, maka perlu dilakukan pengkajian lebih mendalam mengenai konstruksi hukum mengenai pelimpahan hak monopoli kepada BUMN yang berkarakter publik, sebagai bahan kritis dan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengembalikan hak monopoli kepada BUMN berkarakter publik tersebut agar aset, sumber daya alam, dan hajat hidup orang banyak dapat terlindungi. Hal utama adalah dapat mendukung visi Indonesia 2045 menjadi negara yang berdaulat, maju, adil, dan makmur.

BAB II

KERANGKA DASAR TEORITIK

Teori perlindungan hukum digunakan sebagai teori utama dalam pembahasan yang didasari oleh alasan bahwa permasalahan pokok yang dikaji berfokus pada perlindungan hukum terhadap hak-hak dan kepentingan atas perlindungan hajat hidup rakyat banyak dan yang utama mengenai perlindungan hukum terhadap aset dan sumber daya alam Indonesia. Berdasarkan teori perlindungan hukum Salmond yang dikemukakan oleh Fitzgerald bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara membatasinya, karena dalam lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara kepentingan di lain pihak.¹⁸ Pernyataan ini mengindikasikan bahwa hukum berperan untuk memberikan perlindungan atas kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya secara terukur untuk bertindak dalam rangka kepentingannya, yang disebut sebagai hak. Hukum dalam hal ini dibutuhkan untuk menjaga dan melindungi hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur.¹⁹

Philipus M. Hadjon mengembangkan teori perlindungan hukum dengan memberikan penjelasan tambahan berupa suatu kondisi subjektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subjek hukum untuk segera memperoleh sejumlah sumber daya, guna kelangsungan eksistensi subjek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum, agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan

¹⁸ J.P. Fitzgerald. *Salmond on Jurisprudensi*, London: Sweet & Mazwell, 1966. dikutip dari Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm 53.

¹⁹ *Ibid*, hlm 69

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

politik maupun ekonomi, khususnya pada distribusi sumber daya, baik pada peringkat individu maupun struktural.²⁰ Sebagai upaya untuk mendapatkan perlindungan hukum tersebut, tentunya yang diinginkan oleh setiap masyarakat adalah ketertiban dan keteraturan antara nilai dasar dari hukum yakni adanya kepastian hukum, kegunaan hukum serta keadilan hukum. Meskipun pada prakteknya, dalam pengaturan hubungan antar manusia sebagai bagian dalam masyarakat, ketiga nilai dasar tersebut sering bersitegang, namun manusia tetap berupaya mendapatkan ketiga nilai dasar tersebut secara bersamaan. Keadilan sebagai ide hukum harus ditopang oleh ide kegunaan (*utility*) dengan tujuan memenuhi keadilan yang abstrak ke dalam bentuk yang lebih kongkret, kemudian ide akan kepastian hukum diperlukan untuk melengkapi dan memperkuat formalitas dari keadilan dan relativitas kegunaan tersebut.²¹

Teori bentuk dan sifat hubungan hukum dalam pelayanan bagi kepentingan publik yang merupakan kajian untuk mencermati hubungan antara kebijakan pemerintah yang memberikan hak monopoli kepada perusahaan negara dengan kewenangan yang dimiliki perusahaan negara tersebut dalam mengelola sumber daya alam dan cabang-cabang produksi penting bagi negara dengan fokusnya pada hubungan wewenang pelaksanaan kegiatan monopoli antara perusahaan negara dengan perusahaan penunjang kegiatan usahanya. Berdasarkan Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dinyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan monopoli atau pemusatan produksi dan distribusi barang atau jasa tetapi dengan syarat utama bahwa monopoli atau pemusatan tersebut harus dalam bentuk BUMN atau Badan Hukum. Berdasarkan pernyataan tersebut,

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987. hlm 2.

²¹ W. Friedmann. *Legal Theory*, hlm. 145 dipaparkan pandangan G. Radburch tersebut bahwa : “ *the notion of law as a cultural notion cannot be formal, but must be directed towards the idea of law, which is justice. But justice as an idea can say no more than that equals shall be treated equally, unequal unequally. To fill this ideal of justice with a concrete content, we must turn to utility as a second component of the ideal of law..... To supplement the formality of justice and relativity of utility, security comes in as a third component of the idea of law.*”

Kerangka Dasar Teoritik

dapat dipahami bahwa BUMN atau Badan Hukum Publik yang dibentuk oleh pemerintah adalah subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum, mempunyai harta kekayaan sendiri, pengurus, hak dan kewajiban, serta dapat menggugat atau digugat di Pengadilan.²²

Pendapat mengenai perlindungan hukum dipaparkan oleh Abdulkadir Muhammad yang menyatakan bahwa perlindungan hukum merupakan upaya yang diatur oleh undang-undang guna mencegah terjadi pelanggaran oleh orang yang tidak berhak. hakekatnya suatu hukum ada apabila terjadi konflik kepentingan (*conflict of human interest*). Kondisi ini terjadi apabila dalam melaksanakan kepentingannya atau memenuhi kebutuhannya, lalu manusia merugikan orang lain. Pada saat munculnya konflik inilah kemudian manusia merasa membutuhkan suatu upaya untuk melindungi diri melalui suatu ketentuan yang dikenal sebagai hukum. Berangkat dari sini, dapat diasumsikan lahir suatu konsep perlindungan hukum.²³ Bertitik tolak pada teori perlindungan hukum yang disampaikan oleh Philipus M. Hadjon bahwa perindungan hukum dilakukan oleh pemerintah yang bersifat preventif dan represif,²⁴ senada dengan teori sistem hukum yang dinyatakan oleh Lawrence M. Friedmann dengan memahami hukum sebagai sistem dalam operasinya memiliki tiga subsistem yang saling berinteraksi, yaitu substansi (asas-asas dan kaedah-kaedah), struktur (kelembagaan), dan kultur hukum (proses mewujudkan kaedah-kaedah menjadi kenyataan).²⁵

Teori lain yang digunakan adalah teori organ, dimana BUMN merupakan badan hukum sebagai subjek hukum realitas, yang tidak bertindak sendiri, melainkan organnya (komisaris dan direksi) untuk mencapai tujuan organ tersebut.²⁶ Teori organ ini juga akan digunakan untuk membahas

²² Chaidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2005, hlm 21

²³ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty. 2002., hlm 31

²⁴ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hlm 2-3

²⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Newyork: Russell Sage Foundation, 1970, hlm. 16

²⁶ E. Utrecht dan Mohammad Saleh Djindang. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru. 1983. hlm 47

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

bentuk dan sifat hubungan hukum dalam pelayanan bagi kepentingan publik yang merupakan kajian untuk mencermati hubungan antara kebijakan pemerintah yang memberikan hak monopoli kepada BUMN dengan kewenangan yang dimiliki BUMN tersebut dalam mengelola sumber daya alam dan cabang-cabang produksi penting bagi negara. Badan hukum adalah subjek hukum, selain manusia yang menurut Chaidir Ali, yang terdiri dari perkumpulan orang (organisasi), dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*); mempunyai harta kekayaan tersendiri, mempunyai pengurus, mempunyai hak dan kewajiban, serta dapat digugat atau menggugat di Pengadilan, yang pengakuan kualitas atau identitasnya ditentukan oleh peraturan hukum positif suatu Negara tertentu.²⁷ Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat dipahami bahwa BUMN yang dibentuk oleh pemerintah adalah subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum, mempunyai harta kekayaan sendiri, pengurus, hak dan kewajiban, serta dapat menggugat atau digugat di Pengadilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa para pihak yang terkait dalam mekanisme pelaksanaan Program Nasional memiliki hubungan hukum satu sama lain, dalam bentuk pelaksanaan kewajiban dan hak-hak antar mereka, dimana hak-hak tersebut bagian dari dalam diri setiap subjek hukum dalam menciptakan hubungan kinerjanya.²⁸

Teori dan pemahaman konsep pengaturan tentang “cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak” yang seringkali digunakan oleh pemerintah sebagai senjata dalam memaksa semua elemen masyarakat untuk ikut mendukung program atau kebijakan yang dikeluarkan. Standar atau batasan atau kriteria dalam penentuan hajat hidup orang banyak yang masih abstrak dan dapat dikembangkan atau disempitkan sesuai dengan keinginan penentu kebijakan menjadikan pemahaman konsep tersebut dirasakan tidak adil dan tidak

²⁷ Chaidir Ali. *Badan Hukum*. Bandung: PT. Alumni. 2005. hlm 21

²⁸ Hermin Hadiati Koeswadji. *Hukum Kedokteran: Studi tentang Hubungan Hukum dalam mana Dokter Sebagai Salah Sakit Pihak*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 1998. hlm 3-4

Kerangka Dasar Teoritik

melindungi semua elemen masyarakat. Upaya untuk mencari titik temu sebagai salah satu solusi perbaikan demi pelaksanaan program Nasional dengan memperhatikan bentuk dan sifat hubungan hukum dalam menjalankan kegiatan usaha yang diberikan kepada BUMN antara para pihak yang terkait, sehingga dapat mengakomodasi hak-hak dan kewajiban para pihak guna menjamin dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Penegakan hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai yang berlaku di masyarakat, sehingga hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat dengan menelaah kembali konstruksi awal yang telah tercipta diperkirakan sebagai konsep yang ideal dan dapat diaplikasikan pada masyarakat untuk selanjutnya dikritik dan dikaji kekurangan serta kelemahannya untuk ditemukan perbaikan dalam bentuk dekonstruksi yang memuat aturan lebih komprehensif dan sesuai dengan kondisi masyarakat, sehingga perubahan tersebut dapat diterima dan dijalankan dengan sukarela dan saling menguntungkan satu dan yang lain dalam kehidupan bernegara.²⁹

Hukum diartikan sebagai seperangkat aturan-aturan yang bermaksud mengatur kehidupan dalam suatu lingkungan kemasyarakatan dalam saat tertentu dengan tertib.³⁰ Prof Mahadi memberikan definisi hukum tersebut sebagai gambaran bahwa hukum itu tidak terlepas dari manusia dan masa tertentu. Lebih lanjut dinyatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem yang terdiri dari kumpulan atau subsistem tentang hukum yang saling berhubungan, saling berkaitan satu dengan yang lainnya dan bersama-sama berada dalam satu kesatuan yang bertujuan untuk mencapai tujuan hukum.³¹ Tujuan utama dari hukum adalah untuk mencapai keadilan, menciptakan kepastian hukum, dan memberi kemanfaatan bagi masyarakat.³² Praktiknya Ilmu Hukum tidak dapat berdiri sendiri, ke-

²⁹ Abdul Manan. *Aspek-aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2013. hlm 22-26

³⁰ Prof. Mahadi. "Pelaksanaan Penegakan Hukum". Makalah pada Pekan Diskusi Kappi Konsalat Sumatera Utara. Tanggal 24 Februari 1970. dalam OK. Saidin. *Mencari dan Menjadi Hukum Indonesia: Refleksi Pemikiran Prof. Mahadi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2016. hlm 3.

³¹ Ibid. Hlm 15

³² Abdul Manan. Op. Cit. hlm 64-65.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

beradaannya dipengaruhi oleh Ilmu Ekonomi dan Ilmu Politik, terutama pada negara yang sedang dalam kondisi membangun seperti negara-negara dunia ketiga. Peranan hukum dalam pembangunan memiliki kedudukan yang sangat penting, hal yang perlu dipahami bahwa peranan hukum akan berbeda antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya, juga dipengaruhi oleh masa lalu, masa saat ini atau masa yang akan datang, seperti yang diungkapkan oleh Sunaryati Hartono.³³ Penegasan lebih lanjut dinyatakan oleh Achmad Ali bahwa, peranan hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan masyarakat dari waktu ke waktu, yang perlu mendapat perhatian sebagai point pentingnya, bahwa hukum selalu berperan dalam perubahan masyarakat dalam menggerakkan masyarakat menuju kepada kehidupan yang lebih baik.³⁴

Keberadaan hukum dalam pembangunan ekonomi bangsa terlihat jelas dengan diberlakukannya aturan-aturan hukum dalam bentuk perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan pembangunan ekonomi. Aturan-aturan yang dijabarkan dalam bentuk perundang-undangan tersebut merupakan implementasi untuk memberikan perlindungan hukum bagi para pihak yang terikat dalam suatu kegiatan pembangunan. Perlindungan hukum merupakan titik sentral yang menjadi fokus dalam aspek kegiatan pembangunan ekonomi agar dapat mencapai rasa keadilan. Pendapat mengenai perlindungan hukum dipaparkan oleh Abdulkadir Muhammad yang menyatakan bahwa perlindungan hukum merupakan upaya yang diatur oleh undang-undang guna mencegah terjadi pelanggaran oleh orang yang tidak berhak. hakekatnya suatu hukum ada apabila terjadi konflik kepentingan (*conflict of human interest*). Kondisi ini terjadi apabila dalam melaksanakan kepentingannya atau memenuhi kebutuhannya, lalu manusia merugikan orang lain. Pada saat munculnya konflik inilah kemudian manusia merasa membutuhkan suatu upaya untuk melindungi diri melalui suatu ketentuan yang dikenal sebagai hukum. Berangkat dari sini, dapat diasumsikan lahir suatu konsep perlindungan hukum.³⁵

³³ Sunaryati Hartono. *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Bina Cipta. 1988. hlm 18-19

³⁴ Achmad Ali. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Candra Pratama. 1996. hlm 215

³⁵ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 31

Kerangka Dasar Teoritik

Bertitik tolak pada teori perlindungan hukum yang disampaikan oleh Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum dilakukan oleh pemerintah yang bersifat preventif dan represif,³⁶ senada dengan teori sistem hukum yang dinyatakan oleh Friedmann dengan memahami hukum sebagai sistem dalam operasinya memiliki tiga subsistem yang saling berinteraksi, yaitu substansi (asas-asas dan kaedah-kaedah), struktur (kelembagaan), dan kultur hukum (proses mewujudkan kaedah-kaedah menjadi kenyataan).³⁷ Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa konsep perlindungan hukum dalam penelitian ini adalah perlindungan hukum atas hak-hak BUMN yang mengelola cabang-cabang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak yang kinerjanya diperuntukkan untuk melindungi cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dengan sasaran utama berupa jaminan pemeliharaan Sumber Daya Alam Indonesia dan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan, dari kebijakan pemerintah yang melakukan monopoli terhadap BUMN, dengan harapan dapat memberikan kemanfaatan terbaik bagi konsumen selaku masyarakat Indonesia.

³⁶ Philipus M. Hadjon. Op. Cit. hlm 2-3

³⁷ Lawrence M. Friedmann. Op. Cit. hlm 16

BAB III

KERANGKA PENGATURAN BUMN DI INDONESIA

1. Pengertian BUMN

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara). Berdasarkan pengertian BUMN tersebut, dapat dimaknai bahwa BUMN setara dengan perusahaan, karena mengacu pada istilah badan usaha. Berbeda dengan perusahaan pada umumnya, pendirian BUMN tidak hanya bertujuan untuk memperoleh keuntungan tetapi juga berupaya untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi bangsa Indonesia yang arahnya demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Secara rinci tujuan dari didirikannya BUMN terdapat dalam pasal 2 Undang-undang BUMN, yaitu:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. Mengejar keuntungan;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta atau koperasi;
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa dengan sifat BUMN yang memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum serta memupuk pendapatan, maka disinilah terlihat perbedaan secara mendasar dengan usaha swasta yang mendasarkan pemupukan keun-

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

tungan sebagai hal yang utama. Melihat lebih lanjut dari tujuan didirikannya BUMN, hal tersebut merupakan implemetasi peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Fungsi sosial ini merupakan kharakteristik yang membedakan BUMN dengan jenis perusahaan lain.³⁸

Pendirian BUMN memang didasarkan pada keinginan negara untuk memenuhi kewajibannya dalam menjalankan tugas pemerintahan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dengan memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Pemenuhan kebutuhan masyarakat ini salah satunya dilakukan oleh BUMN berkharakter publik. Istilah BUMN berkharakter publik, memang tidak diketemukan definisi baku yang khusus memberikan gambaran baku mengenai apa yang dimaksud dengan BUMN berkharakter publik. Tetapi beberapa putusan Mahkamah Konstitusi memberikan pernyataan tersirat mengenai definisi BUMN berkharakter publik. BUMN berkharakter publik disepakati mengacu pada jenis kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN dengan bertujuan untuk dapat dimanfaatkan oleh masyarakat banyak. Berikut ini untuk mempermudah memberikan pemahaman tentang BUMN berkharakter publik sebagai indikatornya, akan diformulasikan unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh BUMN berkharakter publik adalah sebagai berikut:

- 1) BUMN tersebut menjalankan kegiatan usaha pada sektor usaha pengelolaan atau pendistribusian barang dan/atau jasa yang memiliki karakteristik sebagai barang atau jasa publik.³⁹
- 2) BUMN tersebut menjalankan sektor-sektor vital yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.⁴⁰

³⁸ Aminuddin Ilmar. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2012. Hlm 77

³⁹ Teddy Anggoro. *Op.Cit.* Hlm 126

⁴⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 36/PUU-X/2012. Pengujian Undang-undang No. 22 tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. hlm 98

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

- 3) Kegiatan usaha yang dijalankan oleh BUMN tersebut sasarannya untuk pemenuhan kebutuhan publik atau kemanfaatan publik.⁴¹

Pengelompokan BUMN berkarakter publik ini dimaksudkan sebagai pembeda untuk dapat dikecualikan dalam hal pelaksanaan kebijakan hak monopoli untuk menjalankan kegiatan usaha tertentu. Perlu menjadi perhatian bahwa tidak semua BUMN berkarakter publik harus memperoleh hak monopoli untuk menjalankan kegiatannya, hanya saja hal ini dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk memutuskan apakah sebuah BUMN berkarakter publik selayaknya tetap diberikan hak monopoli atau justru dapat didemonopolisasi.

2. Landasan Hukum Pendirian BUMN

BUMN didirikan atas dasar amanah dari Konstitusi Negara Republik Indonesia, khususnya yang dijabarkan oleh Pasal 33 UUD 1945, yang menghendaki negara sebagai penjamin atas pengelolaan aset negara yang terkategori cabang-cabang produksi penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Pengaturan mengenai landasan hukum pendirian Badan Usaha Milik Negara sudah dilaksanakan sejak tahun 1960 melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, yang selanjutnya ditetapkan sebagai Undang-undang No.1 Tahun 1961. Pada saat ini belum dikenal istilah BUMN, yang dikenal adalah istilah Perusahaan Negara. Penegasan mengenai pendirian perusahaan negara terdapat dalam Pasal 1 ayat (3), yang menegaskan bahwa perusahaan negara harus didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah. Tahun 1969, pembentukan Perusahaan Negara kemudian disederhanakan menjadi tiga bentuk perusahaan, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero). Perubahan mengenai pendirian Perusahaan Negara yang disederhanakan dalam 3 bentuk ini ditetapkan berdasarkan Per-

⁴¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. tanggal 15 Desember 2004. hlm 35 dan 259

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

aturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, yang kemudian ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969.

Pengaturan mengenai pendirian Perusahaan Negara selanjutnya disempurnakan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, terminologi Perusahaan Negara diganti dengan istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selain itu bentuk perusahaan yang semula dapat didirikan dalam tiga bentuk perusahaan, diubah hanya dapat didirikan dalam bentuk perusahaan umum atau perusahaan perseroan. Berdasarkan pengertian BUMN yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, terdapat asas hukum yang melatarbelakangi pelaksanaan pendirian dan kinerja BUMN, sebagai berikut:⁴²

1. Asas kepemilikan negara

Asas yang menyatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dengan modalnya seluruh atau sebagian besar minimal 51% berasal dari negara, sehingga BUMN dikatakan sebagai perusahaan milik negara. Penguasaan badan usaha dipegang oleh pemerintah, konsekuensinya adalah pengawasan dilakukan, baik secara hierarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah.

2. Asas pemisahan APBN

Asas ini menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sehingga BUMN tidak terikat oleh sistem keuangan negara.

3. Asas perusahaan yang sehat

Sejalan dengan asas pemisahan APBN di atas, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

4. Asas korporasi

Sebagai perusahaan, BUMN tidak berlaku hukum administrasi negara melainkan berlaku hukum perdata dalam hal ini hukum kor-

⁴² Gatot Supramono. *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*. Jakarta: Rineka Cipta. 2016. Hlm. 21-22

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

porasi/dagang. BUMN kedudukannya sebagai badan hukum perdata yang dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.

5. Asas kekayaan yang terpisah

BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/pemegang saham. Asas kekayaan yang terpisah ini juga berkaitan dengan besar kecilnya pertanggung jawaban yang dibebankan kepada organ BUMN.

6. Asas pertanggungan jawab terbatas

Pendiri maupun pemodal/pemegang saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas yaitu hanya sebatas modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN menderita kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemodal/pemegang saham tidak ikut bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Termasuk juga tanggung jawab negara terhadap kerugian BUMN hanya sebatas pada besarnya modal yang disertakan kepada BUMN, tidak bertanggung jawab penuh dan keseluruhan atas kerugian yang dialami BUMN.

7. Asas kemandirian

BUMN sebagai perusahaan keberadaannya tidak di bawah lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kehidupannya mandiri karena tidak tergantung pada keuangan negara. Dengan diberikan modal sekali oleh negara, BUMN mengelola modal tersebut untuk kepentingan kegiatan usahanya, dan menentukan hidupnya sendiri. Maju tidaknya BUMN tersebut diserahkan sepenuhnya kepada kemampuan para pengurus untuk mengembangkan BUMN secara keseluruhan.

8. Asas mendapatkan keuntungan

BUMN didirikan negara bukan sebagai lembaga sosial, akan tetapi pendirian BUMN sebagai perusahaan sama dengan perusahaan pada umumnya yaitu untuk memperoleh keuntungan. Prinsip mengejar keuntungan yang dijalankan BUMN tentunya tetap dengan memperhatikan keberlanjutan sumber daya alam maupun sumber daya manusia, dengan kata lain tetap menjamin perlindungan terhadap kekayaan alam dan hajat hidup rakyat banyak.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

9. Asas keterbukaan

Sejalan dengan asas kepemilikan di atas, modal saham yang ditanamkan pada BUMN sebagian kecil (*minorotas*) dapat dijual kepada masyarakat (*go public*), sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka. Selain itu BUMN juga harus mampu memberikan gambaran umum tentang kondisi perusahaan dengan menunaikan kewajiban akan terpenuhinya keterbukaan publik untuk mengakses informasi tentang BUMN. Keterbukaan ini sangat diperlukan untuk memberikan kenyamanan dan ketenangan bagi pemilik saham dan masyarakat selaku konsumen.

10. Asas kesejahteraan dan kemakmuran

Kehadiran BUMN ditengah-tengah masyarakat adalah untuk melengkapi atau mengatasi sektor kehidupan yang tidak dapat dipenuhi oleh pihak swasta dengan ditangani oleh BUMN dapat memberikan kesejahteraan dan sekaligus memakmurkan masyarakat.

11. Asas keadilan

BUMN memberikan rasa keadilan kepada masyarakat dimana dalam memproduksi sebuah produk memberikan jaminan kuantitas dan kualitas yang bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

BUMN merupakan jenis badan usaha yang unik, berbeda dengan badan usaha pada umumnya, pendirian BUMN tidak hanya bertujuan untuk memperoleh keuntungan tetapi juga berupaya untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi bangsa Indonesia yang arahnya demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Harapan utamanya adalah dengan didirikannya BUMN, maka perdagangan dengan sistem monopoli yang hanya melindungi kepentingan perorangan atau kelompok tertentu dapat terhindar, dalam hal ini negara dapat berfungsi sebagai regulator, korporator, dan pelindung rakyat.⁴³ keberadaan BUMN sebagai *agent of development* merupakan bentuk upaya pemerintah yang disatu sisi menghendaki masuknya sumber penghasilan yang berasal dari keuntungan BUMN kedalam kas negara (*profit motif*), dan disisi lain

⁴³ Aminuddin Ilmar. Op. Cit. Hlm. 74

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

menjamin stabilitas perekonomian bangsa dengan tetap melakukan pelayanan publik demi melindungi kepentingan masyarakat banyak (*public utility*).

Pendirian BUMN memang didasarkan pada keinginan negara untuk memenuhi kewajibannya dalam menjalankan tugas pemerintahan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dengan memenuhi kebutuhan masyarakat banyak, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Fungsi sosial ini merupakan karakteristik yang membedakan BUMN dengan jenis perusahaan lain.⁴⁴ Keistimewaan BUMN tersebut merupakan ciri-ciri tersendiri yang berbeda dengan perusahaan pada umumnya. Adapun ciri-ciri BUMN yang didasarkan pada kepemilikan, fungsinya, dan pemodalannya, adalah sebagai berikut:⁴⁵

1. Berdasarkan kepemilikannya
 - 1) Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah
 - 2) Pengawasan dilakukan, baik secara hierarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah.
 - 3) Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah.
 - 4) Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha.
 - 5) Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah.
2. Berdasarkan fungsinya
 - 1) Untuk mengisi kas negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara.
 - 2) Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.
 - 3) Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat
 - 4) Merupakan lembaga ekonomi yang tidak mempunyai tujuan utama mencari keuntungan, tetapi dibenarkan untuk memupuk keuntungan.

⁴⁴ *ibid.* Hlm 77

⁴⁵ Gatot Supramono. *Op. Cit.* Hlm. 23-24

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- 5) Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara
 - 6) Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi.
3. Berdasarkan pemodalannya
- 1) Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
 - 2) Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Apabila sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak lebih dari 49%, sedangkan minimal 51% sahamnya dimiliki oleh negara.
 - 3) Pinjaman pemerintah dalam bentuk obligasi
 - 4) Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri
 - 5) Apabila memperoleh keuntungan, maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.
 - 6) Pinjaman kepada bank atau lembaga keuangan bukan bank

Aturan hukum yang tidak kalah pentingnya dalam pendirian dan kinerja BUMN adalah Undang-undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Undang-undang ini digunakan dalam tatanan BUMN yang berbentuk persero, dimana syarat dan ketentuan pendirian termasuk segala bentuk ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perusahaan (BUMN) persero ditetapkan mengikuti aturan yang terdapat dalam Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Peraturan pemerintah No.45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, juga merupakan perangkat hukum yang digunakan sebagai landasan dalam mendirikan dan menjalankan BUMN.

Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dinyatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan dalam dua bentuk yaitu berbentuk Perusahaan Umum (Perum) atau berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero). Kedua bentuk BUMN ini didirikan dengan pola dan tujuan yang berbeda. Perum pada prinsipnya didirikan dengan tujuan utama adalah memberikan pelayanan publik, orientasi mengejar keuntungan (*profit oriented*) bukan lah hal utama yang harus dicapai. Pendirian Perum harus terlebih dahulu diusulkan oleh menteri sebagai wakil pemerintah selaku pemegang modal, selanjutnya usul

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

tersebut dikaji bersama oleh menteri teknis (menteri yang mempunyai kewenangan mengatur kebijakan sektor tempat BUMN melakukan kegiatan usaha) dan menteri keuangan (selaku pemegang keuangan negara). Hasil kajian dari menteri teknis dan menteri keuangan akan melahirkan dasar pertimbangan pendirian Perum yang akan disampaikan dan digunakan oleh Presiden untuk menentukan apakah setuju atau tidak Perum didirikan.⁴⁶ Apabila presiden menyetujui pendirian Perum, langkah selanjutnya adalah dengan membuat Peraturan Pemerintah (PP) tentang pendirian Perum yang dimaksud. Sejak diberlakukannya PP tentang pendirian Perum yang dimaksud dengan melakukan pengundangan, yang artinya dicatatkan pada lembaran negara Republik Indonesia, maka sejak saat itulah Perum tersebut memiliki status sebagai badan hukum.⁴⁷ Dengan kata lain pendirian Perum tidak memerlukan akta pendirian dan pengesahan untuk memperoleh status badan hukumnya, dengan diberlakukannya PP tentang pendirian suatu Perum, maka secara otomatis Perum tersebut dapat berdiri dan menjalankan usaha sekaligus mendapatkan statusnya sebagai badan hukum.

Berbeda dengan Perum pendirian Persero memerlukan prosedur yang lebih banyak, dimulai dengan pengajuan usul oleh menteri yang ditunjuk atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero. Selanjutnya usul tersebut dikaji oleh menteri teknis dan menteri keuangan. Hasil kajian tersebut akan diajukan kepada presiden dan akan dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui pendirian Persero tersebut.⁴⁸ Apabila presiden menyetujui pendirian persero, maka presiden harus menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan pendirian BUMN Persero.⁴⁹ Adapun isi PP pendirian Persero sekurang-kurangnya memuat:

⁴⁶ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 35 ayat (1)

⁴⁷ Ibid Pasal 35 ayat (2)

⁴⁸ Ibid Pasal 10

⁴⁹ Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara Pasal 5 ayat (1)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- a) Penetapan pendirian Persero;⁵⁰
- b) Maksud dan tujuan pendirian Persero;
- c) Penetapan besarnya penyertaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam rangka pendirian Persero.

Hal yang membedakan dengan Perum, pendirian Persero juga mengacu pada ketentuan Undang-undang tentang Perseroan Terbatas (UUPT).⁵¹ Konsekuensi dari tunduknya dengan UUPT tersebut, maka menteri yang mewakili pemerintah selaku pemegang saham wajib membuat akta pendirian Persero dalam bentuk akta otentik. Setelah memiliki akta pendirian perseroan, langkah selanjutnya adalah memperoleh pengesahan akta pendirian tersebut dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Apabila semua persyaratan telah dipenuhi secara lengkap, Menteri Hukum dan HAM akan menerbitkan keputusan tentang pengesahan badan hukum Perseroan yang ditanda-tangani secara elektronik. Langkah terakhir sebelum Persero memperoleh status Badan Hukum, Menteri Hukum dan HAM harus mengumumkannya ke dalam Tambahan Berita Negara RI. Pengumuman yang dilakukan di dalam Tambahan Berita Negara RI merupakan pengumuman resmi yang disampaikan oleh pemerintah dengan tujuan agar masyarakat mengetahui tentang adanya perseroan yang baru berdiri di kalangan bisnis.⁵²

3. Status Hukum Keuangan BUMN

Pada prinsipnya keuangan BUMN berkaitan dengan harta kekayaan BUMN, yang terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu modal yang merupakan pemasukan dari pendirian perusahaan, perolehan dari hasil usaha, dan perolehan dari pinjaman pihak ketiga. Keuangan BUMN untuk pertama kali diperoleh dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN, dan ini dijadikan sebagai modal dalam mendirikan BUMN. Harta negara yang

⁵⁰ Ibid, Pasal 5 ayat (2)

⁵¹ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 11

⁵² Supramono. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Jambatan. 2009. Hlm. 73.

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

disetorkan sebagai modal BUMN akan menjadi milik BUMN, dan negara nantinya akan memperoleh dividen dari BUMN yang memperoleh keuntungan dari hasil usahanya. Pendapatan negara yang berasal dari BUMN ini akan menambah penerimaan negara di luar pajak. Modal BUMN pada dasarnya dapat bersumber dari APBN, Kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya.⁵³ Dana yang berasal dari APBN, ruang lingkupnya luas yaitu meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/ atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara. Sedangkan modal BUMN yang bersumber dari kapitalisasi cadangan berasal dari penanaman modal disetor yang berasal dari cadangan. Modal BUMN yang bersumber dari sumber lainnya antara lain adalah keuntungan revaluasi aset. Hal yang menjadi catatan penting adalah setiap penyertaan modal BUMN perlu ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah pendirian BUMN tersebut. Dengan dimuatnya besaran penyertaan modal BUMN pada Peraturan Pemerintah tentang pendirian BUMN, maka secara otomatis pada saat yang sama terjadi pemisahan harta kekayaan negara yang dijadikan modal BUMN dari APBN. Modal BUMN ini dapat seluruhnya (100%) berasal dari negara, tetapi dapat juga negara bekerjasama dengan swasta dengan ketentuan modal negara harus lebih besar minimal 51% dari modal keseluruhan yang dibutuhkan untuk mendirikan BUMN.

Sebagaimana dinyatakan bahwa bentuk BUMN dapat berupa Perum maupun berbentuk Persero. BUMN yang berbentuk Perum modal seluruhnya (100%) berasal dari negara dan tidak terbagi atas saham, dengan kata lain tidak dimungkinkan swasta untuk ikut memasukkan modal dalam pendirian Perum. Hal yang berbeda dengan BUMN berbentuk Persero, modalnya dapat seluruhnya (100%) berasal dari pemerintah, atau pemerintah mengadakan kerjasama dengan swasta untuk memasukkan modal dalam pendirian BUMN, tetapi besarnya penyertaan modal dari negara harus lebih besar dari swasta, sekurang-kurangnya modal pemerintah sebesar 51%. Pada dasarnya modal perseroan terdiri dari 3 macam, yaitu:⁵⁴

⁵³ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 4 ayat (2)

⁵⁴ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm 81-85

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

1) Modal dasar

Modal dasar perseroan terdiri atas seluruh nominal saham.⁵⁵ Modal dasar adalah jumlah modal yang disebutkan dalam akta pendirian dan besar jumlahnya tercantum dalam akta pendirian perseroan, yang merupakan jumlah maksimal modal dasar perseroan. Modal dasar ini merupakan modal awal yang dimiliki perseroan pada waktu pertama kali perseroan didirikan dan besarnya minimal Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)⁵⁶. Modal dasar ini dapat ditambah setelah perseroan menjalankan usahanya, tetapi penambahan modal dasar ini harus melalui keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

2) Modal yang ditempatkan

Modal yang ditempatkan adalah modal yang disanggupi oleh para pendiri dan pemegang saham. Modal yang ditempatkan pada waktu pendirian perseroan merupakan jumlah ikut sertanya para pesero pendiri. Jumlah modal yang ditempatkan paling sedikit 25% dari modal dasar dan harus disetorkan. Modal yang ditempatkan sebenarnya merupakan bagian dari modal dasar, karena dari jumlah modal dasar itu sebagian ditempatkan sebagai modal yang nyata pada waktu pendirian perseroan. Inilah yang disebut modal yang ditempatkan. Oleh karena itu modal yang ditempatkan baru ada artinya apabila jumlah yang ditentukan dalam modal tersebut dilakukan penyetoran atau realisasinya. Penyetorannya sudah harus dilakukan ketika akta pendirian perseroan ditandatangani oleh pendiri di hadapan notaris.

3) Modal yang disetorkan

Pada saat pendirian persero, para pendiri harus menentukan besaran modal dasar dalam perseroan, dari keseluruhan modal dasar tersebut, minimal 25% dari modal dasar harus ditempatkan pada perseroan. Sedangkan sisa 75% dari modal dasar yang merupakan sisanya dan

⁵⁵ Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 31 ayat (1).

⁵⁶ Ibid, Pasal 32 ayat (1)

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

menjadi kewajiban para pendiri untuk melunasinya. Sisa modal 75% yang dimaksudkan inilah yang disebut sebagai modal yang disetorkan.

Modal perseroan ini seharusnya sudah selesai disetorkan hingga perseroan memperoleh pengesahan menteri. Diharapkan para pendiri selaku pemegang saham tidak ada lagi hutang setelah perseroan berstatus badan hukum, dan ini menjadi modal awal perseroan.⁵⁷ Khusus untuk persero yang modal seluruhnya dari negara, maka menteri sebagai wakil pemerintah selaku pemegang saham dengan modal yang ditetapkan pada Peraturan Pemerintah tentang pendirian Persero dapat langsung menyetorkan dana penyertaan modal ke dalam Persero.

Ketika BUMN telah menjalankan usahanya dan memperoleh keuntungan, maka besaran keuntungan yang diperoleh ini lah disebut sebagai harta kekayaan BUMN yang diperoleh dari hasil usaha. Keuntungan yang berhasil diperoleh oleh BUMN ini sebagian digunakan untuk maintenance perusahaan, mulai dari perbaikan hingga pembelian peralatan dan perlengkapan produksi. Maintenance ini diperlukan sebagai bentuk investasi dan prinsip berkelanjutan kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN. Keuntungan dari hasil usaha dikenal juga dengan istilah Laba. Laba perusahaan terdiri dari laba kotor dan laba bersih. Laba kotor adalah hasil selisih dari pendapatan yang diperoleh dikurangi dengan modal yang dikeluarkan. Dikatakan sebagai laba kotor karena laba ini masih utuh, belum dikurangi oleh biaya-biaya apa pun yang pernah dikeluarkan perusahaan. Apabila laba kotor dikurangi dengan biaya-biaya perusahaan, maka sisanya disebut laba bersih. Laba bersih ini lah yang selanjutnya akan digunakan perseroan untuk kepentingan kemakmuran dalam perseroan itu sendiri.

Laba bersih perusahaan umumnya akan disisihkan untuk cadangan wajib dan cadangan lainnya yang bukan suatu kewajiban. Dana cadangan yang disisihkan ini hanya berlaku bagi BUMN yang mempunyai saldo laba yang positif. Saldo laba positif yaitu laba bersih dalam tahun buku

⁵⁷ Supramono. Op.Cit. Hlm 68

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

berjalan yang telah dapat menutup akumulasi kerugian BUMN dari tahun buku sebelumnya. Apabila tidak mempunyai saldo laba yang positif, maka konsekuensinya perseroan tidak ada kewajiban untuk melakukan penyisihan dana cadangan. Besaran dana cadangan wajib minimal 20% dari modal BUMN. Apabila jumlah dana cadangan wajib nilainya belum mencapai batas minimal tersebut, BUMN hanya boleh mempergunakan dana cadangan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.⁵⁸ Cadangan wajib adalah jumlah tertentu yang wajib disisihkan oleh perseroan setiap tahun buku, dan digunakan untuk menutup kemungkinan adanya kerugian perseroan pada masa yang akan datang. Sedangkan dana cadangan lainnya adalah cadangan di luar cadangan wajib yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan perusahaan, misalnya untuk perluasan usaha, untuk pembagian dividen, untuk tujuan sosial, dan lain sebagainya.⁵⁹ berbicara mengenai pembagian dividen, pemegang saham berhak atas keuntungan perusahaan yang diberikan dalam bentuk dividen. Deviden terbagi atas:⁶⁰

- a) Dividen biasa, dibagikan kepada pemegang saham pada akhir tahun penanggalan/buku.
- b) *Interim dividend* atau dividen sementara, dibayarkan apabila sebelum penutupan buku ternyata ada laba yang dapat dibagi-bagikan.
- c) *Slot dividend* atau dividen akhir, dibayarkan pada penutupan buku. Apabila dividen lebih besar dari interim dividend, selisihnya itulah disebut *slot dividend*.

Pembagian *dividend interim* hanya dapat dilakukan, apabila jumlah kekayaan bersih perseroan tidak menjadi lebih kecil daripada jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib. Pembagian dividend interim tidak boleh mengganggu atau menyebabkan perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditor atau mengganggu aktivitas perseroan.⁶¹

⁵⁸ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 70 ayat (3) dan Pasal 42 ayat (3).

⁵⁹ Gatot Supramono, Op. Cit. Hlm. 159-160

⁶⁰ Tuti Rastuti, Op. Cit. Hlm. 173-174

⁶¹ Undang-undang No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.Pasal 72

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

Hal lain yang tidak menutup kemungkinan dalam perjalanan BUMN adalah bertambahnya kekayaan BUMN yang berasal dari pinjaman. Pinjaman yang dilakukan oleh BUMN tidak selalu bermakna negatif dalam artian BUMN mengalami kesulitan keuangan karena hampir pailit, tetapi dapat juga pinjaman ini dilakukan oleh BUMN atas dasar kebutuhan untuk menambah nilai produksi atau meningkatkan produktivitas kinerja BUMN. Kondisi ini merupakan upaya BUMN untuk meningkatkan investasi dan keuntungan perusahaan. Dalam persoalan yang berkaitan dengan pinjaman yang dilakukan oleh BUMN, maka kedudukan BUMN kondisinya sama dengan perusahaan pada umumnya, negosiasi mengenai pinjaman tergantung dengan hasil kesepakatan BUMN dengan lembaga pembiayaan atau lembaga keuangan yang ada.

Kekayaan BUMN ini adalah milik BUMN sendiri, hal yang perlu diingat bahwa BUMN ini berstatus badan hukum, sehingga kekayaannya terpisah dari kekayaan pribadi pengurus dan pendiri BUMN (*separate legal personality*). Prinsip-prinsip korporasi harus mampu diterapkan dalam kegiatan usaha BUMN baik yang berbentuk Perum maupun yang berbentuk Persero. Selain itu kenyataan yang menempatkan posisi BUMN yang berada di luar organisasi pemerintah maupun organisasi negara, memperkuat dalil status kekayaan BUMN yang bukan milik negara. Soeria Armadja (2009)⁶² menyatakan bahwa modal BUMN yang berasal dari penyertaan langsung kekayaan negara yang dipisahkan, mengindikasikan adanya transformasi uang publik ke dalam uang privat. Sejak saat itulah terjadi perubahan kepemilikan atas kekayaan negara, dari semula kapasitasnya sebagai bagian dari keuangan negara, karena disertakan ke dalam modal BUMN secara langsung (terutama untuk BUMN yang berbentuk Persero), menjadi pengelolaan uang privat milik BUMN yang terpisah dari keuangan negara. Atas dasar hal ini juga, apabila dikemudian hari terjadi permasalahan hukum dalam hal pengelolaan ke-

⁶² Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik: Keuangan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2009. Hlm. 118

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

uangan BUMN, maka diselesaikan dalam konsep dan kerangka aturan hukum pada ranah hukum privat.⁶³

Pemisahan kekayaan BUMN dengan kekayaan pengurus dan pendiri BUMN ini berkaitan dengan prinsip pertanggung-jawaban terbatas (*limited liability*). Pendiri BUMN sebagai pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama korporasi dan tidak bertanggung jawab atas kerugian korporasi melebihi modal/saham yang dimasukkan ke dalam korporasi.⁶⁴ Pertanggung-jawaban terbatas ini dapat dilampaui apabila pendiri/pemegang saham terbukti bertikad tidak baik dengan cara melakukan tindakan-tindakan yang menguntungkan kepentingan pribadi pemegang saham.⁶⁵ Upaya untuk menegakkan keadilan dan mencegah ketidak-wajaran, pada keadaan dan peristiwa tertentu, prinsip keterpisahan perseroan dari pemegang saham, secara kasuistik perlu digantikan dan dihapus dengan cara menembus tameng atau tabir peseroan atas perisai pertanggung jawaban terbatas, menyikap tabir kekakuan tanggung jawab terbatas tersebut dinamakan doktrin *Piercing the Corporate Veil*.⁶⁶ Doktrin *Piercing the Corporate Veil* merupakan salah satu cara untuk mengurangi insentif dari berlakuknya prinsip hukum *limited liability* terhadap perseroan yang terlibat dalam kegiatann bisnis yang terlalu berisiko. Pada dasarnya doktrin *Piercing the Corporate Veil* ini merupakan koreksi terhadap prinsip hukum *limited liability* yang hanya membatasi tanggung jawab hukum pemegang saham perseorangan untuk tidak menanggung tanggung jawab dari perseroan di luar nilai sahamnya.⁶⁷

⁶³ Rahayu Hartini. Op.Cit. Hlm.119

⁶⁴ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Penjelasan Pasal 3 ayat (1).

⁶⁵ M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika. 2009. Hlm. 81.

⁶⁶ Sulistiowati. *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Erlangga. 2013. hlm 97

⁶⁷ Ibid. Hlm. 100.

4. Organ BUMN

Organ BUMN adalah alat perlengkapan korporasi yang berfungsi untuk menjalankan kegiatan usaha korporasi. Organ BUMN terdiri penentu kebijakan, pengurus, dan pengawas. Kedudukan Organ BUMN dalam suatu korporasi sangat lah penting, karena Organ BUMN tersebut akan ditentukan pembagian tugas, fungsi, kewajiban, dan tanggung jawab dari masing-masing organ yang terpola hubungan hukum dan koordinasinya. Organ dari BUMN yang berbentuk Perum terdiri dari Menteri (yang mewakili pemerintah selaku pemilik modal), Direksi, dan Dewan Pengawas. Sedangkan, untuk Organ BUMN yang berbentuk Persero terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. Setiap Organ BUMN diberikan kebebasan bertindak, asalkan berkomitmen pada tujuan dan kepentingan perusahaan dengan itikad baik. Atas dasar hal tersebut tiap-tiap Organ BUMN harus diberi tanggung jawab untuk menyelesaikan tugas yang diberikan kepadanya. Adapun rincian Organ BUMN dipaparkan sebagai berikut:

1) Organ BUMN yang berbentuk Perum

Alat perlengkapan BUMN yang berbentuk Perum terdiri dari Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.

a) Menteri

Organ tertinggi pada BUMN yang berbentuk Perum adalah menteri sebagai wakil pemerintah yang memposisikan diri pemilik modal. Kewenangan yang dimiliki oleh menteri dan tidak dimiliki oleh organ lainnya adalah mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan anggota dewan pengawas, serta mengesahkan laporan tahunan dan rencana kerja BUMN. Pengangkatan direksi dilakukan dengan meminta pertimbangan kepada menteri keuangan dan menteri teknis, menteri keuangan memberikan masukan tentang kemampuan calon direksi untuk mengelola keuangan perusahaan, sedangkan menteri teknis memberi masukan kemampuan pengelolaan perusahaan dari segi teknis usaha perusahaan.⁶⁸ Mengenai rapat yang dilakukan

⁶⁸ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm 106

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

menteri selaku wakil pemerintah sebagai pemilik modal memang tidak ada pengaturan secara jelas tetapi tersirat dalam Undang-undang BUMN, ada rapat tahunan untuk menteri Perum seperti halnya RUPS pada Perseroan, didasarkan pada pernyataan bahwa “direksi Perum wajib memelihara risalah rapatnya”.⁶⁹ Disamping itu memang terbuka kesempatan bagi menteri Perum untuk melakukan rapat yang sifatnya luar biasa untuk kepentingan Perum, antara lain kepentingan direksi dalam mengajukan permohonan pailit ke pengadilan niaga yang prosedurnya harus berdasarkan persetujuan menteri.⁷⁰

b) Direksi

Direksi adalah organ perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.⁷¹ Direksi dalam sebuah Perum diangkat oleh menteri selaku pemilik modal Perum. Direksi adalah pengurus Perum yang bertanggung jawab penuh atas kebijakan-kebijakan kinerja dan perkembangan Perum dengan upaya untuk terus menerus mampu bertahan untuk menjalankan usaha yang menyediakan pelayanan bagi masyarakat umum. Mengenai calon anggota direksi Perum memang tidak ada aturan yang menyatakan bahwa direksi Perum harus berasal dari dalam Perum, hal ini menjelaskan bahwa direksi Perum dapat berasal dari luar Perum atau siapa saja asalkan memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Syarat minimal yang harus dimiliki oleh seorang direksi adalah sebagai berikut:⁷²

⁶⁹ Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 51 ayat (1) jo Pasal 54.

⁷⁰ Ibid. Pasal 55 ayat (1)

⁷¹ Eddi Sopandi, *Beberapa Hal dan Catatan Berupa Tanya Jawab Hukum Bisnis*. Bandung: Refika Aditama. 2003. Hlm 37

⁷² Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 45 ayat (2).

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

- a) Memiliki keahlian
- b) Memiliki integritas
- c) Memiliki jiwa kepemimpinan dan jujur
- d) Memiliki perilaku yang baik
- e) Memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan korporasi.

Pada dasarnya direksi berperan sebagai pengelola korporasi, dalam menjalankan tugas kepengurusannya, direksi memiliki tugas intern dan tugas ekstern. Tugas intern BUMN berkaitan dengan tugas kepengurusan yang menyangkut dalam pengelolaan BUMN terdiri dari:

- a) Menyampaikan laporan tahunan;
- b) Menyiapkan rancangan rencana jangka panjang;
- c) Menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan;
- d) Melakukan administrasi perusahaan.

Sedangkan tugas ekstern direksi berkaitan dengan hubungan hukum pada pihak ketiga, yaitu meliputi tugas-tugas:

- a) Mewakili BUMN di dalam dan/atau di luar pengadilan;
- b) Melakukan jual-beli, sewa-menyewa, maupun tukar-menukar;
- c) Membayar deviden, pajak, listrik, air, dan lain-lainnya;
- d) Mengajukan permohonan kredit atau membuat utang;
- e) Menjamin kekayaan BUMN untuk kepentingan utang;
- f) Melakukan penyertaan modal maupun membentuk anak perusahaan.

Kewajiban direksi untuk bekerja dengan itikad baik sering disebut *fiduciary dutie*⁷³, yang mengedepankan norma kepatutan dan sikap kejujuran dari direksi.⁷⁴ Direksi dalam menjalankan tugasnya wajib mencurahkan tenaga, pikiran dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban dan pencapaian tujuan

⁷³ Munir Fuady. *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2014. Hlm. 34

⁷⁴ Ibid. Pasal 19 dan Pasal 48.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

BUMN, oleh karena itu lah direksi dilarang memangku jabatan rangkap agar mampu fokus dan melaksanakan tugas kepengurusan dengan baik.⁷⁵

c) Dewan Pengawas

Dewan pengawas bertugas untuk mengontrol pekerjaan direksi dalam mengurus korporasi, khususnya memastikan kinerja direksi apakah sesuai dengan anggaran dasar korporasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dewan pengawas hendaknya diisi oleh orang-orang yang memiliki pengetahuan memadai tentang usaha perusahaan dan mempunyai pengalaman yang cukup, serta pendidikan yang sejalan dengan kemampuan usaha perusahaan. Dewan pengawas pada Perum umumnya terdiri dari unsur-unsur pejabat di bawah menteri teknis, menteri keuangan, menteri dan pimpinan departemen/lembaga nondepartement yang kegiatannya berhubungan langsung dengan Perum. Mengenai jumlah dewan pengawas yang akan ditugaskan dalam Perum, komposisinya harus ditetapkan di dalam anggaran dasar, sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat, dan cepat, serta dapat bertindak secara independen. Pengangkatan dewan pengawas menurut Supramono (2016)⁷⁶ pada umumnya dilakukan sebelum pengangkatan direksi yang baru, hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kekosongan kepengurusan korporasi.

2) Organ BUMN yang berbentuk Persero

Alat perlengkapan BUMN yang berbentuk Persero terdiri dari RUPS, Direksi, dan Dewan Komisaris.

a) Rapat Umum Pemegang Saham

Penentuan RUPS berdasarkan apabila pendiri Perseroan hanya negara maka menteri selaku wakil pemerintah yang bertindak sebagai pemilik modal lah selaku RUPS, tetapi apabila pendiri perseroan terdiri dari negara dan pihak swasta, maka keputusan RUPS diambil secara bersama-sama. RUPS memiliki kedudukan

⁷⁵ Ibid. Pasal 24, 25, dan 53.

⁷⁶ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm.148-149

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

tertinggi dalam Perseroan,⁷⁷ karena segala kebijakan perusahaan hulunya merupakan kehendak dari RUPS dan berwenang mengangkey serta memberhentikan anggota Direksi dan Dewan Komisaris.⁷⁸ RUPS sebagai Organ BUMN merupakan wadah para pemegang saham untuk mengambil keputusan penting yang berkaitan dengan modal yang ditanam dalam perusahaan. Keputusan tersebut tentu saja harus memperhatikan ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan. Keputusan RUPS harus disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan perusahaan dalam jangka panjang, yaitu kegiatan usaha yang bertujuan memperoleh keuntungan secara berkelanjutan. Berdasarkan karakteristik Persero sebagai asosiasi modal, maka kedudukan RUPS menjadi wadah perwujudan kepentingan para pemegang saham (investor). Secara terperinci kewenangan RUPS Perseroan terdapat dalam Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, terdiri dari:

- Penetapan perubahan Anggaran Dasar (Pasal 19 ayat (1))
- Menentukan pembelian kembali atau pengalihan lebih lanjut saham Perseroan (Pasal 38 ayat (1))
- Penetapan penambahan modal Perseroan (Pasal 41)
- Penetapan pengurangan modal Perseroan (Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 35)
- Persetujuan laporan tahunan dan pengesahan perhitungan tahunan (Pasal 71 ayat (1)).
- Penentuan Penggunaan Laba (Pasal 61 ayat (1))
- Pengangkatan/ pemberhentian/ pembagian tugas Direksi dan Dewan Komisaris (Pasal 94 ayat (1), Pasal 105 ayat (6), Pasal 111 ayat (1)).
- Persetujuan pengalihan/ penjaminan kekayaan Perseroan (Pasal 102 ayat (1)).

⁷⁷ Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 1 ayat (3).

⁷⁸ Ibid. Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (1).

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Persetujuan atas restrukturisasi perusahaan: penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (Pasal 122 ayat (3)).
- Pembubaran Perseroan (Pasal 142)

Menteri sebagai pemegang saham Perseroan dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perseorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.⁷⁹ Orang yang diberikan kuasa adalah terbatas pada bawahan menteri dalam hal ini kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Idealnya bawahan menteri yang diberi kuasa menguasai tentang seluk beluk perusahaan. Menteri juga dapat memberi kuasa kepada badan hukum misalnya kejaksaan atau badan hukum lainnya yang dianggap kompeten.⁸⁰

Berdasarkan Undang-undang Perseroan Terbatas, ada 2 (dua) macam RUPS, yaitu RUPS tahunan dan RUPS Luar biasa. RUPS tahunan wajib diselenggarakan tiap tahunnya, dan paling lama 6 (enam) bulan setelah tahun buku berakhir harus sudah diselenggarakan. RUPS tahunan dilaksanakan untuk membahas laporan tahunan yang diajukan oleh direksi, dengan tujuan untuk mengetahui perkembangan keadaan perseroan dibandingkan dengan kondisi perseroan tahun lalu. Sedangkan untuk RUPS Luar biasa dapat dilaksanakan sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan perseroan tetapi dengan agenda yang jelas.

b) Direksi

Direksi dalam sebuah perseroan adalah ujung tombak karena posisinya yang mewakili dan berhadapan langsung dengan subjek hukum lain ketika perseroan melakukan hubungan hukum. Hubungan hukum antara direksi dengan perseroan adalah hubungan perwalian dan pengurusan. Direksi memiliki kekuasaan yang besar sebagai pihak yang mewakili kepentingan perseroan. Pengurusan perseroan oleh direksi yang diperuntuk-

⁷⁹ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 14 ayat (2).

⁸⁰ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm. 102

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

kan bagi kepentingan dan tujuan perseroan mengharuskan RUPS menghormati kemandirian direksi dalam menjalankan pengu-
rusannya. Tugas dan kewajiban direksi bersumber pada tiga hal,
yaitu perjanjian (*contract*), kepatutan/kewajaran (*equity*), dan
anggaran dasar serta peraturan perundang-undangan (*statu-
tory*).⁸¹ Begitu besarnya kewenangan sekaligus tanggung jawab
seorang direksi dalam perseroan, maka perundang-undangan
pun memberikan ketentuan syarat utama untuk menjadi direksi
perseroan adalah orang-perorangan yang mampu/cakap melaku-
kan perbuatan hukum, dan 5 (lima) tahun sebelumnya yang
bersangkutan tidak pernah dinyatakan oleh pengadilan, sebagai
berikut:⁸²

- a. Dinyatakan pailit;
- b. Menjadi anggota direksi atau anggota dewan komisaris
yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan
dinyatakan pailit;
- c. Dihukum karena melakukan tindakan pidana yang meru-
gikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan
sektor keuangan.

Direksi yang diangkat oleh RUPS dalam perseroan merupakan
orang-orang pilihan yang telah melalui seleksi uji kalayakan
dan kepatutan (*Fit and Proper Test*). Direksi tidak harus berasal
dari perseroan yang akan dipimpinnya atau berasal dari peme-
gang saham, artinya direksi dapat berasal dari independent yaitu
orang di luar perseroan, dengan syarat dinyatakan lulus tes *fit
and proper test*. Pengangkatan direksi yang dilakukan oleh
RUPS untuk sebuah perseroan minimal satu orang.⁸³ Ketentuan

⁸¹ Charamarrasjid. "Pengaruh Doktrin Piercing the Corporate Veil dalam Hukum Perseroan Indonesia". Jurnal Hukum Bisnis. Volume 22 No.6 Tahun 2003. hlm. 13.

⁸² Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2). Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 93 ayat (1).

⁸³ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 92 ayat (3)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

minimal 1 orang direksi perseroan ini tidak berlaku, Jumlah direksi dalam perseroan ditetapkan minimal terdiri dari dua orang terkhusus bagi:⁸⁴

- Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
- Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
- Perseroan terbuka.

Direksi memiliki kewenangan yang paling luas dibandingkan organ lain dalam sebuah perseroan. Kewenangan direksi mewakili perseroan tidak terbatas dan tidak bersyarat di dalam maupun di luar pengadilan.⁸⁵ Kewenangan tersebut hanya dikecualikan terhadap:⁸⁶

1. Anggota direksi tidak berwenang mewakili perseroan apabila,
 - ❖ Terjadi perkara di pengadilan antara perseroan dan anggota direksi yang bersangkutan
 - ❖ Anggota direksi yang bersangkutan mempunyai benturan kepentingan dengan perseroanApabila terdapat keadaan seperti yang dimaksud, maka yang berhak mewakili perseroan adalah:
 - ◆ Anggota direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan perseroan;
 - ◆ Dewan komisaris dalam hal seluruh anggota direksi mempunyai benturan kepentingan dengan perseroan;
 - ◆ Pihak lain yang ditunjuk oleh RUPS dalam hal seluruh anggota direksi atau dewan komisaris mempunyai benturan kepentingan dengan perseroan.
2. Kewenangan yang luas tersebut dibatasi undang-undang, anggaran dasar, atau keputusan RUPS. Keputusan RUPS

⁸⁴ Ibid. Pasal 92 ayat (4)

⁸⁵ Ibid. Pasal 98

⁸⁶ Ibid. Pasal 99

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan anggaran dasar.

3. Kewenangan direksi ketika akan menjadikan kekayaan perseroan sebagai jaminan dan/atau mengambil tindakan dan kebijakan mengalihkan kekayaan perseroan dengan nilai lebih dari 50% jumlah kekayaan bersih perseroan dalam satu transaksi atau lebih, yang berkaitan satu sama lain ataupun tidak, dan jangka waktunya satu tahun atau lebih lama dari waktu tersebut, direksi wajib meminta persetujuan RUPS.⁸⁷
 4. Direksi tidak berwenang mengajukan permohonan pailit atas perseroan sendiri kepada pengadilan niaga sebelum memperoleh persetujuan RUPS, dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana diatur dalam undang-undang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang.⁸⁸
- c) Dewan Komisaris

Dewan komisaris memiliki pengertian yang sama dengan dewan pengawas pada Perum, hanya saja istilah dewan komisaris mengacu pada kepemilikan saham pada perseroan, yang negacu pada Undang-undang Perseroan Terbatas. Intinya untuk memberikan pembeda antara Persero dengan Perum. Dewan komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada direksi selaku pengelola perseroan.⁸⁹ Dewan komisaris diangkat dengan memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁹⁰

- Orang-perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit,

⁸⁷ Ibid. Pasal 102

⁸⁸ Ibid. Pasal 104

⁸⁹ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 1 angka 6.

⁹⁰ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 57. Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 110.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Menjadi anggota direksi atau komisaris atau dewan pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan atau perum dinyatakan pailit, atau
- Yang tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

Dewan komisari juga diangkat setelah melalui pertimbangan integritas, dedikasi, dan memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perseroan yang akan diawasinya, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Jumlah Dewan komisaris harus lebih dari satu orang, karena jumlahnya yang lebih dari satu orang, maka setiap anggota dewan komisari tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, tetapi berdasarkan keputusan bersama.⁹¹ Kondisi ini berdampak pada pelaksanaan tugas dewan komisari yang diperuntukkan demi kepentingan perseroan bukan kepentingan pribadi, sehingga tanggung jawabnya pun dibebankan secara bersama (tanggung renteng).⁹² Tanggung jawab renteng ini terjadi apabila dewan komisaris dalam menjalankan kewenangannya tidak dilaksanakan dengan itikad baik, tanpa prinsip kehati-hatian dan penuh tanggung jawab. Akan tetapi apabila terbukti bahwa komisaris telah melakukan fungsi pengawasan dan fungsi nasihat dengan baik, maka tanggung jawabnya hanya sebatas nilai saham yang dimilikinya (berdasarkan prinsip *limited liability*).

Mengenai pengangkatan dewan komisaris, anggota dewan komisaris diangkat oleh RUPS, untuk pertama kali pengangkatan anggota dewan komisaris dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian, diangkat untuk jangka waktu tertentu, dan dapat diangkat kembali. Mengenai tata cara, persyaratan, penggantian, dan pemberhentian anggota dewan komisaris dapat diatur

⁹¹ Ibid. Pasal 108 ayat (4).

⁹² Ibid. Pasal 114 ayat (4).

dalam Anggaran Dasar Perseroan.⁹³ Dewan komisaris yang telah diangkat oleh RUPS, selanjutnya memiliki tugas pokok dan tugas insidental. Tugas pokok dewan komisaris meliputi fungsi pengawasan dan fungsi memberikan nasihat kepada direksi dan jajaran manajemen perseroan.⁹⁴ Tugas pengawasan dapat berupa pengarahan akan kebijakan jalannya perusahaan. Dilaksanakan dengan melihat dan memperhatikan dengan seksama, bahkan dapat dilakukan dengan mengamati dan menjaga dengan baik-baik, mengontrol atas setiap tugas yang menjadi tanggung jawab direksi dan jajaran manajemen.⁹⁵ Mengenai tugas nasihat berkaitan dengan penyampaian pendapat atau memberikan pertimbangan yang layak dan tepat kepada direksi, bahkan dapat menyampaikan ajaran yang baik maupun petunjuk, peringatan, atau teguran demi kebaikan perseroan.⁹⁶ Berdasarkan ruang lingkup pemaknaan tugas dewan komisaris yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dan fungsi pemberian nasihat, terkandung makna bahwa fungsi mengawasi lebih memiliki kekuatan mengikat, sedangkan fungsi pemberian nasihat tidak memiliki daya kekuatan mengikat, sehingga dilaksanakan atau tidak tergantung dari kehendak direksi.⁹⁷

5. Pembubaran BUMN

BUMN sebagai badan usaha pada prinsipnya bertujuan mencari keuntungan dari kegiatan usahanya. Hal yang menjadi istimewa dari BUMN adalah Badan usaha tersebut tidak semata-mata mencari keuntungan, namun ia harus memperhatikan kepentingan publik yang arahnya menyeimbangkan stabilitas perkembangan ekonomi bangsa sehingga dapat mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak.⁹⁸ Perjalanan

⁹³ Ibid. Pasal 111.

⁹⁴ Ibid. Pasal 1 angka (6) jo Pasal 108

⁹⁵ Ibid. Pasal 108 ayat (1)

⁹⁶ Yahya Harahap. Op. Cit. Hlm. 440.

⁹⁷ Tuti Rastuti, Op. Cit. Hlm 220

⁹⁸ Fahmi Hamzah. "Reposisi BUMN dan Amanah Konstitusi". Surat Kabar Harian Bisnis Indonesia. 29 Agustus 2006

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

an BUMN sebagai badan usaha tidak selalu dalam keadaan lancar dan tanpa hambatan. Persaingan usaha dan kebijakan yang dapat membuat kinerja BUMN menjadi menurun dimungkinkan terjadi, dan lambat laun pada akhirnya dapat menimbulkan kerugian yang dari waktu ke waktu membuat keuangan BUMN defisit bahkan pailit. Secara rinci BUMN dapat dibubarkan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan keputusan RUPS khusus untuk BUMN berbentuk Persero
Pembubaran perseroan atas keputusan RUPS ini dilaksanakan dengan keputusan bersama secara mufakat semua dewan komisaris, atau minimal 3/4 pemegang saham dengan hak suara menyetujui pembubaran perseroan berdasarkan RUPS.⁹⁹ Setelah RUPS mengambil keputusan pembubaran perseroan, selanjutnya ditentukan waktu pasti kapan pembubaran perseroan dilakukan, apakah mulai berlaku sejak keputusan pembubaran ditanda-tangani atau waktu lain yang ditentukan dalam keputusan.¹⁰⁰
- b. Ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah khusus untuk BUMN berbentuk Perum
Pembubaran Perum berdasarkan Peraturan Pemerintah dilakukan berdasarkan usulan menteri selaku pemilik modal yang disampaikan kepada Presiden. Rencana pembubaran tersebut, selanjutnya akan dilakukan pengkajian oleh menteri keuangan dengan mengikutsertakan menteri teknis, dan menteri-menteri lainnya atau pimpinan instansi lain yang dipandang perlu, dengan atau tanpa menggunakan konsultan independen.¹⁰¹ apabila disetujui pembubaran Perum tersebut, maka Presiden akan mengeluarkan Peraturan Pemerintah¹⁰² yang menetapkan pembubaran Perum, serta menunjuk likuidator untuk melaksanakan pemberesan.¹⁰³

⁹⁹ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 87 ayat (1) dan Pasal 89.

¹⁰⁰ Ibid. Pasal 144 ayat (3)

¹⁰¹ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN. Pasal 81.

¹⁰² Ibid Pasal 84 ayat (4) jo Pasal 86

¹⁰³ Ibid Pasal 84 ayat (2)

Kerangka Pengaturan BUMN di Indonesia

- c. Jangka waktu berdirinya berakhir
- Pada setiap anggaran dasar BUMN baik yang berbentuk perum maupun persero salah satunya memuat ketentuan tentang jangka waktu berdirinya BUMN.¹⁰⁴ Pencantuman jangka waktu penyelenggaraan BUMN pada anggaran dasar ini memiliki konsekuensi BUMN tersebut terikat dengan ketentuan jangka waktu tersebut dan BUMN harus bubar demi hukum. Alternatif yang harus dilakukan apabila BUMN tersebut masih akan melanjutkan usahanya, sebelum jangka waktu berakhir sebaiknya dilakukan perpanjangan. Khusus untuk Perum, selambat-lambatnya satu tahun sebelum jangka waktu berakhir, menteri dapat mengusulkan perpanjangan jangka waktu beroperasinya Perum kepada Presiden.¹⁰⁵ Apabila BUMN memang akan diakhiri sesuai jangka waktu yang terdapat dalam anggaran dasar, maka dalam tempo 30 hari setelah jangka waktu BUMN berakhir, RUPS (untuk Persero) dan menteri (untuk Perum) harus menetapkan likuidator yang bertindak mengurus pemberesan kewajiban-kewajiban BUMN.¹⁰⁶
- d. Berdasarkan penetapan pengadilan
- Pembubaran BUMN atas penetapan pengadilan dapat dilakukan berdasarkan permohonan dari kejaksaan dengan alasan BUMN dalam menjalankan kegiatan usahanya melakukan pelanggaran kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁷ Khusus untuk BUMN yang berbentuk Perseroan, selain kejaksaan yang dapat mengajukan permohonan pembubaran Persero ke peng-

¹⁰⁴ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 6 jo Pasal 15 ayat (1) huruf c. dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN. Pasal 83.

¹⁰⁵ Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN. Pasal 86.

¹⁰⁶ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 145 ayat (2). dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN. Pasal 92

¹⁰⁷ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 146 ayat (1) huruf a. dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN. Pasal 83 huruf c

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

adilan. Pembubaran Perseroan juga dapat diusulkan oleh pihak yang berkepentingan dan oleh pemegang saham, direksi, atau dewan komisaris.¹⁰⁸ Permohonan usul pembubaran perseroan yang dilakukan oleh pihak berkepentingan dilakukan dengan alasan adanya cacat hukum dalam akta pendirian perseroan. Permohonan usul pembubaran perseroan yang dilakukan oleh pemegang saham, direksi, atau dewan komisari, dilakukan dengan alasan kondisi perseroan yang tidak mungkin lagi dapat melanjutkan menjalani kegiatan usahanya.¹⁰⁹ Mengenai patokan untuk menyatakan bahwa perseroan tidak mungkin melanjutkan usaha atau eksistensinya, undang-undang memberikan gambaran sebagai berikut:¹¹⁰

- a) Perseroan tidak melakukan kegiatan usaha (nonaktif) selama tiga tahun atau lebih, yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan yang disampaikan kepada instansi pajak.
- b) Dalam hal sebagian pemegang saham tidak diketahui alamatnya, walaupun telah dipanggil melalui iklan dalam surat kabar sehingga tidak dapat diadakan RUPS, atau
- c) Kekayaan perseroan telah berkurang sedemikian rupa sehingga dengan kekayaan yang ada perseroan tidak mungkin lagi melanjutkan kegiatan usahanya.

Apabila permohonan yang diajukan dikabulkan oleh pengadilan, maka lahkah selanjutnya hakim harus menunjuk likuidator untuk melakukan likuidasi dan melakukan pemberesan.

- e. Setelah pencabutan kepailitan yang dilakukan oleh Pengadilan Niaga, karena harta korporasi yang pailit tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan.

Proses kepailitan yang diajukan permohonan ke Pengadilan Niaga dan dinyatakan BUMN pailit, maka selanjutnya akan dilakukan pemberesan harta pailit oleh kurator dan hakim pengawas yang ditunjuk oleh hakim pengadilan niaga. Dalam proses pemberesan harta pailit

¹⁰⁸ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 146 ayat (1)

¹⁰⁹ Ibid. Pasal 146 ayat (1) dan (2)

¹¹⁰ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm 307

dikenal dengan adanya biaya kepailitan dan imbalan jasa kurator. Biaya kepailitan adalah biaya untuk kepentingan membayar pengu-rusan kepailitan, sedangkan imbalan jasa kurator ditentukan setelah berakhirnya kepailitan, besarnya juga ditetapkan berdasarkan pe-doman yang ditetapkan dengan keputusan menteri Hukum dan HAM.¹¹¹ Apabila harta pailit tidak cukup untuk melunasi biaya kepai-litan, maka pengadilan atas usul hakim pengawas dan setelah me-manggil dengan sah atau mendengar debitur, maka pengadilan dapat memutuskan pencabutan putusan pernyataan pailit BUMN.¹¹² Akibat hukum pencabutan putusan pailit, maka sejak pencabutan putusan pailit oleh hakim Pengadilan Niaga diucapkan, maka sejak saat itu bubarlah BUMN.

f. Harta pailit dalam keadaan insolvensi

Insolvensi adalah kondisi dimana harta pailit korporasi nilainya rendah sehingga tidak cukup digunakan untuk pembebasan seluruh utang-utang debitur, atau dengan kata lain dalam keadaan tidak mampu membayar. Harta pailit dalam keadaan insolvensi dapat terjadi pada salah satu alasan berikut:¹¹³

- Dalam rapat pencocokan piutang tidak ditawarkan rencana perdamaian,
- Rencana perdamaian yang ditawarkan tidak diterima, atau
- Pengesahan perdamaian ditolak berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Untuk kondisi dimana BUMN dalam kondisi harta pailitnya insolvensi, maka demi hukum, BUMN tersebut harus dibubarkan, dalam pandangan hukum BUMN dinyatakan tidak akan mampu lagi men-jalankan kegiatan usaha atau melakukan hubungan hukum lainnya.

g. Izin usaha korporasi dicabut

Persoalan izin usaha korporasi harusnya menjadi perhatian utama sebelum korporasi mulai menjalankan usahanya. Izin usaha ini

¹¹¹ Undang-undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Pasal 76

¹¹² Ibid. Pasal 18 ayat (1).

¹¹³ Ibid. Pasal 178 ayat (1)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

berkaitan dengan kompetensi korporasi dalam dunia bisnis, karena izin usaha ini salah satu penentu apakah korporasi tersebut legal atau tidak dalam kegiatan bisnis. Perkembangan selama menjalankan kegiatan usaha, sebuah korporasi dapat dicabut izin usahanya, hal ini terjadi dikarenakan kegiatan usaha korporasi dinyatakan mengganggu ketertiban umum dan merugikan masyarakat. Apabila izin usaha korporasi dicabut, maka secara otomatis korporasi akan bubar karena tidak dapat melanjutkan aktifitas usahanya lagi.¹¹⁴

¹¹⁴ Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 142 ayat (1) huruf f.

BAB IV

ANTI MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA SEHAT

1. Konsep Hukum Anti Monopoli di Indonesia

Definisi monopoli seperti yang terdapat dalam Black's Law Dictionary, yang memberikan penjelasan tentang monopoli sebagai berikut:¹¹⁵

“Monopoly is a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity.”

Sedangkan menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada Pasal 1 angka 1 didefinisikan bahwa: “Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha”. Sedangkan praktik monopoli dijelaskan pada Pasal 1 angka 2 sebagai “Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.

Berdasarkan definisi dari Black's Law Dictionary dan Undang-undang No.5 tahun 1999 ada perbedaan dasar dalam memberikan pemahaman tentang monopoli, undang-undang No.5 tahun 1999 mengacu pada “penguasaan pasar”, sedangkan Black's Law Dictionary mengacu pada adanya suatu hak istimewa (*privilege*) yang dapat menghalangi adanya persaingan bebas yang akan berakibat langsung pada penguasaan

¹¹⁵ Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. St. Paul. Minn: West Publishing Co. 1990. hlm 1007

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

pasar. Mengenai indikator suatu kondisi pasar yang dapat dikatakan telah terjadi monopoli, apabila:¹¹⁶

- a. Kondisi dimana pelaku usaha mempunyai pengaruh untuk menentukan harga (*price maker*) suatu produk di pasaran, sementara itu pembeli tidak memiliki daya untuk menolak, hanya dapat menerima harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha karena tidak adanya pilihan;
- b. Suatu kondisi dimana pelaku usaha mempunyai otoritas penuh terhadap pasar, dan tidak perlu untuk menyesuaikan diri terhadap pesaing;
- c. Kondisi dimana adanya entry barrier bagi pelaku usaha lain yang berkeinginan untuk memasuki pasar yang sudah dimonopoli oleh pelaku usaha.

Kebutuhan akan penegasan dan pengaturan anti monopoli ini didasarkan pada kehendak yang dapat menghindari terciptanya kelompok-kelompok yang pada praktiknya akan menghalangi berlangsungnya kompetisi yang wajar di pasar. Hukum anti monopoli hadir dalam upaya untuk mengatur:¹¹⁷

- a. Persekongkolan atau praktik usaha yang bersifat restriktif;
- b. Praktik-praktik usaha yang tidak wajar yang merugikan konsumen;
- c. Merger dan posisi dominan di pasar;
- d. Perangkapan jabatan di berbagai perusahaan;
- e. Penyalahgunaan posisi dominan di pasar;
- f. Pengaturan tentang pengecualian-pengecualian;
- g. Badan pengawas yang independent;
- h. Penalty yang menyangkut penegakan hukum.

Kebijakan penegakkan persaingan yang wajar merupakan acuan pokok bagi hukum antimonopoli, antara lain:

- 1) Menjamin persaingan di pasar yang inherent dengan pencapaian efisiensi ekonomi di semua bidang kegiatan usaha perdagangan;

¹¹⁶ Michael L. Katz dan Harvey S. Rosen. *Macroeconomic*. USA: Richard D. Irwin. Inc., Second Edition. 1985. Hlm. 425-428.

¹¹⁷ Suyud Margono. Op. Cit. Hlm. 32

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

- 2) Menjamin kesejahteraan konsumen serta melindungi kepentingan konsumen;
- 3) Membuka peluang pasar yang seluas-luasnya dan menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada sekelompok masyarakat tertentu.

Eksistensi monopoli dalam suatu kegiatan ekonomi dapat terjadi dalam berbagai jenis, ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan perekonomian dan masyarakatnya, maka dari itu perlu diberikan konsep jenis-jenis monopoli yaitu:¹¹⁸

1. Monopoli yang terjadi karena memang dikehendaki oleh Undang-undang (*Monopoly by Law*)

Dasar pembenaran jenis monopoli ini adalah Pasal 33 UUD 1945 atas dasar demi melindungi hajat hidup orang banyak, maka diperbolehkan bagi negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak. Selain itu, undang-undang juga memberikan hak istimewa dan perlindungan hukum dalam jangka waktu tertentu terhadap pelaku usaha yang memenuhi syarat tertentu atas hasil riset dan inovasi yang dilakukan sebagai hasil pengembangan teknologi yang bermanfaat bagi umat manusia.

2. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan usaha yang sehat (*Monopoly by Nature*) Monopoli ini terjadi atas dasar kemampuan suatu perusahaan untuk maju dan berkembang dengan pesat karena dukungan dari pengelolaan yang baik serta profesional dengan selalu menjaga dan meningkatkan mutu layanan dan produksi, dalam hal ini perusahaan dapat menyediakan keluaran/output yang lebih efisien daripada apa yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan lainnya, sehingga perusahaan tersebut secara alami menempatkan posisinya sebagai perusahaan monopoli akibat dari kinerja perusahaan yang memiliki rahasia dagang yang terjaga keberadaannya.

¹¹⁸ Johnny Ibrahim. *Hukum Persaingan Usaha: filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing. 2009. hlm 40-47

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

3. Monopoli yang lahir karena persekongkolan melalui lisensi oleh pemerintah (*Monopoly by Licence*)
Monopoli yang terkategori kedalam jenis ini adalah monopoli yang dilakukan karena adanya kolusi antara para pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Keberadaannya dapat mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien dan dapat mengganggu stabilitas ekonomi negara. Monopoli jenis ini dilarang karena banyak mengandung resiko terhadap pembangunan ekonomi yang sehat demi pembangunan nasional.
4. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku dan sifat serakah manusia
Upaya untuk menguasai pasar dengan berbagai usaha demi memperoleh posisi dominan yang akan menggusur para pesaing yang ada merupakan jenis monopoli yang terkategori dalam kelompok ini. Praktik bisnis yang sering dilakukan oleh kelompok ini adalah praktik bisnis yang tidak jujur, dan bersifat antipersaingan.

Jenis monopoli yang terkategori pada kelompok 3 dan 4 adalah jenis yang dilarang karena dapat mengganggu bekerjanya ekonomi pasar dan harus dilarang. Sedangkan untuk jenis monopoli pada kelompok 1 dan 2 adalah jenis monopoli yang diperbolehkan tetapi tetap perlu diawasi dan dianut agar pada suatu waktu kekuatan ekonomi yang dimilikinya tidak akan disalahgunakan.

Sedangkan anti monopoli bermakna larangan terhadap setiap kombinasi usaha atau trust yang mengurangi akses pasar dan karenanya membatasi kegiatan perdagangan, melalui kolusi yang secara kolektif membatasi pasokan dan meningkatkan hasil produksi barang dan jasa masing-masing. Secara de facto trust membentuk pemasok tunggal atau monopoli yang dapat mengakibatkan kerugian bagi pengusaha lain dan/atau konsumen.¹¹⁹ Secara umum tujuan pokok dari hukum anti monopoli adalah:¹²⁰

¹¹⁹ R.B. Suhartono. *Permasalahan Sekitar Antitrust, Antimonopoli, dan Anti Konglomerat*. Jakarta: Sekolah Tinggi Prasetya Mulya. 1995. Hlm. 8

¹²⁰ Suyud Margono. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika. 2009. hlm.8

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

- a. Menjaga agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup;
- b. Menjaga agar kompetisi yang dilakukan antar pelaku usaha dilakukan secara sehat;
- c. Agar konsumen tidak dieksploitasi oleh pelaku usaha.

Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat substansinya terdiri dari 11 (sebelas) Bab dan 53 (lima puluh tiga) pasal, yang secara keseluruhan memuat aturan-aturan mengenai:

- 1) Melarang perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan tidak sehat;
- 2) Mengizinkan sampai ke tingkat tertentu penetapan harga konsumen, perjanjian eksklusif serta perjanjian lisensi dan know-how;
- 3) Melarang peleburan dan penggabungan badan usaha yang dapat menyebabkan terjadinya posisi dominan di pasar atau persaingan usaha tidak sehat;
- 4) Melarang tindakan merugikan konsumen, pemasok atau penerima barang dengan cara menyalahgunakan posisi dominan di pasar;
- 5) Melarang menghalangi pesaing dengan tindakan-tindakan diskriminasi baik melalui harga, syarat-syarat perdagangan atau penolakan melalui hubungan usaha;
- 6) Mengatur mengenai pengecualian monopoli yang dapat dilakukan oleh BUMN dan/atau badan hukum publik dengan landasan usaha mengelola cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.
- 7) Mengatur mengenai komisi yang dapat membantu para pihak untuk mencari keadilan melalui penanganan perkara persaingan usaha, dengan mekanisme pelaporan, pemeriksaan terhadap semua pelanggaran-pelanggaran yang berkaitan dengan kegiatan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, termasuk bentuk putusan dan sanksi yang dapat dikenakan terhadap pihak yang dinyatakan bersalah dan melanggar ketentuan perundang-undangan anti monopoli.

Pada dasarnya pengaturan hukum anti monopoli melalui penetapan Undang-undang dan peraturan pelaksana di bawahnya, dimaksudkan

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

untuk mencegah terjadinya praktik bisnis yang tidak sehat atau curang. Penegakan hukum persaingan usaha ini dapat membantu terjaminnya dan terlindunginya kepentingan pelaku usaha dan konsumen oleh negara.

2. Konsep Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Pada dasarnya persaingan dalam dunia usaha merupakan suatu syarat mutlak bagi terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pasar, pelaksanaan dalam mekanisme pasar dapat menciptakan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang lahir dari dari berbagai kegiatan transaksi ekonomi pasar. Persaingan usaha yang tidak sehat diartikan sebagai “*unfair competition is all dishonest or fraudulent rivalry in trade and commerce*”.¹²¹ Peristilahan persaingan tidak sehat mengindikasikan adanya perbuatan curang yang dapat mengarah terpenuhinya unsur pidana. Persaingan yang kompetitif akan meningkatkan mutu produk dan memperbaiki pelayanan kepada konsumen. Agar ekonomi pasar berjalan dengan baik dan memberi kemaslahatan pada banyak orang maka persaingan haruslah efektif dengan melibatkan sejumlah pesaing secara bebas dan bertanggungjawab sehingga dapat mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.¹²² Setidaknya ada empat asumsi yang mendasari agar terjadinya persaingan sempurna dalam suatu pasar tertentu, yaitu:

- 1) Pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas suatu produk atau jasa. Adapun yang menentukan harga suatu produk dan jasa adalah mekanisme pasar, hal iniberdasarkan kurva permintaan dan penawaran (*supply and demand*), dengan demikian, pelaku usaha dalam persaingan sempurna tidak bertindak sebagai *price maker*, melainkan sebagai *price taker*.
- 2) Barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha adalah betul-betul sama (*product homogeneity*). selanjutnya pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk atau keluar dari pasar (*price mobility of resource*)

¹²¹ Henry Campbell Black. Op. Cit. hlm 1528

¹²² Binoto Nadapdap. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: Jala Permata Aksara. 2009. hlm 3-4

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

- 3) Konsumen dan pelaku usaha memiliki informasi yang sempurna (*perfect information*) tentang berbagai hal, diantaranya adalah:
- Kesukaan (*preferences*);
 - Tingkat pendapatan (*income level*);
 - Biaya dan teknologi yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa.

Upaya dalam mewujudkan iklim persaingan usaha sehat dilakukan pemerintah dengan menerbitkan Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Diberlakukannya undang-undang ini sebagai upaya untuk menjamin dan melaksanakan peran hukum dalam pembangunan, hal ini terlihat jelas dalam tujuan dari pembentukan undang-undang No.5 Tahun 1999 pada pasal 3 yang menyatakan:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Tujuan dari diberlakukannya Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, pada dasarnya menekankan pada tiga hal pokok yang saling berkaitan, yaitu:¹²³

1. Meningkatkan efisiensi ekonomi nasional;
Harapan yang hendak dicapai dalam persaingan usaha dalam kaitannya dengan pemaknaan efisiensi terbagi atas efisiensi produktif dan efisiensi alokatif. Efisiensi produktif diarahkan pada efisiensi

¹²³ Putu Sudarma Sumadi. Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Hukum Acara Persaingan Usaha?. Jakarta: Zifatama Jawara. 2017. Hlm 32-36

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

bagi pelaku usaha, sedangkan efisiensi alokatif merupakan efisiensi yang diarahkan bagi masyarakat atau konsumen.¹²⁴ Pada dasarnya efisiensi merupakan ungkapan untuk menggambarkan sasaran-sasaran pencapaian hal-hal sebagai berikut:¹²⁵

- Penciptaan harga yang bersaing, karena efisiensi memiliki kecenderungan menyesuaikan input dan output.
- Menghindari pemborosan, dalam kaitan ini efisiensi mengajarkan keakuratan perhitungan permintaan dan penawaran. Langkah-langkah inovatif yang ditempuh akan membentuk kebutuhan yang tepat, bahwa barang yang dipasarkan memang sesuai dengan yang dibutuhkan.
- Efisiensi pada akhirnya menumbuhkan kesejahteraan.

Efisiensi produktif dan efisiensi alokatif, pada dasarnya keduanya menekankan pada penggunaan instrumen ongkos. Semakin tinggi tingkat efisiensi ongkos yang dapat dicapai, maka semakin besar harapan tercapainya tingkat kesejahteraan.¹²⁶

2. Mewujudkan iklim usaha yang sehat yang menjamin hak atas persamaan kesempatan berusaha;
Pemberian kesempatan yang sama kepada pelaku usaha dan memangkas proses birokrasi dapat menciptakan gairah pelaku usaha untuk melakukan inovasi produk dan mekanisme pelayanan yang sekaligus juga memperbaiki kinerja intern perusahaannya. Kondisi ini tentunya akan meningkatkan persaingan antar pelaku usaha agar dapat menarik minat konsumen. Peran pemerintah dalam membuat peraturan dan pengawasan yang tidak berpihak akan menambah terbentuknya mekanisme pasar sempurna yang kompetitif secara sehat dengan mengutamakan mutu produk serta kualitas pelayanan kepada konsumen.
3. Mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan secara keseluruhan bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

¹²⁴ Sutan Remy Sjahdeini. "Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis. volume 10 Tahun 2000. hlm 8

¹²⁵ Putu Sudarma Sumadi. Op. Cit. Hlm 35

¹²⁶ Ibid.

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

Persaingan sehat dalam kegiatan usaha merupakan salah satu cara yang paling baik untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal guna memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas. Pesaing dalam kegiatan usaha adalah bentuk untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen, karena memiliki daya pilih atas suatu produk. Pesaing dalam kegiatan usaha juga sebagai motivasi untuk menciptakan strategi berinovasi dalam menghasilkan produk atau mendistribusikan produk. Menurut Areeda persaingan dapat memberikan andil dalam memajukan keadilan karena harga-harga yang bersaing secara wajar menambah pilihan untuk para pembeli maupun para penjual. Intinya penciptaan persaingan usaha sehat dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat.¹²⁷

Terciptanya persaingan sehat pada dasarnya akan memberikan keuntungan kepada para pelaku usaha itu sendiri dan sudah pasti juga akan menguntungkan konsumen. Melalui konsep persaingan usaha sehat, maka pelaku usaha akan berlomba-lomba memberikan pelayanan dan menghasilkan produk yang terbaik, serta selalu melakukan inovasi demi perbaikan mutu dan/atau kualitas produk yang dihasilkan untuk dimanfaatkan oleh konsumen.¹²⁸

3. Konsep Dasar Monopoli yang diperbolehkan

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, menyatakan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Mencermati Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini, dapat kita temukan keterkaitan yang sangat erat dengan Undang-

¹²⁷ Johnny Ibrahim. Op.Cit. hlm 102-104

¹²⁸ D. G. Goyder. *EC Competition Law*. Oxford: Clarendon Press. 1993. Hlm. 4

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Pasal 33 khususnya ayat (2) yang merumuskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Ada 2 (dua) hal yang ditekankan dalam pasal tersebut, yaitu:¹²⁹

1. pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, hal ini berarti penghasilan barang dan jasa yang dirasakan vital bagi kehidupan manusia dalam kurun waktu tertentu, sedangkan di dalam kurun waktu bersangkutan pasokannya terbatas, sehingga pemasoknya dapat menentukan harga dan syarat-syarat perdagangan lainnya yang merugikan rakyat banyak demi keuntungan pribadinya. Dengan kata lain Cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:
 - 1) Terkait alokasi, barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam.
 - 2) Terkait distribusi, yakni kebutuhan pokok masyarakat, tetapi suatu waktu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar.
 - 3) Terkait stabilisasi seperti pertahanan keamanan, moneter, fiskal dan regulasi
2. pengertian “dikuasai oleh negara” yang berarti penguasaan dalam arti yang luas, yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan dalam mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani dengan tugas khusus.

Sesuai dengan pengertian dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka dapat kita ketahui bahwa pemerintah mempunyai tugas menjaga perekonomian negara Indonesia, terutama dalam hal menjaga

¹²⁹ Rachmadi Usman. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2013. hlm 175-179

¹³⁰ Johnny Ibrahim. Op. Cit. hlm 217

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

faktor-faktor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak agar dapat disalurkan kepada rakyat tanpa ada monopoli dari pihak swasta, yang juga dapat kita lihat dengan jelas dalam tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu:¹³⁰

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat sehingga terjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
3. Mencegah praktek monopoli, dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Dalam konteks ekonomi campuran, Friermann menguraikan empat fungsi negara, yaitu:¹³¹

- 1) Negara sebagai penyedia (*provider*) dalam kapasitas tersebut dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat dalam mengurangi dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat;
- 2) Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*) untuk menjamin ketertiban agar tidak muncul kekacauan, seperti halnya pengaturan di bidang investasi agar industry dapat tumbuh dan berkembang, pengaturan dan pembatasan terhadap ekspor dan impor agar tersedia devisa yang cukup guna menunjang kegiatan perdagangan;
- 3) Campur tangan langsung dalam perekonomian (*entrepreneur*) melalui BUMN, karena ada bidang usaha tertentu yang vital bagi masyarakat, namun tidak menguntungkan bagi usaha swasta atau usaha yang berhubungan dengan kepentingan pelayanan umum (*public service*);

¹³¹ W. Friedmann. *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*. London: Stevens & Son. 1971. hlm 3

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- 4) Fungsi negara sebagai pengawas (*umpire*) yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Apabila dihubungkan antara pendapat Friermann dan konsep yang didasarkan pada tujuan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 ini dapat dilihat bahwa pemerintah telah melakukan suatu perbuatan administrasi negara dalam kegiatan ekonomi yang bersifat yuridis yaitu pengaturan monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran atas barang dan atau jasa. Akan tetapi dalam hal yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara sebagai mana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pengecualian terhadap negara, yaitu negara diperbolehkan untuk melakukan monopoli. Sebagaimana diatur secara khusus dalam Pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999.

Lebih lanjut dinyatakan dalam Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 bahwa, negara dalam hal melakukan monopoli, memberikan hak kepada BUMN dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Dalam praktiknya Pengecualian monopoli ini pada umumnya berbentuk BUMN atau Perum, kondisi di lapangan BUMN-lah yang paling sering mendapat mandat untuk melakukan monopoli. Hal ini karena BUMN adalah badan usaha yang modalnya baik seluruhnya maupun sebagian secara langsung memperoleh penyertaan modal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Komisi Pengawas Persaingan Usaha menilai sebagian besar BUMN merasa bebas dari hukum persaingan. Pelaku usaha ini cenderung berlindung dibalik Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut memang memberikan pengecualian monopoli, namun apakah Pasal 51 bisa diterapkan pada seluruh BUMN. Ada lima alasan yang mendasari eksistensi perusahaan negara atau BUMN, yaitu:¹³²

¹³² P. Fernandes. 1986. *Managing Relations Between Government and Public Enterprises: A Handbook for Administrators and Managers*. International Labour Office: Geneva. dalam Meidyah Indreswari. "Corporate Governance in Indonesian State-Owned Enterprises". Disertasi yang diajukan Jurusan Studi Pembangunan Massey University. Palmerston North. New Zealand. 2006. hlm 98-99

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

1. Melalui pewarisan (*by inheritance*), yaitu badan-badan usaha yang merupakan peninggalan dari pemerintahan kolonial di negara jajahan, yang telah ada sebelum negara tersebut merdeka.
2. Adanya peristiwa sejarah (*historical accident*). Dalam hal ini, suatu badan usaha menjadi milik negara bukan merupakan suatu kebijakan publik yang disadari atau terencana namun karena adanya peristiwa sejarah;
3. melalui nasionalisasi (*by nationalization*). Berbeda dengan melalui peristiwa sejarah, nasionalisasi dilakukan secara sadar dan sengaja dengan tujuan untuk menjadikan asset milik privat (termasuk milik asing) menjadi milik publik dengan tujuan untuk mengendalikan ekonomi.
4. Kewirausahaan negara (*state entrepreneurship*), dalam hal ini negara menposisikan diri sebagai investor dan pengusaha (pelaku ekonomi). Negara menciptakan modal baru yang produktif, berbeda dengan nasionalisasi dimana hanya terjadi peralihan kepemilikan dari swasta/asing ke negara.
5. Karena pengambilalihan perusahaan-perusahaan swasta yang tidak sehat dan berada diambang kebangkrutan. Hal ini terjadi terutama di negara-negara berkembang, dimana negara menilai perlu melakukan pengambilalihan untuk melindungi tenaga kerja dan menjaga kegiatan produksi.

Fernandes mengidentifikasi motif pembentukan perusahaan atau badan usaha milik negara, yaitu:¹³³

1. Sebagai strategi nasional dari sebuah negara. Landasan pemikirannya adalah adanya beberapa wilayah ekonomi yang dinilai terlalu penting atau strategi untuk diberikan kepada sector swasta, terutama dalam bidang pertahanan nasional.
2. Konsep monopoli alamiah, jika aktivitas ekonomi tertentu dapat dimonopoli, maka pemerintah seharusnya melakukan itu untuk menarik kembali surplus ke dalam pembangunan nasional.

¹³³ Ibid. hlm 100-101

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

3. Konsep common lading height, yaitu pandangan dengan mengendalikankan sektor ekonomi dan infrastruktur dasar secara lebih efektif.
4. Kondisi dimana ada bidang-bidang usaha yang tidak atraktif bagi investor swasta, terutama bidang-bidang usaha yang dikategorikan dengan pertumbuhan yang lambat, resiko besar, keuntungan yang kecil dan membutuhkan investasi besar yang tidak dapat didanai oleh modal swasta.

Dalam logika bernegara monopoli memang merupakan kewenangan negara demi menjamin kesejahteraan rakyatnya. Namun yang perlu digarisbawahi adalah jangan sampai karena monopoli tersebut justru menghambat usaha pemenuhan kebutuhan rakyat. Jangan sampai tujuan mulia untuk mensejahterakan rakyat justru berbalik menjadi merepotkan rakyat bahkan menyengsarakan rakyat.¹³⁴ Amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 harus dilaksanakan oleh negara, maka dari itu Negara perlu membentuk suatu badan hukum. Negara sebagai badan hukum publik dapat mendirikan badan hukum publik dan badan hukum privat. Badan hukum privat tersebut di satu sisi diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi Negara dalam rangka mensejahterakan rakyat dan di sisi lain harus berorientasi kepada kepentingan publik. Badan hukum privat yang dibentuk oleh Negara tersebut adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kewenangan negara untuk menciptakan efisiensi pasar dapat direalisasikan melalui perannya dalam urusan ekonomi, yang menurut Didik J. Rachbini (1996)¹³⁵ dapat dilakukan dengan cara-cara, sebagai berikut:

- 1) Negara dapat memberikan hak monopoli bagi perusahaan negara;
- 2) Negara dapat menciptakan kondisi yang bersaing antara perusahaan-perusahaan negara;
- 3) Negara dapat membuat seperangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan kompetisi;
- 4) Negara dapat mengatur monopoli swasta.

¹³⁴ Nusantera dkk. *Litigasi Persaingan Usaha: Competition Litigation*. Tangerang: PT. Telaga Ilmu Indonesia: . 2010. hlm 63

¹³⁵ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik Paradigma, Teori, dan Perspektif Baru*. Jakarta: CIDES. 1996. hlm.84.

Pemerintah dalam memberlakukan kebijakan yang memberikan hak monopoli kepada BUMN untuk melakukan kegiatan usaha yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak didasarkan pada keinginan untuk mencapai efisiensi dengan harapan dapat memenuhi kebutuhan konsumen secara layak dan terjangkau. BUMN sebagai badan usaha pada prinsipnya bertujuan mencari keuntungan dari kegiatan usahanya. Badan usaha tersebut tidak semata-mata mencari keuntungan, namun ia harus memperhatikan kepentingan publik. Hal ini disebabkan karena badan usaha tersebut mayoritas atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Pemerintah sebagai wakil negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas negara, diantaranya adalah menyelenggarakan pelayanan umum (*public service*). Pasal 9 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN membagi BUMN menjadi dua bentuk yaitu Persero dan Perum. Karakteristik utama dari Persero adalah mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Berbeda dengan Persero, karakteristik utama Perum adalah menyelenggarakan pelayanan umum. BUMN berbentuk Persero diharapkan akan memberikan pemasukan yang tinggi bagi negara dari hasil kegiatan usahanya melalui deviden bagi pemerintah sebagai pemegang saham sedangkan BUMN berbentuk Perum diharapkan dapat melakukan pelayanan publik di samping memupuk keuntungan.

4. Jenis-jenis Kegiatan Usaha yang Mendapatkan Hak Monopoli

hak pengecualian monopoli diperbolehkan untuk dilakukan BUMN dengan syarat bahwa kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN tersebut merupakan kegiatan usaha yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak. Ada dua variabel penting dalam syarat diperbolehkannya BUMN melakukan kegiatan usaha secara monopoli, yaitu:

1. Variabel pertama yaitu kegiatan usaha tersebut berkaitan dengan “cabang-cabang produksi penting bagi negara”. Cabang-cabang produksi penting bagi negara merupakan usaha yang dianggap vital. Indikator usaha yang dianggap vital memang relatif karena dia akan mengalami pergeseran dan perubahan yang dipengaruhi dengan

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

kondisi dan waktu. Kwik Kian Gie¹³⁶, mengemukakan pendapat mengenai kegiatan usaha yang dianggap vital atau tidak vital senyatanya mengalami perubahan sesuai dengan dinamika seperti pertumbuhan ekonomi, peningkatan taraf hidup, dan *raising demand*. Barang yang sebelumnya tidak dikenal sama sekali dan karenanya tidak dibutuhkan, sudah barang tentu dianggap tidak vital. Apabila barang tersebut ditemukan dan kemudian orang menjadi terbiasa dan berkembang sampai menjadi barang yang dirasakan penting. Dengan kata lain pengertian vital adalah pengertian dinamis, pengertian yang isi konkretnya senantiasa berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Hal yang dapat dijadikan patokan bahwa cabang-cabang produksi penting merupakan cabang-cabang strategis bagi negara dan rakyat banyak yang merupakan kebutuhan dasar bagi seluruh warga Indonesia dan harusnya dalam fungsi pelayanan dan pemanfaatan tidak boleh ada perbedaan sebagaimana yang dinyatakan dalam Konstitusi Republik Indonesia Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yaitu Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Batasan tentang cabang-cabang produksi penting bagi negara memang tidak ada suatu patokan khusus, hanya saja Mohammad Hatta pernah menyatakan bahwa yang termasuk kedalam cabang-cabang produksi penting bagi negara seperti industri pokok/dasar dan pertambangan.¹³⁷ Sedangkan menurut Ace Partadiredja, cabang-cabang produksi penting bagi negara adalah semua kegiatan produksi barang dan jasa yang sine qua non untuk menjalankan roda pemerintahan menjadi macet atau paling tidak terhambat, asosiasi pertama adalah produksi jasa pertahanan dan keamanan, jasa telekomunikasi, jasa

¹³⁶ Kwik Kian Gie. "PP No.20 Bertentangan dengan Undang-undang No.1/1967, Undang-undang No.6/1958, Undang-undang No.21/1982 dan Jiwa UUD 1945. Kompas. Edisi 7 Juni 1994. hlm 1.

¹³⁷ Mohammad Hatta. 1963. *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*, dalam Swasono dan Ridjal, (ed.) *Mohammad Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*. Jakarta: UI Press. 1992. Hlm. 12

- pemerintahan, jasa pendidikan, jasa peradilan, dan jasa hubungan luar negeri.¹³⁸
2. Variabel kedua yaitu “cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup rakyat banyak”. Menguasai hajat hidup orang banyak merupakan faktor penentu bahwa suatu usaha menjadi perhatian dan prioritas pemerintah. Bidang usaha yang dampaknya berkaitan dengan hajat hidup rakyat banyak dalam artian pemberian pelayanan publik (*public utilities*), maka sebaik-baiknya diusahakan oleh negara. *Founding father* Mohammad Hatta telah menegaskan dalam pandangannya, bahwa *public utilities* diusahakan oleh pemerintah/negara guna menjalankan perekonomian nasional yang berbasis kemandirian dan efisiensi yang tujuan akhirnya memenuhi kebutuhan konsumen dalam hal ini masyarakat secara menyeluruh.¹³⁹ lebih lanjut Mohammad Hatta menyatakan bahwa *public utilities* yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dilakukan dan diusahakan oleh negara, adapun yang termasuk dalam usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak yaitu listrik, air, gas, gula, semen, kopra, dan minyak nabati.¹⁴⁰ Pendapat lain mengenai bidang usaha/cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikemukakan oleh Ace Partadiredja, yang menyatakan bahwa semua cabang produksi barang dan jasa yang hasilnya dipakai oleh semua orang, atau hampir semua orang. Jadi termasuk sandang, pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan pemberian kesempatan kerja, kurang lebih sama dengan konsep basic need yang ditawarkan oleh organisasi buruh internasional (ILO), hal yang perlu menjadi catatan bahwa indikator menguasai hajat hidup orang banyak juga mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh kondisi lingkungan masyarakat dan waktu kejadian. Hal ini dimaksudkan dengan suatu kondisi bisa saja saat ini sesuatu itu dianggap menguasai hajat hidup

¹³⁸ Mubyarto dan Revrison Baswir. *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press. 1989. Hlm 74.

¹³⁹ Mohammad Hatta. “Pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33”, *Majalah Gema Angkatan 45* terbitan Tahun 1977. hlm 5.

¹⁴⁰ Deliar Noer. *Mohammad Hatta: Biografi Politik*. Jakarta: LP3ES. 1991. Hlm 32

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

orang banyak, kemudian perkembangan peradaban selanjutnya ia tidak lagi dianggap sebagai sesuatu yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹⁴¹ penegasan lebih lanjut mengenai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikemukakan oleh Prabowo¹⁴², yang menyatakan orang banyak mempunyai arti absolut yaitu banyak yang membutuhkan, sampai kapanpun tetap disebut sebagai hajat hidup orang banyak, berlaku untuk seterusnya dan mempunyai batas waktu. Hal senada dengan Ace Partadirejo, Prabowo juga menyatakan bahwa indikator menguasai hajat hidup orang banyak bersifat dinamis, dapat berubah manakala kebutuhan yang sebelumnya telah tercapai dan akan bermunculan kebutuhan baru yang kualitasnya lebih tinggi, seperti kesehatan, penerangan, pendidikan, dan lain sebagainya. Hal yang menjadi penegasan bagi Prabowo bahwa baik *basic need* maupun *public utilities* merupakan suatu yang dapat dinyatakan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga sudah seharusnya diusahakan terpenuhi oleh pemerintah. Apabila jumlahnya telah terpenuhi maka otomatis harganya akan dijangkau oleh masyarakat banyak.

Variabel Cabang-cabang produksi penting bagi negara dan variabel menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan syarat utama bagi suatu badan usaha harus dikuasai oleh negara. Hal ini lah yang membenarkan pemerintah dapat mendirikan BUMN yang melakukan kegiatan usaha secara monopoli. Anggoro (2016)¹⁴³ menyatakan bahwa BUMN dapat mengambil peran strategis dalam pembangunan yang membutuhkan peran negara dalam menjamin kebutuhan rakyat, maka BUMN tersebut dapat diberikan hak monopoli alamiah. Kondisi yang memungkinkan untuk BUMN melakukan kegiatan usaha secara monopoli apabila:

- 1) Suatu industri penting menghendaki biaya investasi yang sangat besar yang menyebabkan pihak swasta tidak sanggup untuk masuk ke

¹⁴¹ Mubyarto dan Revrison Baswir. Log. Cit.

¹⁴² Dibyو Prabowo. "Penjabaran Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dalam Kebijaksanaan". dalam Mubyarto dan Revrison Baswir. Ibid. Hlm 81

¹⁴³ Teddy Anggoro. Op. Cit. Hlm 177-179

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

- dalam pasar tersebut, dalam konteks ini negara satu-satunya pihak yang sanggup mendanai yang kemudian mendelegasikan pengusaannya kepada BUMN yang dibentuk;
- 2) Suatu industri penting yang menghendaki biaya investasi yang sangat besar, tetapi swasta dapat mengusahakan pembiayaannya. Dalam kondisi ini negara harus mempertimbangkan durasi waktu pengembalian investasi (*return of investment*) dan pengambilan keuntungan dari pihak swasta yang akan mengusahakan industri tersebut, jangan sampai harga barang dan jasa melebihi kemampuan daya beli masyarakat, sedangkan masyarakat sangat membutuhkan barang dan jasa tersebut, maka perusahaan oleh BUMN adalah menjadi jalan keluar bagi kondisi ini;
 - 3) Struktur pasar dan instrumen di dalamnya hanya memungkinkan terjadinya efisiensi jika hanya terdapat satu pelaku usaha atau kelompok usaha, untuk menghindari perilaku penyalahgunaan kekuatan monopoli, peran dalam kondisi ini karena kontrol negara dalam konteks publik sebagai pengatur dan privat sebagai pemegang saham BUMN akan menghindarkan perilaku abusive BUMN daripada swasta;
 - 4) Suatu industri yang tidak diminati atau belum mampu dilaksanakan oleh swasta;
 - 5) Suatu industri yang merupakan pelaksanaan tugas langsung dari negara.

Terkait dengan kedudukan monopoli alamiah, maka beberapa industri yang memiliki karakteristik dan sesuai dengan kondisi di atas adalah industri yang berkaitan dengan kepentingan publik atau berkarakter publik, selain itu yang industri yang juga dimungkinkan melakukan kedudukan monopoli adalah industri infrastruktur, industri jaringan, dan juga sumber daya alam. Hal yang menjadi point penting bagi penerapan kebijakan monopoli bagi BUMN untuk menjalankan kegiatan usahanya didasarkan kepada keinginan untuk melindungi kepentingan nasional dan menjamin keterjangkauan rakyat dalam memenuhi kebutuhannya.

5. Manifestasi Ekonomi Kerakyatan dalam Tatanan Monopoli yang Dbolehkan

Campur tangan negara dalam menjamin kesejahteraan rakyat merupakan amanah dari Konstitusi Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945, dalam Pasal 33 tersebut diakomodir adanya paham demokrasi ekonomi dalam perekonomian nasional, yang dijalankan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional yang arahnya menjamin keadilan dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁴⁴ Berdasarkan beberapa makna yang terkandung dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yaitu tercermin adanya demokrasi ekonomi. Makna demokrasi ekonomi ada relevansinya dengan makna demokrasi di Indonesia. Demokrasi dalam hal ini adalah demokrasi sosial, berdasar kebersamaan (*kolektiviteit*) dan asas kekeluargaan, bukan demokrasi liberal berdasar individualisme dengan orientasi asas perorangan (bukan seperti halnya demokrasi Barat). Demokrasi Indonesia berdasar atas konsensus (kesepakatan)/disebut “Vertrag”, demokrasi Barat berdasar atas kontrak sosial (*social contract*). Mengenai konsep demokrasi Indonesia ini, Bung Karno dalam pidato 1 Juni 1945, mengusulkan bahwa demokrasi yang dikehendaki adalah permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.¹⁴⁵ Rakyat Indonesia sudah lama bicara tentang kesejahteraan sosial. Kemudian menjelaskan yang dimaksud paham Ratu Adil adalah *social rechtvaardigheid* (rakyat ingin sejahtera), rakyat yang semula merasa dirinya kurang makan, kurang pakaian, menciptakan dunia baru yang di dalamnya ada keadilan, di bawah pimpinan Ratu Adil. Oleh karena itu yang dikehendaki oleh rakyat adalah prinsip *sociale rechtvaardigheid*, yaitu bukan saja persamaan politiek, tetapi pun di atas

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie dalam Kukuh Fadli Prasetyo. “Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di dalam Undang-Undang Dasar 1945”. *Journal Konstitusi* 9 (3) September 2012. Hlm 503

¹⁴⁵ Soekarno. *Lahirnya Pantja-Sila: Pidato Pertama tentang Pancasila*. Blitar: Departemen Penerangan Republik Indonesia. 2003. hlm. 22-23.

lapangan ekonomi harus ada persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.¹⁴⁶

Menurut konsep Mohammad Hatta, Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Oleh karena dari Pasal 33 tersebut tersimpul dasar ekonomi yang teratur, karena untuk mengatasi kemiskinan, dilakukan program pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan pada perekonomian rakyat sebagai usaha bersama dan harus dikerjakan secara kekeluargaan.¹⁴⁷ Mengenai demokrasi ekonomi ini tidak menghendaki adanya otokrasi ekonomi, sebagaimana halnya dalam demokrasi politik tidak menghendaki adanya otokrasi politik. Demokrasi politik tidak cukup mewakili rakyat berdaulat. Demokrasi politik harus dilengkapi oleh demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi, maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli” atau “mengatur” kekuasaan politik”.¹⁴⁸ Merujuk pada ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai perekonomian nasional sebagai acuan dan rujukan dalam mengembangkan setiap kebijakan pembangunan ekonomi.¹⁴⁹ Dalam konsep sosio-ekonomi Hatta, kedudukan negara adalah sebagai pemegang kekuasaan (*sovereign*) atas:¹⁵⁰

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, cabang produksi ini harus ditafsirkan sebagai industri yang penting bagi kemaslahata rakyat Indonesia, artinya sesuatu yang diciptakan;
2. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, hal ini ditafsirkan sebagai anugerah yang diberikan Tuhan Yang Maha

¹⁴⁶ *ibid*

¹⁴⁷ Mohammad Hatta. 1956. Pidato Hari Koperasi. dikutip E.D. Damanik. *Kemakmuran Masyarakat Berasaskan Koperasi, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional: Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press. 1985. hlm. 46

¹⁴⁸ *Ibid*. Hlm 48.

¹⁴⁹ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve. 1994. Hlm 183

¹⁵⁰ Mohammad Hatta. *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1963. Hlm 26

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Esa kepada bangsa Indonesia, sehingga harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebagai pemegang kekuasaan atas sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia, negara menurut Mahkamah Konstitusi memiliki hak menguasai atas dasar Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut. Pemaknaan hak menguasai negara yang dijabarkan oleh Mahkamah Konstitusi diterjemahkan menjadi 5 fungsi¹⁵¹, yaitu:

- 1) Kebijakan (*beleid*)
- 2) Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)
- 3) Pengaturan (*regelendaad*)
- 4) Pengelolaan (*beheersdaad*)
- 5) Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Mahkamah Konstitusi menempatkan pengelolaan secara langsung oleh Negara atas cabang-cabang produksi penting dan bumi, air, serta kekayaan alam lainnya sebagai peringkat pertama, diikuti oleh fungsi kebijakan dan pengurusan pada peringkat kedua, dan fungsi pengaturan dan pengawasan pada peringkat ketiga.¹⁵² Pertimbangan Mahkamah Konstitusi didasarkan pada pernyataan bahwa, sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam pengelolaan sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam tersebut. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui BUMN. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh perusahaan

¹⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Pengujian Undang-undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Tanggal 21 Desember 2004

¹⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012. Pengujian Undang-undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Tanggal 13 November 2012.

Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat

swasta atau badan hukum lain di luar negara, keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang.¹⁵³

Pada dasarnya pendirian BUMN merupakan bentuk layanan pemerintah kepada masyarakat¹⁵⁴ bukan sebagai upaya untuk mengendalikan sistem perekonomian sepenuhnya, apalagi dipergunakan sebagai alat untuk mengeruk kekayaan untuk negara maupun pribadi. Pernyataan ini didasarkan pada bagian pertimbangan dalam Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan bahwa:

- 1) BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan rakyat;
- 2) Pelaksanaan peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal;
- 3) Untuk mengoptimalkan peran BUMN itu, maka pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional.

Peran utama sebagai *agent of development* memberikan hak istimewa bagi BUMN untuk menjalankan kegiatan usaha secara monopoli. Monopoli memang dilarang dalam konsep hukum persaingan usaha, karena praktik monopoli ini melakukan pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha secara bersekongkol, yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran produk, sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.¹⁵⁵ Dalam kegiatan bisnis tidak semua praktik monopoli dilarang, ada pengecualian monopoli yang dibenarkan oleh Undang-undang, salah satunya adalah 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, dengan syarat pelaksanaannya adalah BUMN.¹⁵⁶

¹⁵³ *ibid*

¹⁵⁴ Fahmi Hamzah. "Reposisi BUMN dan Amanah Konstitusi". Surat Kabar Harian Bisnis Indonesia. 29 Agustus 2006

¹⁵⁵ Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara No.33. Tambahan Lembaran Negara No.3817. Pasal 1 angka 2

¹⁵⁶ *Ibid*. Pasal 51

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Kaitan antara hak menguasai negara dan hak monopoli terletak pada terpenuhinya kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak atas konsumsi barang dan/atau jasa dengan jaminan akan terjangkaunya harga, mutu dan kualitas barang dan/atau jasa yang ditawarkan. Sasaran utama yang hendak dicapai adalah efisiensi ekonomi nasional.¹⁵⁷ Apabila negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam kepada perusahaan swasta atau badan hukum lain di luar negara, maka keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang. Hal yang perlu menjadi perhatian bagi negara dalam memberlakukan kebijakan pemberian hak monopoli kepada BUMN adalah capaian orientasi untuk menjamin terlindunginya kekayaan alam dan terpenuhinya kemanfaatan bagi masyarakat banyak. Hal lain yang tidak kalah penting adalah memberlakukan *good corporate government* bagi perbaikan kinerja BUMN secara intern.

Konsep “hak menguasai negara” berasal dari teori kekuasaan negara yang bersumber dari rakyat sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.¹⁵⁸ Berdasarkan pada konsep hak menguasai negara yang menunjuk negara sebagai pengelola langsung cabang-cabang produksi penting dan kekayaan alam, Mohammad Hatta mengajukan usul agar tugas negara tersebut dilakukan oleh badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab kepada pemerintah, supaya jangan sampai kegiatan usaha dikacaukan dengan fungsi birokrasi pemerintah. Badan pelaksana yang dimaksud pada saat itu adalah Perusahaan Negara (PN) dan Badan Pengurus Umum (BPU), jika dianalogikan pada saat sekarang maka badan yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN).¹⁵⁹ Mohammad Hatta memang ada menyatakan bahwa penafsiran makna “dikuasai oleh negara” tidak harus dikelola

¹⁵⁷ Teddy Anggoro. Op.Cit. Hlm 368-369

¹⁵⁸ Aminuddin Ilham. Op. Cit. Hlm. 51.

¹⁵⁹ Marwah M. Diah. “Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara: Privatisasi atau Korporatisasi?”. Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: Perpustakaan FH-UI. 1999. Hlm. 163

oleh negara secara langsung, tetapi kondisi pengecualian ini bersifat sementara karena didasari oleh kondisi Indonesia yang baru merdeka dimana Sumber Daya Manusia (SDM) dan modal serta penguasaan teknologi masih terbilang rendah. Kondisi Indonesia saat ini dimana SDM, modal dan penguasaan teknologi yang telah memadai maka pertimbangan pengelolaan langsung oleh negara menjadi prioritas. Pertimbangan penguasaan dengan mengelola secara langsung oleh negara, maka akan lebih menjamin kemanfaatannya dan dapat dirasakan langsung oleh rakyat.¹⁶⁰

Hak penguasaan negara dengan upaya menjamin atau menyelenggarakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai:¹⁶¹

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam) harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Emil Salim¹⁶² berpendapat mengenai hak menguasai negara mempunyai pengertian sebagai pemilik, pengatur, perencana, pelaksana, dan/atau pengawas. Rumusan kelima pengertian ini tentunya dengan bobot yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat urgensinya. Peran pemerintah dalam hal menguasai pengelolaan cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 melegitimasi keberadaan berbagai Badan Usaha Milik Negara

¹⁶⁰ Aminuddin Ilham. Op. Cit. Hlm. 53

¹⁶¹ Emil Salim. 1985. Pokok-pokok Pikiran: sistem Ekonomi Pancasila, dalam Sri Edi Swasono (ed.). *Membangun Sistem Ekonomi Nasional- Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press. 2007. Hlm 61

¹⁶² ibid

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

(BUMN). Kondisi ini didukung karena sifat usaha BUMN yang bergerak di bidang usaha bersifat kompetitif, bidang usaha yang bersifat kemanfaatan umum (*public service obligation*) dan gabungan dari keduanya. Atas dasar keberadaan BUMN yang strategis ini lah Bambang Riyanto¹⁶³ berpendapat bahwa peranan perusahaan negara dalam sistem Ekonomi Pancasila sebagai milik negara harus dapat digunakan sebagai alat pemerintah yang efektif untuk menunjang keberhasilan kebijaksanaan dalam bidang ekonomi. Kwik Kian Gie mempertegas keberadaan BUMN yang menyatakan bahwa BUMN perlu dipertahankan untuk beberapa produk barang maupun jasa strategis yang menjalankan usaha terkategori cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, sebaiknya BUMN tersebut diberikan hak monopoli.¹⁶⁴

¹⁶³ Bambang Riyanto. Perusahaan Negara dalam Ekonomi Pancasila. Dalam Mubyarto dan Boediono. *Ekonomi Pancasila*. Yogyakarta: UGM Press. 1994. Hlm.14

¹⁶⁴ Christianto Wibisono. *Menelusuri Akar Krisis Indonesia*. Jakarta: Gramedia. 1994. Hlm 4

BAB V

BUMN

DAN HAK MONOPOLI

1. Sejarah Monopoli BUMN di Indonesia

Pendirian Perusahaan Negara pasca proklamasi merupakan salah satu pola kebijakan perekonomian dan pembangunan pemerintah sebagai strategi menghadapi upaya Belanda untuk ikut campur. Strategi tersebut dengan melakukan monopoli melalui perusahaan pemerintah atas pembangunan dan distribusi listrik, gas dan air, kereta api dan tram, pos kawat dan telepon, bank sirkulasi, dan pertambangan.¹⁶⁵ Landasan hukum dengan menerbitkan Undang-undang No.86 Tahun 1958 menegaskan bahwa perusahaan-perusahaan milik Belanda beralih menjadi milik Indonesia.¹⁶⁶ Terhadap perusahaan-perusahaan negara yang dinasionalisasi tersebut diberikan kedudukan monopoli.¹⁶⁷ Perkembangan selanjutnya dengan menguatkan kedudukan Perusahaan Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, yang selanjutnya ditetapkan sebagai Undang-undang No.1 Tahun 1961, kedudukan perusahaan-perusahaan negara pada masa ini juga masih melakukan kegiatan usaha secara monopoli.¹⁶⁸ Penegasan mengenai pendirian perusahaan negara terdapat dalam Pasal 1 ayat (3), yang menegaskan bahwa perusahaan negara harus didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah. Badan Pimpinan Umum (BPU) juga dibentuk sebagai badan pelaksana monopoli negara yang berkedudukan

¹⁶⁵ Hendra Esmara dan Heru Cahyono. *Jejak Perlawanan Begawan Pejuang Soemitro Djohadikusumo*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2000. Hlm 138-139

¹⁶⁶ Undang-undang No.86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda. Bagian Menimbang Huruf b

¹⁶⁷ Ibid. Penjelasan Pasal 1

¹⁶⁸ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, yang kemudian disahkan menjadi Undang-undang No.1 Tahun 1961. Pasal 4 ayat (1)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

di atas perusahaan negara dan melakukan tugas mengurus perusahaan negara.¹⁶⁹ Nasionalisasi paksa oleh pemerintah Indonesia terhadap perusahaan peninggalan penjajah berakhir dengan diterbitkannya Undang-undang No.31 Tahun 1963 tentang Pembubaran Badan Nasionalisasi Perusahaan Belanda.¹⁷⁰ Selain mendirikan perusahaan negara hasil nasionalisasi dari perusahaan peninggalan penjajah Hindia Belanda dan Jepang, pemerintah Indonesia juga mendirikan perusahaan negara berdasarkan amanah dari Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang difungsikan sebagai “*agent of development*”, dengan sasaran utama untuk mendorong perekonomian nasional, terutama perusahaan yang bergerak dalam bidang infrastruktur dan utilitas publik.¹⁷¹ Intinya sumber-sumber produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sangatlah besar didominasi oleh perusahaan negara, monopoli yang dilakukan oleh perusahaan negara diberbagai sektor usaha merupakan cara untuk menggerakkan perekonomian negara pada saat itu.¹⁷²

Bergulirnya Orde Lama dengan berganti Orde Baru pada masa kepemimpinan presiden Soeharto, mengubah arah kebijakan ekonomi dalam pengelolaan perusahaan negara. Instruksi Presiden Republik Indonesia No.17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk usaha negara menjadi perusahaan Jawatan (*Departemental Agency*), Perusahaan Umum (*Public Corporation*), dan Perusahaan Perseroan (*Public/State Company*), serta kebijakan penghapusan Badan Pimpinan Umum (BPU) dengan tujuan menghilangkan dualisme dalam pimpinan perusahaan negara, dan memungkinkan terlaksananya dekontrolisasi dan debirokratisasi secara tegas antara badan pemerintah dengan perusahaan negara, berdampak pada arah pelaksanaan perusahaan negara yang diarahkan pada kemandirian dalam pengelolaan usahanya dengan prioritas usaha berbentuk perseroan, yang

¹⁶⁹ Ibid. Pasal 20 dan Pasal 21

¹⁷⁰ Ibid. hlm 57-94

¹⁷¹ Aminuddin Ilmar. 2012. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. cetakan pertama. Kencana Prenada Media Group: Jakarta. hlm 73

¹⁷² H. Abdul Manan. 2014. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*. cetakan pertama. Kencana Prenada Media Group: Jakarta. hlm 22-27

diperkuat melalui pengesahan Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1968 tentang Perusahaan Perseroan (Persero). Kebijakan pelaksanaan perusahaan negara mengalami penegasan lebih lanjut dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara. Undang-undang ini mengukuhkan posisi bentuk perusahaan negara yang disederhanakan dalam tiga bentuk perusahaan, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero), yang sebelumnya ditetapkan berdasarkan Instruksi Presiden. Hal yang menjadi menarik adalah kebijakan pemerintah orde baru mengenai kedudukan monopoli pada perusahaan negara mulai dialihkan kepada swasta termasuk swasta asing. Pengecualiannya adalah untuk sektor-sektor pelabuhan, ketenagalistrikan, telekomunikasi, pelayaran, penerbangan, air minum, kereta api, pembangkitan tenaga atom, media massa, dan bidang pertahanan negara, tetap diusahakan oleh Perusahaan Negara secara monopoli.¹⁷³

Kebijakan ekonomi pada masa orde baru yang masih memberikan ruang kepada perusahaan negara untuk melakukan monopoli cabang-cabang produksi yang dianggap vital atau penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, mengalami perubahan ketika masa orde reformasi, dimana ruang gerak perusahaan negara untuk melakukan monopoli kegiatan ekonomi satu persatu dilepaskan. Pasca krisis moneter tahun 1998 dengan dalil stabilitas dan penguatan ekonomi pemerintah melakukan privatisasi besar-besaran terhadap BUMN, termasuk juga melakukan demonopolisasi terhadap sektor-sektor *utilitas public*. Dorongan privatisasi dan demonopolisasi BUMN berasal dari desakan IMF atas evaluasi kinerja perusahaan negara yang buruk semasa orde baru dengan kegiatan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang dilakukan pemerintah. Berbagai peraturan perundang-undangan juga diterbitkan sebagai dasar penguat pelaksanaan pemulihan pembangunan ekonomi bangsa yang menjadi salah satu prasyarat dalam *Letter of Intent* IMF tertanggal 15 Januari 1998 dan diamandemen tanggal 20 Januari 2000.¹⁷⁴ Peng-

¹⁷³ Undang-undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing Pasal 6 ayat (1) dan (2)

¹⁷⁴ Kwik Kian Gie. *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama & IBBI. 1998. hlm. 36

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

aturan mengenai pendirian Perusahaan Negara disempurnakan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, terminologi Perusahaan Negara diganti dengan istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selain itu bentuk perusahaan yang semula dapat didirikan dalam tiga bentuk perusahaan, diubah hanya dapat didirikan dalam bentuk perusahaan umum atau perusahaan perseroan.¹⁷⁵ Arah kebijakan juga mengalami perubahan, dimana BUMN yang semula memiliki kedudukan monopoli satu persatu didemonopolisasi.¹⁷⁶

Demonopolisasi BUMN yang dilakukan pemerintah didasarkan atas dasar desakan globalisasi yang menuntut kesempatan berinvestasi atas dasar implementasi pasar bebas. Demonopolisasi merupakan usaha penghapusan monopoli¹⁷⁷, dengan kata lain suatu keadaan dimana suatu badan usaha diberikan hak untuk melakukan monopoli dalam kegiatan usaha tertentu, kemudian hak tersebut dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁸ Selain itu kebijakan demonopolisasi BUMN dilakukan sebagai strategi penyehatan perekonomian Indonesia pasca krisis moneter tahun 1998. Demonopolisasi BUMN dilakukan dalam rangka meningkatkan peran BUMN agar dapat bersaing dan menjalankan usaha secara efisien, efektif, serta transparan. Orientasi utama

¹⁷⁵ Rahayu Hartini. *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia*. Malang: Setara Press. 2017. Hlm 1-8

¹⁷⁶ Teddy Anggoro. *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara*. Jakarta: Herya Media. 2016. Hlm 118-124

¹⁷⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia online. Source: <http://kbbi.web.id/demonopolisasi.html>

¹⁷⁸ Petersen, Niels. "Antitrust Law and The Promotion of Democracy and Economic Growth". *Journal of Competition Law & Economic*. 9(3). Doi:10.1093/joclec/nht003. Advance access publication 14 May 2013, downloaded from <http://jcle.oxfordjournals.org/at> Gadjah Mada University on November 9, 2015. hlm 603

Jay G. Martin. "An Overview of The Privatization of The Latin American Oil and Gas Sector". Rocky Mountain Mineral Law Special Institute 103A RMMLF-INST9 (1999). source: file:///D:/pasca%20UGM/e-journal/AN%20OVERVIEW%20OF%20THE%20PRIVATIZATION%20OF%20THE%20LATIN%20AMERICAN%20OIL%20AND%20GAS%20SECTOR.pdf

BUMN dan Hak Monopoli

adalah membenahi BUMN agar mampu menjadi *agent of development* bagi pembangunan bangsa Indonesia.¹⁷⁹

Demonopolisasi terhadap BUMN yang dilakukan oleh pemerintah apabila dikaitkan dengan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, justru sedikit mengalami perbedaan, Pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 memberikan dukungan kepada BUMN untuk melakukan monopoli dengan dasar untuk melindungi cabang-cabang produksi penting dan melindungi hajat hidup rakyat banyak. Pemerintah dengan menerbitkan berbagai peraturan yang mendemonopolisasi BUMN khususnya BUMN yang melakukan aktivitas pelayanan publik, seolah-olah menegaskan bahwa peran negara dalam melindungi kemaslahatan rakyat banyak mulai dialihkan kepada swasta yang jelas-jelas lebih berorientasi pada keuntungan perusahaan dan kemungkinan kecil mentransfernya dalam bentuk pemberian jaminan kesejahteraan rakyat banyak.¹⁸⁰ Pilihan kebijakan dalam memberikan hak monopoli atau justru memberlakukan hak demonopolisasi terhadap bidang usaha yang akan dilakukan oleh BUMN harus diupayakan untuk memberikan jaminan terhadap keberlanjutan sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta jaminan akan terpenuhinya akan kebutuhan masyarakat banyak.

2. Karakteristik BUMN Sebagai Badan Usaha yang Diberikan Hak Monopoli

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

¹⁷⁹ Gunarto Suhardi. *Revitalisasi BUMN*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya. 2007. Hlm 29-36

¹⁸⁰ J. Stigler. *The Theory of Economic Regulation*. Dalam Teddy Anggoro. *Op.Cit.* hlm 153. Stigler menyatakan bahwa negara harus mengintervensi dengan mengusahakan sendiri atau meregulasi pasar, karena salah satu hal yang paling pokok adalah disebabkan oleh alasan hanya negara yang mampu untuk mentransfer kesejahteraan kepada rakyat melalui kontrol yang dimilikinya.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Milik Negara). Berdasarkan pengertian BUMN tersebut, dapat dimaknai bahwa BUMN setara dengan perusahaan, karena mengacu pada istilah badan usaha. Berbeda dengan perusahaan pada umumnya, pendirian BUMN tidak hanya bertujuan untuk memperoleh keuntungan tetapi juga berupaya untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi bangsa Indonesia yang arahnya demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Secara rinci tujuan dari didirikannya BUMN terdapat dalam pasal 2 Undang-undang BUMN, yaitu:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. Mengejar keuntungan;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta atau koperasi;
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa dengan sifat BUMN yang memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum serta memupuk pendapatan, maka disinilah terlihat perbedaan secara mendasar dengan usaha swasta yang mendasarkan pemupukan keuntungan sebagai hal yang utama. Melihat lebih lanjut dari tujuan didirikannya BUMN, hal tersebut merupakan implemetasi peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Fungsi sosial ini merupakan karakteristik yang membedakan BUMN dengan jenis perusahaan lain.¹⁸¹

Pemerintah sebagai wakil negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas negara, diantaranya adalah menyelenggarakan pelayanan

¹⁸¹ Aminuddin Ilmar. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. cetakan pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2012. Hlm 77

BUMN dan Hak Monopoli

umum (*public service*). BUMN merupakan alat pemerintah yang digunakan untuk menunjang keberhasilan pembangunan, karena peranan BUMN sebagai *agent of development* diharapkan dapat menuntun masyarakat mensukseskan pembangunan. Ada beberapa sebab mengapa BUMN lebih berperan sebagai wahana pembangunan daripada sebagai perusahaan, yakni:¹⁸²

1. BUMN adalah alat vital yang efektif untuk melaksanakan pembangunan nasional. Pemerintah selaku pemilik BUMN berwenang untuk memberikan penugasan apapun juga kepada BUMN.
2. Dalam melaksanakan pembangunan seringkali dirasakan perlu untuk melaksanakan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan yang ditetapkan semula.

Hal ini sejalan dengan konsep “dikuasai negara” untuk Pasal 33 UUD 1945 yang dijabarkan oleh Moh. Hatta. Menurut Moh. Hatta kata “dikuasai negara” tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, tetapi cukup bila kekuasaan negara terdapat pada pembuatan peraturan guna melancarkan jalannya ekonomi.¹⁸³

Mengenai persoalan dikuasai negara, Emil Salim¹⁸⁴ (pakar ekonomi Indonesia) berpendapat, bahwa istilah dikuasai oleh negara mempunyai pengertian sebagai; pemilik, pengatur, perencana, pelaksana, dan pengawas. Rumusan kelima pengertian ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan negara dalam kedudukannya untuk menguasai dapat dengan *memiliki dan mengelola langsung* cabang produksi penting dan sumber daya alam. Hal lain negara juga dapat *tanpa memiliki dan mengelola langsung* cabang produksi penting dan sumber daya alam, namun negara sebagai pemegang kedaulatan, memanfaatkan jalur pengaturan, perencanaan dan pengawasan terhadap bidang tersebut. Pandangan ini menempatkan pemerintah untuk berperan sesuai dengan situasi dan kondisi perkembangan zaman yang selalu menghendaki penyesuaian meng-

¹⁸² Rahayu Hartini. BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia. Malang: Setara Press. 2017. hlm 40.

¹⁸³ Mohammad Hatta. (1970). Sesudah 25 Tahun, dalam Revisi Baswir. *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2010. Hlm 31-32.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

ikuti arah kebijakan global. Globalisasi yang menginginkan pasar bebas tanpa ada batasan dan hambatan berusaha juga menjadi pertimbangan pemerintah dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan kinerja BUMN. Hal mendasar yang harus menjadi perhatian dari pemerintah adalah persoalan perlindungan akan keberadaan kekayaan alam Indonesia dan persoalan jaminan perlindungan pemenuhan kebutuhan hajat hidup masyarakat banyak.

Kinerja BUMN memang diarahkan untuk memperoleh keuntungan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Beban sebagai *agent of development* memang menempatkan BUMN untuk dapat bersaing dengan sektor swasta. Tuntutan globalisasi juga menjadi pengaruh besar atas kebijakan pemerintah yang menginginkan sektor-sektor usaha yang selama ini dimonopoli oleh BUMN dapat dilepaskan kepada swasta. Atas nama efisiensi dan efektivitas, pemerintah melalui penerbitan peraturan perundang-undangan melakukan pelepasan hak monopoli terhadap BUMN yang berkarakter publik. BUMN yang berkarakter publik dimaksudkan pada BUMN yang melakukan sektor usaha pengelolaan atau pendistribusian barang dan/atau jasa yang memiliki karakteristik sebagai barang atau jasa publik, seperti air, listrik, penyelenggaraan pelabuhan, penyelenggaraan perkeretaapian, dan sebagainya.¹⁸⁵ Khusus BUMN yang memiliki karakter publik harus dipertimbangkan untuk menerapkan kebijakan demonopolisasi, karena BUMN jenis ini berdampak pada pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak.

3. Konstruksi Hukum dan Konsep Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Kepada BUMN di Indonesia

Kebijakan perekonomian yang dilakukan pemerintah pada orde reformasi berorientasi pada pemulihan kondisi perekonomian bangsa pasca krisis moneter. Banyak Perusahaan negara yang semula diberikan hak monopoli dalam melakukan kegiatan usaha yang berkaitan dengan

¹⁸⁴ Emil Salim. (1985). "Pokok-pokok Pikiran: membangun Koperasi dan Sistem Ekonomi Pancasila". dalam Sri Edi Swasono (ed.). *Membangun Sistem Ekonomi Nasional-Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press. Hlm 61.

¹⁸⁵ Teddy Anggoro. Op. Cit. Hlm 126

BUMN dan Hak Monopoli

cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak pada masa orde lama dan orde baru, selanjutnya dicabut hak monopolinya dengan berbagai alasan, mulai dari tidak efisien dan efektifnya kinerja BUMN hingga alasan tuntutan globalisasi yang menginginkan kebebasan dan keterbukaan dalam investasi global yang tanpa batas. Persoalan mendasar yang menjadi tuntutan bagi pemerintah adalah bagaimana tetap menjaga stabilitas perekonomian bangsa melalui pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia secara maksimal tetapi dengan tetap dapat memberikan jaminan perlindungan bagi aset kekayaan alam dan jaminan perlindungan bagi hajat hidup masyarakat banyak.

Strategi peningkatan kesejahteraan bangsa dilakukan pemerintah salah satunya dengan menjalankan kebijakan demonopolisasi BUMN. BUMN yang semula diberikan hak monopoli melalui Undang-undang karena melakukan kegiatan usaha berkarakter publik, selanjutnya dilepaskan hak monopolinya juga melalui penerbitan Undang-undang yang terbaru. Adapun beberapa contoh BUMN yang berkarakter publik yang hak monopolinya dicabut secara rinci digambarkan dalam tabel berikut;

Tabel 1 Pencabutan Hak Monopolin Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

No	BUMN	Dasar Hukum Pencabutan Hak Monopoli
1	PT. Pertamina (Persero), hampir semua dihapus meninggalkan monopoli atas BBM subsidi	Undang-undang No.8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, Pertamina memegang kedudukan monopoli dalam bidang usaha minyak dan gas bumi di wilayah hukum Indonesia. Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, mencabut monopoli Pertamina kecuali terhadap BBM bersubsidi Pasal 28 ayat (3). pemerintah membuka kesempatan kepada sektor swasta untuk dapat melakukan kegiatan usaha Hulu (eksplorasi dan eksploitasi) maupun Hilir (pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga) atas minyak dan gas bumi (Pasal 9)

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

2	PT. PLN (persero)	<p>Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Monopoli PLN dicabut berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3)</p> <p>Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-undang No.30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, mengembalikan lagi posisi monopoli PLN</p>
3	PT. KAI (Persero)	<p>Undang-undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkotaan dalam Pasal 214 menghapus monopoli KAI, pernyataan Pasal 214 tersebut menyatakan bahwa paling lambat tanggal 25 April 2010 PT. KAI sudah harus melepaskan kedudukan monopolinya.</p>
4	PT. Angkasa Pura (Persero)	<p>Pasal 26 ayat (1) Undang-undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan memberikan hak monopoli pengelolaan bandara kepada PT. Angkasa Pura</p> <p>Undang-undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara meliberalisasi Pengelolaan Bandara yang sebelumnya dipegang Angkasa Pura.</p>
5	PT. Pelindo I-IV (Persero)	<p>Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran memberikan kewenangan pada Pelindo untuk melakukan monopoli dalam pengaturan bidang pelabuhan</p> <p>Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 26 ayat (1), dalam penjelasannya disebutkan pengaturan untuk bidang pelabuhan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan</p>
6	PT. Krakatau Steel (Persero)	<p>Peraturan Presiden No. 79 Tahun 2005 tentang Pencabutan Keputusan Presiden No.36 Tahun 1979 tentang Pengadaan Besi Baja mengakhiri monopoli Krakatau Steel</p>

BUMN dan Hak Monopoli

7	Perusahaan Air Minum (PAM)	Undang-undang No.11 Tahun 1974 tentang Pengairan memberikan kedudukan monopoli pada PAM Undang-undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air jo Pasal 60 dan 64 Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
---	----------------------------	--

Sumber: Diolah berdasarkan pengkajian terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMN yang semula diberikan hak monopoli dalam melakukan kegiatan usaha, Mei 2018

Khusus untuk PT. PLN (persero) adalah contoh Perusahaan Negara yang semula diberikan hak monopoli melalui Undang-undang No.15 Tahun 1985 tentang ketenagalistrikan. Selanjutnya hak monopoli ini dicabut dengan diberlakukannya Undang-undang No.30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan. Hal yang menarik kemudian adalah dikembalikannya hak monopoli kegiatan usaha penyedia tenaga listrik kepada PT. PLN (persero) melalui putusan Mahkamah Konstitusi No.111/PUU-XIII/2015.

Demonopolisasi terhadap BUMN yang dilakukan oleh pemerintah apabila dikaitkan dengan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, justru sedikit mengalami perbedaan, Pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 memberikan dukungan kepada BUMN untuk melakukan monopoli dengan dasar untuk melindungi cabang-cabang produksi penting dan melindungi hajat hidup rakyat banyak. Pengaturan tersebut merupakan turunan dari apa yang terdapat dalam konstitusi negara Republik Indonesia khususnya dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 setelah amandemen, yang secara rinci sebagai berikut:

Bab XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Apabila menilik lebih lanjut lahirnya Undang-undang No.5 Tahun 1999 ini juga diterbitkan atas dasar desakan dari IMF sebagai komitmen pemerintah melaksanakan *Letter of Intent* dan *Supplementary Memorandum* dengan IMF.¹⁸⁶

Kebijakan pemberian hak monopoli kepada BUMN untuk melakukan pengelolaan dan/atau pendistribusian barang dan/atau jasa dilaksanakan atas dasar pelaksanaan konstitusi Republik Indonesia yang secara jelas dipaparkan pada Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 tercantum dasar ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang, oleh sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.¹⁸⁷ Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran segala orang, hal ini menjadi dasar pembenar bahwa, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Ada tiga hal pokok yang harus dipahami sebagai demokrasi ekonomi Indonesia, yaitu:¹⁸⁸

¹⁸⁶ Johnny Ibrahim. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofis, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Cetakan ketiga. Malang: Bayumedia Publishing. 2009. Hlm 19-20

¹⁸⁷ Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 Paragraf pertama.

¹⁸⁸ Ibrahim. *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1997. hlm 77

BUMN dan Hak Monopoli

1. Prinsip perekonomian adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan bukan untuk kemakmuran orang seorang;
2. Prinsip produksi, yaitu produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat;
3. Prinsip berusaha perusahaan atau pelaku ekonomi, yaitu:
 - 1) Untuk hal-hal yang dianggap penting oleh negara adalah hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
 - 2) Orang seorang untuk hal-hal yang tidak mengenai hajat hidup orang banyak.

Istilah “Demokrasi Ekonomi” mengacu pada ekonomi kerakyatan sesuai dengan penjelasan Pasal 33 UUD 1945 pada paragraf pertama seperti yang dinyatakan di atas. Hal ini juga berkaitan dengan sila keempat Pancasila yang menggunakan kata kerakyatan. Point penting yang menjadi perhatian bahwa ekonomi kerakyatan tidak sama dengan ekonomi rakyat atau ekonomi pro-rakyat, yang diartikan terlalu sempit dalam lingkup kelompok tertentu. Kata kerakyatan mengacu pada sektor lebih luas yang menjangkau semua masyarakat Indonesia sebagai satu kesatuan, dengan menempatkan pola pengelolaan, pendistribusian, dan pemanfaatan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.¹⁸⁹

Secara umum substansi ekonomi kerakyatan mencakup tiga unsur pokok sebagai berikut:¹⁹⁰

1. Adanya partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses produksi nasional;
2. Adanya partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam turut menikmati hasil-hasil produksi nasional;
3. Kegiatan pembentukan produksi dan pembagian hasil-hasil itu harus berlangsung di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat.

¹⁸⁹ Revrison Baswir. *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2010. Hlm 10

¹⁹⁰ Ibid. Hlm 24-28

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Partisipasi seluruh anggota masyarakat merupakan bentuk keterlibatan rakyat untuk menjamin pendayagunaan potensi sumber daya nasional, sekaligus juga bentuk keikutsertaan masyarakat dalam menikmati hasil-hasil produksi nasional tersebut. Sasaran utamanya adalah mampu mewujudkan kehidupan yang layak untuk semua masyarakat Indonesia, yang arahnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara materiil maupun spirituil sesuai apa yang dijabarkan dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat. Point penting lainnya yang menjadi perhatian adalah bahwa dalam penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan, setiap anggota masyarakat tidak boleh hanya diperlakukan sebagai objek. Setiap anggota masyarakat harus menjadi subjek.

Kata kunci dalam ekonomi kerakyatan adalah dengan menempatkan rakyat dalam artian seluruh anggota masyarakat sebagai subjek. Kedu-dukan anggota masyarakat sebagai subjek perekonomian memiliki konsekuensi yang luas terhadap penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan, dalam hal ini rakyat harus mampu berperan aktif tidak hanya bersifat partisipatoris tetapi juga harus mampu bersifat emansipatoris.¹⁹¹ Pemakaian pernyataan Swasono tersebut dijabarkan sebagai upaya untuk memposisikan anggota masyarakat sebagai subjek aktif dalam sistem perekonomian kerakyatan. Anggota masyarakat harus dijadikan motor atau pendukung pembangunan, melalui upaya membangun kemampuan masyarakat untuk memiliki alat-alat produksi (*co-ownership*), disisi lain anggota masyarakat juga harus mampu dan turut dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomi (*co-determination*), dan yang juga tidak kalah pentingnya adalah bahwa anggota masyarakat harus juga mampu dan turut menanggung segala akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan keputusan-keputusan ekonomi tersebut (*co-responsibility*), harapan yang dituju adalah kondisi masyarakat yang dapat melaksanakan sistem perekonomian dalam suasana yang bebas dan membangkitkan dinamika serta kreatifitas rakyat tersebut.¹⁹²

¹⁹¹ Swasono. "Kesokoguruan Ekonomi Rakyat dan Triple-Co". Harian Umum Suara Pembaharuan, Jakarta, 14 Juli 2008. Hlm 6

¹⁹² Sarbini Sumawinata. *Politik Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2004. Hlm 60-61

BUMN dan Hak Monopoli

Ekonomi kerakyatan lebih mendorong masyarakat untuk secara aktif bergerak pada sektor riil perekonomian. Di awal Sub bab ini ditegaskan bahwa secara konseptual sistem ekonomi kerakyatan Indonesia didasarkan dalam konstitusi Republik Indonesia, khususnya diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. secara umum Pasal 33 UUD 1945 secara filosofis menginginkan adanya sinergi antara pemerintah dan masyarakat untuk berperan dalam mendukung tercapainya perekonomian yang merata, adil, dan makmur. Apabila mengupas satu demi satu cakupan yang dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945, tergambar makna dasar dari sistem perekonomian Indonesia sebagai ekonomi kerakyatan berusaha menyusun perekonomian sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Pemaknaan asas kekeluargaan ini lebih lanjut dikemukakan oleh Sofian Effendi sebagai berikut:¹⁹³

“...bahwa semangat kekeluargaan yang menjadi landasan filosofis dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 selanjutnya diterjemahkan dalam setiap pasal Undang Undang Dasar 1945. Semangat kekeluargaan merupakan corak budaya bangsa Indonesia, oleh karena itu sikap, pemikiran, perilaku dan tanggungjawab seorang warga bangsa kepada kolektivitasnya berada di atas kepentingan individu...”

Kemudian dikemukakan pula bahwa “...yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibuat Undang Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintahan itu adalah bersifat perseorangan, Undang Undang Dasar itu pasti tidak ada gunanya dalam praktik...”

Inti dari pelaksanaan perekonomian Indonesia adalah perekonomian yang menempatkan rakyat Indonesia sebagai pihak utama yang berdaulat. Kedaulatan rakyat dalam sistem perekonomian Indonesia dilakukan sejak Indonesia Merdeka dan menetapkan Undang Undang Dasar 1945,

¹⁹³ Elli Ruslina. “Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia”. Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012. hlm 50.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

dengan tegas digariskan kebijakan nasional untuk melakukan “transformasi ekonomi dan transformasi sosial”. Mengenai transformasi ekonomi adalah mengubah sistem ekonomi kolonial yang subordinasi menjadi sistem ekonomi nasional yang demokratis. Sistem ekonomi kolonial adalah sistem ekonomi yang didasarkan paham individualisme atau asas perorangan, mengikuti ketentuan *Wetboek van Koophandel* (WvK/KUHD). Sistem ekonomi nasional adalah sistem ekonomi berdasarkan paham demokrasi ekonomi Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945. Transformasi sosial adalah mengubah pola hubungan ekonomi subordinasi, seperti tuan-hamba, juragan-buruh (sebagaimana berlaku pada zaman VOC/*Vereenigde Oostindische Compagnie*, pasca VOC, *Brother hood* dan pasca *Brother hood*) perlu diubah menjadi hubungan ekonomi yang demokratis, yaitu pola hubungan ekonomi yang parsipatori dan emansipatori. Makna partisipatori dan emansipatori ekonomi adalah terlaksananya prinsip “keterbawasertaan” dalam proses pembangunan. Prinsip keterbawasertaan yang dimaksud adalah dalam setiap kemajuan pembangunan rakyat seharusnya senantiasa terbawaserta. Kemajuan ekonomi rakyat haruslah inheren dengan kemajuan pembangunan nasional seluruhnya. Dalam setiap kemajuan pembangunan, rakyat di bawah harus terangkat dan terbawaserta. Oleh karena itu tuntutan transformasi ekonomi dan transformasi sosial yang harus dianggap inheren dalam pembangunan nasional¹⁹⁴

Selain pemaknaan perekonomian berdasarkan asas kekeluargaan, dalam konsep perekonomian Pasal 33 UUD 1945 juga dikenal Pemaknaan konsep “menguasai cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. konsep ini merupakan bentuk realisasi peran pemerintah dalam tatanan ekonomi nasional melalui pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pada dasarnya pendirian BUMN merupakan bentuk layanan pemerintah kepada masyarakat bukan sebagai upaya untuk mengendalikan sistem perekonomian sepenuhnya, apalagi dipergunakan sebagai alat untuk mengeruk

¹⁹⁴ Sri-Edi Swasono. *Ekspose Ekonomi: Mewaspada Globalisme dan Pasar Bebas*. Yogyakarta: Pustep UGM. 2005. hlm. 9.

BUMN dan Hak Monopoli

kekayaan untuk negara maupun pribadi. Pernyataan ini didasarkan pada bagian pertimbangan dalam Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan bahwa:

- 1) Badan usaha milik negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan rakyat;
- 2) Pelaksanaan peran badan usaha milik negara dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal;
- 3) Untuk mengoptimalkan peran badan usaha milik negara itu, maka pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional.

Pendirian BUMN oleh pemerintah merupakan langkah untuk menghindari terjadinya eksploitasi dan monopoli yang dilakukan oleh swasta. BUMN sebagai bagian dari sistem ekonomi kerakyatan menurut San Afri Awang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁹⁵

1. Peranan vital negara (dalam hal ini pemerintah) memiliki point penting dan utama dalam sistem ekonomi kerakyatan. Hal yang menjadi utama bagi pemerintah adalah mengedepankan peran pemerintah dalam menggerakkan roda perekonomian negara yang tidak bisa melepaskan indikator pendekatan ekonomi, pendekatan sosial, dan pendekatan moral. Peranan negara tidak hanya sebatas pada pengatur jalannya roda perekonomian bangsa, tetapi juga dapat berperan ikut mengelola dalam bentuk pendirian badan usaha yang diberi nama BUMN. Pendirian BUMN merupakan bentuk pelaksanaan tugas negara yang ikut andil terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan perekonomian bangsa. Tujuan utamanya adalah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat, dengan mengutamakan kemakmuran masyarakat banyak daripada kemakmuran

¹⁹⁵ San Afri Awang, "Mengukur Demokrasi Indonesia: Politik, Ekonomi, dan Ekologi". Artikel pada Seminar Bulanan Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada, 24 April 2008. source: <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id/My%20Web/sembul52.htm>. diakses 13 Agustus 2018

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

orang per orang, atau kelompok tertentu. Hal utama yang tidak kalah penting adalah menjamin agar perekonomian bangsa tidak dikuasai oleh swasta atau segelintir orang yang hanya peduli akan upaya memperkaya diri sendiri.

2. Efisiensi ekonomi berdasarkan atas keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan. Prinsip ekonomi kerakyatan berbeda dengan ekonomi liberal kapitalisme yang menghendaki mekanisme pasar bebas dan tidak berorientasi pada rakyat. Perbedaan juga terlihat pada prinsip ekonomi *welfare economy* yang didasarkan pada pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas, dengan menggunakan pemerataan pendapatan melalui pengenaan pajak yang besar kepada orang menengah ke atas dan diberikan kepada masyarakat miskin tanpa bermaksud menggerakkan perekonomian rakyat kecil. Ekonomi kerakyatan menghendaki implementasi secara adil dengan melibatkan partisipasi rakyat secara utuh, dan hal yang tidak kalah pentingnya adalah “keberlanjutan”. Keberlanjutan dalam penataan ekonomi sangat diperlukan demi terlindunginya aset sumber daya alam dan sumber daya manusia. Hal ini menjadi penting, karena dengan memberikan perhatian dalam pengelolaan dan pelestarian aset kekayaan alam serta SDM diharapkan akan mampu menciptakan stabilitas dan harmonisasi dalam pembangunan. Efisiensi ekonomi akan tercipta apabila aspek keberlanjutan menjadi salah satu point penting dalam menerapkan kebijakan ekonomi kerakyatan, karena tidak akan mengeluarkan biaya perbaikan yang nominalnya lebih besar dibandingkan dengan biaya pemeliharaan kelestarian alam dan SDM.
3. Proses ekonomi mencerminkan kehendak rakyat akan adanya pemerataan sosial. Pemerataan penguasaan faktor produksi sejalan dengan amanah yang diberikan oleh Pasal 33 UUD 1945, dimana penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan harus dilaksanakan dengan terus menerus melalui penataan kelembagaan, yaitu dengan cara pemerataan penguasaan modal atau faktor-faktor produksi kepada segenap lapisan anggota masyarakat, intinya adalah memposisikan rakyat sebagai pihak yang berdaulat dalam sistem perekonomian inilah yang menjadi inti dalam sistem ekonomi kerakyatan.

BUMN dan Hak Monopoli

4. Pola hubungan produksi adalah kemitraan, bukan buruh-majikan. Hal utama yang menjadi cerminan ekonomi kerakyatan adalah menempatkan setiap pelaku ekonomi telah menjadikan ruh koperasi sebagai sokoguru ekonomi bangsa. Karakter utama ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi pada dasarnya terletak pada dihilangkannya watak individualistis dan kapitalistik dari wajah perekonomian Indonesia. Dalam suatu organisasi perusahaan, memang secara nyata ada yang namanya buruh dan majikan, tetapi sistem kerja yang dibangun adalah sistem kemitraan, dimana buruh dan majikan bekerjasama dengan melibatkan satu kesatuan hubungan kerja yang saling membutuhkan, dengan melibatkan buruh diikutsertakan sebagai pemilik perusahaan atau anggota koperasi. Perusahaan hendaknya dikembangkan sebagai bangun usaha yang dimiliki dan dikelola secara kolektif melalui penerapan pola-pola kepemilikan saham oleh pekerja. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan menempatkan kedaulatan ekonomi rakyat yang berupaya meningkatkan kesejahteraan bersama.
5. Perekonomian Indonesia dibangun atas dasar keseimbangan antara perencanaan nasional dan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi di daerah-daerah. Mekanisme alokasi melalui perencanaan pemerintah, mekanisme pasar, dan kerjasama merupakan bentuk-bentuk mekanisme penerapan dalam pelaksanaan sistem perekonomian Indonesia yang melibatkan peran pemerintah pusat, pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dan rakyat secara keseluruhan. Kondisi ini selaras dengan apa yang dinyatakan dalam Konstitusi Republik Indonesia, tepatnya pada Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

BUMN sebagai badan usaha didirikan sebagai bentuk kontrol pemerintah atas aset-aset strategi negara, yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemakmuran rakyat banyak. Atas dasar melindungi aset-aset strategi dan jaminan atas kemaslahatan rakyat banyak lah yang mem-

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

posisi BUMN memiliki hak istimewa. Salah satu hak istimewa dari BUMN adalah diberikannya kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha secara monopoli. Pengecualian hak monopoli yang diberikan kepada BUMN dikuatkan berdasarkan Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Variabel Cabang-cabang produksi penting bagi negara dan variabel menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan hal pokok yang dalam menjalankan usahanya harus dikuasai oleh negara. Konsep “hak menguasai negara” berasal dari teori kekuasaan negara yang bersumber dari rakyat sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.¹⁹⁶ Ide mengenai penguasaan negara atas cabang-cabang produksi penting bagi hajat hidup rakyat, dan bumi, air, kekayaan alam yang diserahkan kepada negara seutuhnya dijelaskan oleh Mohammad Hatta sebagai berikut:¹⁹⁷

“Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum dasar ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau kepemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas usaha kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara

¹⁹⁶ Aminuddin Ilham. Op. Cit. Hlm. 51.

¹⁹⁷ RM.A.B. Kusuma. *Labirnya Undang-undnag Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2004. Hlm 443

BUMN dan Hak Monopoli

kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorangan yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang seorangan.

Bumi dan air dan kekayaan alam terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Penentuan cabang-cabang produksi yang sebaiknya dikuasai atau tidak dikuasai oleh negara dijabarkan oleh Maruarar Siahaan¹⁹⁸ dalam tabel berikut:

Tabel 2 Matriks Cabang Produksi atau Sumber Daya Alam yang dikuasai negara menurut Pasal 33 UUD 1945

No	Cabang Produksi/SDA	Menguasai Hajat Hidup	Dikuasai Negara
1	Penting/ Strategis bagi negara	Menguasai hajat hidup orang banyak	Dikuasai
2	Penting/ Strategis bagi negara	Tidak menguasai hajat hidup orang banyak	Dikuasai
3	Tidak penting/ Strategis bagi negara	Menguasai hajat hidup orang banyak	Dikuasai
4	Tidak penting/ Strategis bagi negara	Tidak menguasai hajat hidup orang banyak	Tidak dikuasai
5	Bumi		Dikuasai
6	Air		Dikuasai
7	Kekayaan Alam dalam Bumi/Air		Dikuasai

¹⁹⁸ Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 74/PPU-VIII/2010. Tertanggal 21 Desember 2011. hlm. 23-24.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Penegasan mengenai BUMN yang memungkinkan untuk melakukan kegiatan monopoli memang dibenarkan dalam Konstitusi Republik Indonesia dan dikuatkan oleh Pasal 51 Undang-undang No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Beberapa BUMN yang memiliki peran penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, hendaknya tetap dilakukan atau dikelola oleh negara secara monopoli. Kondisi monopoli dan hak menguasai negara yang diberikan kepada BUMN didasari pada kondisi bentuk usaha yang bergerak dalam sektor yang membutuhkan modal besar investasi (*fixed cost*) tinggi. Kondisi ini untuk menghindarkan eksploitasi harga jika diserahkan pada swasta yang cenderung ingin cepat mengembalikan biaya investasinya, tentu saja yang akan dibebankan adalah konsumen yaitu masyarakat pengguna dan/atau pemanfaatnya. Pengecualian monopoli dalam hal ini dibenarkan atas dasar melindungi aset kekayaan alam dan jaminan terlindunginya pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak.

4. Konsep Monopoli yang dapat Diterapkan BUMN agar dapat Mengimbangi Tuntutan Globalisasi dan Tujuan dari Dasar Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Tercapai.

BUMN merupakan badan usaha yang mayoritas atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, bentuk BUMN yang diberlakukan di Indonesia ada dua, yaitu BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum/Perum (*Statutory public corporation*) dan BUMN yang berbentuk Perusahaan Perseroan/Persero (*Commercial companies*), meskipun pernah dikenal istilah Perusahaan Jawatan/Perjan (*Department government enterprise*) saat diberlakukannya Undang-undang No.9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara. Perum adalah jenis BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.¹⁹⁹ Sedangkan Persero adalah BUMN yang ber-

¹⁹⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

BUMN dan Hak Monopoli

bentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.²⁰⁰

BUMN berbentuk persero adalah BUMN yang dianggap mampu mandiri dan bersaing dalam perputaran kegiatan bisnis. BUMN persero ini sebagai pelaksanaan kegiatannya selain mengacu pada Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN juga mengacu pada Undang-undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perseroan pada dasarnya adalah entitas usaha biasa yang kekayaannya (dalam bentuk saham) terpisah dari kekayaan negara, dengan kepemilikan saham baik seluruh atau sebagian oleh negara. Penyertaan modal minimal 51% yang dilakukan oleh negara dalam pendirian BUMN tidak membuat kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara/ kekayaan negara. Hal ini dimaksudkan agar mekanisme pengelolaan, termasuk pengurusan piutang BUMN dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan tidak boleh mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain BUMN persero dalam pengelolaan keuangannya tunduk pada hukum perdata yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya dan tidak tunduk dengan peraturan yang berkaitan dengan keuangan negara.²⁰¹

BUMN persero merupakan badan hukum, yang menurut teori hukum, sebagai suatu organisasi atau lembaga yang dapat menjadi subjek hukum sama halnya seperti manusia. Konstruksi hukum perdata menyatakan bahwa BUMN persero disamakan pengaturannya dengan Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-undang No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN.²⁰² BUMN persero sebagai badan hukum juga dikuatkan

²⁰⁰ Ibid, Pasal 1 angka 2

²⁰¹ Muhammad Djafar Saidi. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Press. 2008. Hlm 6-7

²⁰² Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik: Keuangan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009. Hlm 128.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

dalam teori organ yang dinyatakan oleh Otto von Gierke. Badan hukum itu bukanlah suatu hal yang abstrak, ia suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia yang ada di dalam pergaulan hukum. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan (hak) yang tidak ber-subjek, tetapi badan hukum itu suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Dengan kata lain fungsi badan hukum dipersamakan dengan fungsinya manusia. Jadi badan hukum tidak berbeda dengan manusia, dapat disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum. Ini bukan soal yang riil, justru riil seperti orang-orang dalam kualitasnya sebagai subjek hukum. Sebab kualitas subjek hukum pada manusia juga tidak dapat ditangkap dengan panca indera dan bertindaknya tidak dengan kesatuan wujud orang, tetapi organ dari orang itu yang bertindak. Dalam hal ini kedudukannya tidak hanya sebagai suatu pribadi yang sesungguhnya, tetapi badan hukum tersebut juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat perlengkapannya/ organ perseroan tersebut (pengurus dan anggota-anggotanya).²⁰³

Kedudukan BUMN persero yang berbadan hukum menempatkan BUMN persero memiliki hak dan kewajiban yang melekat sebagai subjek hukum. BUMN persero sebagai badan usaha yang dimiliki oleh negara, dimana kontrolnya ada pada tangan negara melalui kementerian Badan Usaha Milik Negara. Point penting dalam pelaksanaan pengelolaan BUMN harus dilakukan secara berhati-hati mengingat kegiatan usaha yang dilakukan adalah mengelola cabang-cabang perekonomian tertentu yang vital, selain itu kemudahan-kemudahan yang diperoleh sering kali dapat dilakukan oleh oknum-oknum tertentu untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu, baik perorangan maupun kelompok tertentu. Hal ini tentunya tidak diinginkan terjadi karena dapat menyebabkan BUMN menjadi kolaps atau terus menerus mengalami kerugian dan berujung pada pailit. BUMN sebagai *agent of development* seharusnya memberikan kontribusi yang besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara menyeluruh.

²⁰³ Ali Rido. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Persero, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, dan Wakaf*. Bandung: Alumni. 1981. Hlm 16-17.

BUMN dan Hak Monopoli

Kedudukan BUMN persero yang diharapkan dapat mandiri membantu pembangunan bangsa dalam pengelolaannya menghendaki kemampuan untuk berkontribusi meningkatkan taraf hidup bangsa Indonesia dimata global. Kegiatan BUMN juga tidak semata-mata hanya diperuntukkan untuk mengejar keuntungan saja, tetapi ada juga didirikan atas dasar memberikan pelayanan bagi masyarakat Indonesia. Pada umumnya BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum dan badan hukum publik yang diberikan kewenangan untuk melakukan pelayanan umum (*public utalitis*), sedangkan BUMN persero memang pada umumnya berorientasi untuk mengejar keuntungan. Tidak semua BUMN persero didirikan dengan orientasi mengejar keuntungan saja, tetapi ada beberapa BUMN persero yang didirikan untuk melindungi aset kekayaan negara dan menjalankan usaha yang terkategori dalam cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Jenis BUMN persero yang melakukan kegiatan usaha pada pengelolaan dan pendistribusian cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak, berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dapat diberikan hak monopoli. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 dan diperkuat oleh Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Mengenai pengecualian monopoli yang diberikan kewenangan kepada BUMN persero ini memang dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan terhadap aset kekayaan negara agar dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kenyataannya hampir semua BUMN persero yang semula diberikan hak monopoli kemudian dicabut hak monopolinya dengan melakukan demonopolisasi dan/atau privatisasi. Padahal apabila kita kembali pada hakikat pembangunan yang dikehendaki oleh pendiri bangsa Indonesia, sistem perekonomian Indonesia didasarkan pada Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945. Sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh Mohammad Hatta, yang menyatakan bahwa hakikatnya semangat Undang Undang Dasar Negara Indonesia menghendaki pembangunan ekonomi nasional terutama harus dilaksanakan dengan dua cara yaitu:

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

1. Sektor pembangunan yang besar akan dikerjakan oleh Pemerintah atau dipercayakan kepada badan, badan hukum yang tertentu di bawah penguasaan pemerintah. Pedoman yang hendak dicapai adalah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Sektor pembangunan yang menengah kebawah dikerjakan oleh rakyat melalui koperasi. Koperasi dapat berkembang berangsur-angsur dari kecil, sedang, menjadi besar dari pertukangan atau kerajinan menjadi industri.

Penegasan lanjutan yang mencirikan kekhasan perekonomian Indonesia dinyatakan oleh ayat (4) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan “...Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional...”. Makna yang terkandung dalam peristilahan “efisiensi berkeadilan” membandingkan masuknya paham neoliberalisme ekonomi (yang membuka jalan ke arah kapitalisme dan imperialisme baru). kondisi ini dikarenakan perkataan “efisiensi dalam perekonomian berorientasi pada *maximum gain* (dalam badan usaha ekonomi) dan *maximum satisfaction* (dalam transaksi ekonomi orang-seorang). Maksudnya paham ekonomi neoklasikal sebagai wujud dari liberalisme ekonomi/neoliberalisme yang beroperasi melalui pasar-bebas (*laissez-faire*). Keberadaan Pasar-bebas akan membuka peluang untuk berdaulatnya Pasar dan akan menggusur kedaulatan Rakyat, pada akhirnya pasar-bebas akan menggusur orang miskin dan bukan menggusur kemiskinan.²⁰⁴ Dengan menambahkan istilah “efisiensi berkeadilan” maka kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat, *individual preference* dirubah menjadi *social preference*. Hal ini merupakan suatu perwujudan transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas perorangan menjadi sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan asas kekeluargaan. Sistem ekonomi kerakyatan yang merupakan sistem ekonomi ciri khas bangsa Indonesia

²⁰⁴ Sri-Edi Swasono. *Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: Bappenas. 2008. hlm.24

BUMN dan Hak Monopoli

memang memiliki perbedaan dengan sistem ekonomi negara kesejahteraan dan sistem ekonomi neoliberal, kondisi ini dapat dilihat dalam tabel 5 berikut ini:²⁰⁵

Tabel 3 Perbandingan Peran Negara dalam Berbagai Sistem Perekonomian

Ekonomi Kerakyatan	Negara Kesejahteraan	Ekonomi Neoliberal
Menyusun perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; mengembangkan koperasi Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Mengintervensi pasar untuk menciptakan kondisi kesempatan kerja penuh	Mengatur dan menjaga bekerjanya mekanisme pasar, mencegah monopoli.
Menguasai cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; mengembangkan BUMN Pasal 33 ayat (2) UUD 1945	Menyelenggarakan BUMN pada cabang-cabang produksi yang tidak dapat diselenggarakan oleh perusahaan swasta	Mengembangkan sektor swasta dan melakukan privatisasi BUMN
Menguasai dan memastikan pemanfaatan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945	Menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan pembangunan	Memacu laju pertumbuhan ekonomi, termasuk dengan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi masuknya investasi asing.
Mengelola anggaran negara untuk kesejahteraan rakyat; memberlakukan pajak progresif dan memberikan subsidi	Mengelola anggaran negara untuk kesejahteraan rakyat; memberlakukan pajak progresif dan memberikan subsidi	Melaksanakan kebijakan anggaran ketat, termasuk menghapus subsidi
Menjaga stabilitas moneter	Menjaga stabilitas moneter	Menjaga stabilitas moneter

²⁰⁵ Ahmad Zarkasi Efendi, dkk. *Demokrasi Ekonomi: Koperasi dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan*. Malang: Averroes Press. 2012. Hlm 57.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Memastikan setiap warga negara memperoleh haknya untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 ayat (2))	Memastikan setiap warga negara memperoleh haknya untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak.	Melindungi pekerja perempuan, pekerja anak, dan bila perlu menetapkan upah minimum.
Memelihara fakir miskin dan anak terlantar (Pasal 34)	Memelihara fakir miskin dan anak terlantar	-

Berdasarkan tabel 3 di atas terlihat jelas bahwa sistem perekonomian kerakyatan yang dianut Indonesia adalah sistem ekonomi yang mengedepankan asas kekeluargaan. Ekonomi kerakyatan menentang adanya sikap individualisme, kapitalisme dan eksploitasi ekonomi secara privat. Namun kenyataannya ekonomi kerakyatan dengan paham pemerataan ekonomi yang mengedepankan kolektivitas masyarakat saat ini sulit untuk bersaing karena dipengaruhi globalisasi.

Apabila melihat kembali sejarah perkembangan sistem perekonomian Indonesia yang dimulai pada awal kemerdekaan menghendaki sistem perekonomian yang menempatkan rakyat sebagai pihak yang berdaulat. Kedaulatan rakyat diformulasikan dalam bentuk pengelolaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah untuk sektor pembangunan yang besar, sedangkan sektor pembangunan yang menengah dan kecil dilakukan oleh rakyat melalui koperasi. Kedua sektor pembangunan ini didasarkan pada upaya meingkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Keterlibatan swasta apalagi asing diminimalisir. Kondisi ini terus berlangsung hingga dimuat secara tegas dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1973 yang memunculkan platform bahwa “pinjaman luar negeri” merupakan “pelengkap dan bersifat sementara”. Hal yang menjadi patokan dengan diberlakukannya platform tersebut terpelihara suatu paham politik nasional, yaitu bahwa di dalam pembangunan nasional dalam hal ini yang dibangun adalah rakyat, bangsa dan negara. Pembangunan ekonomi adalah derivat dari paham politik nasional, artinya pembangunan ekonomi berkedudukan sebagai pendukung integral terhadap pembangunan rakyat, bangsa dan negara, yang merupakan pembangunan “manusia Indonesia seutuhnya”.

Keberlanjutan dari kebijakan tersebut adalah dengan memberlakukan platform tersebut secara melembaga ke seluruh birokrasi, dan karena ditegaskan dalam GBHN, maka platform ini juga tersosialisasi secara luas di kalangan masyarakat.²⁰⁶ Keberlanjutan kebijakan platform ini tidak terjadi pada GBHN 1998. Platform tersebut dilepas dan tidak lagi ditemukan arahan bahwa pinjaman luar negeri merupakan pelengkap dan bersifat sementara. Sejak tahun 1988 maraknya semangat liberalisasi dan deregulasi. Platform ini dihapuskan dari GBHN, hal yang dapat dipastikan bahwa kondisi ini merupakan bagian dari skenario internasional. Dampaknya maka sektor pembangunan di Indonesia dilakukan hanya sekedarnya saja dan selalu mendapat pengaruh yang mendikte terhadap semua kebijakan pembangunan Indonesia, kondisi ini menempatkan Indonesia sebagai negara yang tidak mandiri dan selalu bergantung pada negara-negara kapitalis melalui bantuan-bantuan luar negeri baik dalam bentuk investasi maupun utang luar negeri yang semakin tahun semakin meningkat jumlahnya.²⁰⁷

Pasar bebas yang kompetitif yang merupakan tuntutan globalisasi, juga dijadikan sebagai argumen penguat diberlakukannya kebijakan perluasan kesempatan masuknya investasi asing bagi pengelolaan sumber

²⁰⁶ Pada awal Orde Baru, yang mewarisi kebangkrutan ekonomi Orde Lama, memunculkan ide mengenai perlunya memperoleh pinjaman dari luar negeri untuk mengangkat perekonomian nasional Indonesia dan muncul juga gagasan bagaimana dan kehati-hatian terhadap pinjaman luar negeri. Dikemukakan syarat-syaratnya: yang intinya menyangkut bunga rendah (bukan filantropi), tidak mengikat dan digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek pembangunan ekonomi yang masing-masing mampu mengembalikan sendiri hutang dan bunganya, mengutip arahan Mohammad Hatta: patokan-patokan hutang luar negeri (“Tracee Baru”, Universitas Indonesia, 1967), yaitu bahwa setiap hutang luar negeri harus secara langsung dikaitkan dengan semangat meningkatkan self-help dan self-reliance di samping bunga harus rendah, untuk menumbuhkan aktivitas ekonomi sendiri. Mohammad Hatta, *Masalah Bantuan Perkembangan Ekonomi bagi Indonesia*, Jakarta: Jambatan, 1967, h. 2-4

²⁰⁷ Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan*, op. cit., h. 214. Kebetulan Bapak Sri-Edi Swasono sebagai anggota Pokja GBHN pada Dewan Pertahanan Keamanan Nasional, sebagai lembaga tunggal yang bertugas menyusun naskah resmi GBHN.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

daya untuk menyokong pembangunan Indonesia. Giddens (1998),²⁰⁸ menyatakan bahwa desakan globalisasi yang menginginkan pemerintah memberlakukan kebijakan dengan menciptakan sistem-sistem dan kekuatan-kekuatan transnasional baru, dimana menghilangkan batasan-batasan sebagai hambatan-hambatan perekonomian. Terjadinya pergeseran, dimana semula pembangunan yang dipimpin oleh pemerintah selanjutnya berpindah ke pembangunan yang dipimpin oleh pasar (*market*).²⁰⁹ Semakin mengglobalnya pasar finansial yang bekerja bersamaan dengan keterbukaan ekonomi dari negara-negara di dunia, menciptakan makin mobilitasnya pergerakan modal dari satu tempat ke tempat lain. Aliran dana dari negara-negara maju dalam bentuk investasi usaha di negara-negara berkembang, memungkinkan terjadinya transfer teknologi dan management pengelolaan usaha.²¹⁰

Peralihan pasar finansial ini berdampak pada semakin menghilangnya kedaulatan pemerintah, khususnya dalam mengatur pergerakan perkembangan kemajuan ekonomi bangsa.²¹¹ Kondisi ini telah diprediksi oleh Adam Smith (1937),²¹² berpendapat bahwa dalam urusan ekonomi tidak dikehendaki adanya campur tangan pemerintah sekecil apapun, penyesuaian keputusan-keputusan ekonomi diserahkan pada mekanisme pasar. Prinsip-prinsip liberal dalam ekonomi pasar adalah bahwa tiap pelaku ekonomi, baik konsumen maupun pelaku usaha, haruslah diberikan kebebasan untuk mengejar kepentingan pribadinya masing-masing.

²⁰⁸ Anthony Giddens. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Melden: Blackwell Publisher Ltd. Edisi Indonesia. *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika. 2000. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 38.

²⁰⁹ I Wibowo & F. Wahono. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cenderelas Pustaka Rakyat Cerdas. 2003. Hlm. 83.

²¹⁰ Rhido Jusmadi. *Konsep Hukum Persaingan Usaha: Sejarah, Kaidah Perdagangan Bebas dan Pengaturan Merger-Akuisisi*. Malang: Setara Press. 2014. Hlm. 24-25

²¹¹ Tulus Tambunan. "Implikasi dari Globalisasi/ Perdagangan Bebas Dunia Terhadap Ekonomi Nasional". Bahan diskusi dalam Seminar Penataan Ruang dan Pengembangan Wilayah, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta 1 Juli 2005. Hlm. 2

²¹² Adam Smith. *An Enquiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*. New York: Modern Library. 1937. Hlm.423.

Pernyataan ini juga sejalan dengan pernyataan Landreth & Colander²¹³ (1994), yang menyatakan bahwa dasar pemikiran campur tangan negara tidak diperlukan dalam mekanisme ekonomi, karena adanya keyakinan bekerjanya tangan yang tidak kelihatan (*invisible hand*) yang memungkinkan berlangsungnya mekanisme pasar secara otomatis. Pasar seharusnya dibiarkan bebas tanpa intervensi dari negara, apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dari pasar bebas, secara otomatis pasar akan mengkoreksinya dengan apa yang dinamakan *invisible hand*.

Ekonomi pasar bebas tidak mengenal adanya tujuan satu-satunya yang harus dicapai. Pasar bebas merupakan sebuah tatanan yang spontan, yang tidak pernah dapat dikendalikan oleh suatu tujuan tunggal. Pasar melayani beragam tujuan yang terpisah-pisah dan bahkan tidak dapat diperdamaikan satu dengan yang lainnya. Hal ini dapat dikatakan bahwa pasar bebas bukan buatan atau hasil rancangan manusia, walaupun mungkin disebabkan oleh tindakan manusia. Hal utama yang dimungkinkan menjadi tujuan pasar bebas adalah untuk menjamin kelestarian pasar bebas dan semua pihak yang ada di dalamnya, dengan kata lain pasar bebas berfungsi mempertahankan sebuah tatanan yang akan memberi peluang bagi setiap orang untuk mencapai tujuannya sendiri-sendiri.²¹⁴ Upaya untuk mencapai tujuan dari masing-masing orang ini akan melahirkan sistem ekonomi pasar yang akan berdampak pada persaingan sehat, sehingga setiap bentuk gangguan dalam bentuk campur tangan pemerintah dianggap hanya akan menghambat proses seleksi alamiah yang sehat. Dengan kata lain, semangat pasar bebas adalah kebebasan untuk bertarung dalam suatu arena yang dinamakan persaingan (*competition*). Pasar persaingan ini akan menuntut pelaku usaha untuk terus menerus memperbaiki produk yang dihasilkan. Sedangkan bagi konsumen, persaingan memberikan pilihan dalam menentukan produk untuk dikonsumsi. Segala bentuk keuntungan tersebut dapat diraih dalam mekanisme pasar persaingan sempurna yang lebih menekankan pada kompetisi sehat

²¹³ Harry Landreth & David C. Colander. *History of Economic Thought*. Boston: Houghton Mifflin Company. 1994. Hlm. 71-72.

²¹⁴ Friedrich A. von Hayek. *Law Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice*. London: Routledge and Kegan Paul. 1976. Hlm. 107-108.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

antar pelaku usaha dan menghapus berbagai macam bentuk halangan dalam persaingan dan peran kebijakan persaingan.²¹⁵

Liberalisasi perdagangan dan ekonomi membantu terciptanya persaingan usaha di dalam pasar melalui peningkatan jumlah barang dan/atau jasa yang berkualitas baik tetapi dengan harga terjangkau. Praktik dalam kegiatan usaha, ada beberapa tindakan-tindakan anti persaingan yang telah dilakukan oleh pelaku usaha dengan maksud mengejar keuntungan pribadi. Kondisi yang tidak seimbang ini tentunya akan merugikan konsumen yang pada akhirnya dapat melumpuhkan sistem ekonomi pasar. Pada kasus seperti ini lah maka negara harus turut campur melalui reformasi penerapan orientasi pasar, dengan tujuan untuk menyeimbangkan sistem. Mekanisme pengendalian harga dan pengaturan pasar akan ditetapkan, salah satunya pada pengelolaan produk yang menyangkut cabang-cabang produksi penting bagi negara, dan pemenuhan atas produk-produk yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Kondisi ini secara tegas dimuat dalam konstitusi Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945, lebih lanjut dikuatkan dalam Pasal 51 Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Meskipun desakan pasar menginginkan agar semua sektor usaha diberikan kesempatan terbuka bagi semua pelaku usaha untuk melakukan kegiatan bisnis di wilayah hukum Indonesia, dan atas komitmen pasar bebas, pemerintah telah memberlakukan kebijakan demonopolisasi terhadap kegiatan usaha yang selama ini di monopoli oleh BUMN, praktiknya tidak semua jenis usaha hingga saat ini mampu dilaksanakan oleh sektor swasta. Bidang usaha yang masih menduduki posisi monopolis oleh BUMN walaupun telah didemonopolisasi melalui peraturan perundang-undangan terjadi karena hambatan alamiah seperti:²¹⁶

1. Tingginya biaya investasi apabila swasta ingin masuk ke dalam industri tersebut. Industri ini menarik bagi swasta tetapi tidak ekonomis mengingat durasi return of investment terlalu panjang, argumentasi

²¹⁵ Frederich M. Scherer. *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution. 1994. Hlm. 37-41

²¹⁶ Teddy Anggoro. Op. Cit. Hlm. 432-435

BUMN dan Hak Monopoli

fixed cost tinggi tetapi biaya variable rendah atau tidak ada sama sekali, serta keunggulan jaringan. Sebagai contoh jasa layanan pelabuhan yang masih didominasi oleh PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo) I-IV, jasa layanan kebandar-udaraan yang masih dipegang oleh perusahaan BUMN yaitu PT. Angkasa Pura I-II, Jasa transmisi listrik yang dijalankan oleh PT. Pembangkit Listrik Negara (PLN), Jasa transportasi kereta api yang dipegang oleh PT. Kereta Api Indonesia (KAI), jasa pipanisasi gas yang tetap dimonopoli oleh PT. Perusahaan Gas Negara (PGN), saluran telepon berbasis kabel oleh PT. Telkom.

2. Kedudukan monopoli karena struktur ekonomi dan bisnis industri tersebut tidak menguntungkan bagi swasta, termasuk di dalamnya insentif investasi dan market size kecil di Indonesia. Sebagai contoh kedudukan monopoli yang dipegang oleh PT. Penataran Angkatan Laut (PAL), PT. Dirgantara Indonesia (DI), PT. Industri Kereta Api (INKA).
3. Kedudukan monopoli karena proteksi pemerintah, mengingat terdapat kepentingan dan kedaulatan negara di dalamnya. Sebagai contoh Perum Peruri dan PT. Pindad.
4. Kedudukan monopoli karena masih menjalankan sebagian tugas pemerintah, seperti yang dilakukan oleh PT. Biro Klasifikasi Indonesia (BKI).

Apabila dikaitkan dengan tujuan hukum, dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.²¹⁷ Meskipun demikian, dalam pandangan Radbruch, suatu kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum, tetapi terdapat kekecualian, yakni bilamana pertentangan antara

²¹⁷ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Liberty: Yogyakarta. 2002. hlm. 70.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil, maka pada saat itu, tata hukum itu boleh dilepaskan.²¹⁸ Kondisi tersebut menempatkan pada pemikiran diberlakukannya asas keseimbangan. Asas keseimbangan merupakan pelaksanaan dari prinsip itikad baik, prinsip transaksi jujur dan prinsip keadilan. Keseimbangan dalam hukum dilandasi adanya kenyataan disparitas yang besar dalam masyarakat, oleh karena itu diperlukan suatu sistem pengaturan yang dapat melindungi pihak yang memiliki posisi yang tidak menguntungkan. Tolok ukur untuk menentukan asas keseimbangan dalam hukum persaingan usaha adalah dengan melihat:²¹⁹

1. apakah keseimbangan diletakkan dan diukur antara kepentingan umum atau kepentingan individu;
2. Keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan;
3. Keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan penegakan hukum;
4. Keseimbangan antara nilai ekonomi dengan nilai sosial;
5. Keseimbangan antara asas legalitas formal dengan legalitas materiil.

Format ini dapat memberikan tatanan yang lebih baik dalam menentukan konsep dasar pelaksanaan monopoli terhadap BUMN.

BUMN didirikan sebagai *agent of development* yang lebih berorientasi pada pemenuhan kemanfaatan umum (*utility public*)²²⁰, hal ini lah yang membedakan dengan perusahaan swasta yang hanya berorientasi pada keuntungan (*profit motif*). Kebijakan yang diberlakukan pemerintah, dengan tetap memberlakukan hak monopoli kepada BUMN atas kegiatan usaha vital, pada dasarnya harus berpijak pada konsep demokrasi ekonomi. Praktik dalam penyelenggaraan sistem demokrasi ekonomi adalah

²¹⁸ A. Gunawan Setiandja. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Kanisius: Yogyakarta. dan PT. BPK Gunung Mulia: Jakarta. 2001. hlm. 42.

²¹⁹ Ni Luh Made Mahendrawati. "Asas Keseimbangan dalam Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". Ringkasan Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2016. hlm 88-89

²²⁰ Aminuddin Ilmar. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. cetakan pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2012. hlm 73

BUMN dan Hak Monopoli

setiap anggota masyarakat tidak boleh hanya diperlakukan sebagai objek. Setiap anggota masyarakat harus menjadi subjek. Harapan yang dituju adalah kondisi masyarakat yang dapat melaksanakan sistem perekonomian dalam suasana yang bebas dan membangkitkan dinamika serta kreatifitas rakyat.²²¹ Dasar pembenar kebijakan monopoli BUMN adalah upaya untuk melindungi aset negara dan jaminan atas kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Negara dalam menjalankan perannya dapat berfungsi sebagai pengelola langsung sumber daya alam yang dimiliki khususnya yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal utama yang harus pemerintah lakukan sebagai bentuk implementasi peran negara bagi kehidupan yaitu negara sebagai pemegang kedaulatan, memanfaatkan jalur pengaturan, perencanaan dan pengawasan terhadap bidang usaha yang dijalankan oleh BUMN. Pandangan ini menempatkan pemerintah untuk berperan sesuai dengan situasi dan kondisi perkembangan zaman yang selalu menghendaki penyesuaian mengikuti arah kebijakan global yang menginginkan pasar bebas tanpa ada batasan dan hambatan berusaha. Hal mendasar yang harus menjadi perhatian dari pemerintah adalah persoalan-persoalan jaminan perlindungan pemenuhan kebutuhan hajat hidup masyarakat banyak dan perlindungan akan keberadaan kekayaan alam Indonesia yang berkelanjutan.

Realisasi konsep monopoli BUMN berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi ini adalah menguatkan tujuan dasar pendirian BUMN dengan pembenahan interen maupun eksteren kelembagaan BUMN agar perannya sebagai *agent of development* dapat terealisasi. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mengembalikan kemanfaatan pengolahan sumber daya manusia dan sumber daya alam Indonesia kepada bangsa Indonesia sendiri.

Pemerintah sebagai wakil negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas negara, diantaranya adalah menyelenggarakan pelayanan umum (*public service*). BUMN merupakan alat pemerintah yang digunakan untuk menunjang tugas negara dalam keberhasilan pembangunan,

²²¹ Sarbini Sumawinata. *Politik Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2004. Hlm 60-61

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

karena peranan BUMN sebagai wahana pembangunan yang berbeda daripada sebagai perusahaan umumnya. BUMN sebagai wahana pembangunan dituntut harus mampu menjalankan usaha vital dan pembangunan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan yang ditetapkan semula.²²² Tuntutan BUMN untuk mampu mandiri dan optimal melakukan pelayanan kemanfaatan bagi sebagian besar rakyat Indonesia dilakukan dalam upaya menguatkan kelembagaan BUMN secara profesional. Atas dasar hal tersebutlah diperlukan strategi penguatan bagi peran BUMN agar mampu mendukung perekonomian nasional yang berkelanjutan. Penataan BUMN secara intern dan ekstern kelembagaan merupakan point penting bagi pemerintah dalam memberlakukan kebijakan monopoli, hal ini dilakukan agar BUMN tidak terus menerus mengalami defisit/merugi, tetapi justru dapat menjadi korporasi besar yang mandiri, dan memberi manfaat bagi masyarakat, serta menjadi agent utama dalam pembangunan perekonomian bangsa.

Korporatisasi merupakan salah satu cara untuk meningkatkan peran BUMN melalui penyehatan manajemen dengan membangun budaya korporat dan pemanfaatan tenaga profesional dalam pengurusan dan kepemilikan atas saham perusahaan tetap di tangan negara.²²³ hakikatnya Korporatisasi adalah dengan memasukkan unsur dan semangat korporat/bisnis ke dalam lingkungan BUMN, sehingga BUMN tersebut dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang akan menimbulkan kompetitif dan mendorong semangat pengelolanya untuk mencapai tujuan pendirian serta memperoleh laba demi perkembangan BUMN sendiri. Menurut Clarke²²⁴ (2003), kesuksesan BUMN sangat bergantung pada penerapan korporatisasi terhadap BUMN, hal tersebut dimulai dari penentuan bentuk BUMN yang tepat bagi negara hingga pada penempatan pengurus

²²² Rahayu Hartini. *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia*. Malang: Setara Press. 2017. hlm 40.

²²³ Barcelius Ruru. "Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA dan APEC 2010". *Jurnal Keuangan dan Moneter*. Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal. 1996. hlm. 16.

²²⁴ Donald Clarke. "Corporatization, not Privatization", *China Economic Quarterly*. Vol. 7 No.3. 2003. hlm. 27

organ perseroan yang profesional. Penegasan lebih lanjut mengenai korporatisasi disampaikan oleh Thynne²²⁵ (1996), korporatisasi merupakan pilihan terbaik dalam upaya restrukturisasi BUMN, karena peran BUMN yang harus menyediakan kebutuhan publik tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar. Selain itu pemerintah juga membutuhkan BUMN dalam meningkatkan kapasitas untuk menjamin stabilitas dan kesediaan barang serta jasa penting bagi rakyat.

Korporatisasi ini berupa upaya penguatan intern BUMN dengan fokus pada pembenahan hukum, tujuan pendirian, penentuan bentuk perusahaan, intern organisasi, manajemen, dan sumber daya pengelola BUMN.²²⁶ Hal yang menjadi perhatian bagi BUMN Indonesia adalah perlu penegasan pemisahan yang jelas antara tugas dan wewenang pemerintah dalam BUMN. Pemerintah hanya sebatas pemilik saham, dan tidak ikut campur dalam manajemen BUMN sebagai *corporate entity*.²²⁷ Prakteknya manajemen dapat berkonsentrasi sepenuhnya tanpa campur tangan pemerintah dalam menjalankan usaha berdasarkan prinsip ekonomi dan mampu menghadapi kompetisi global. Arah yang dikehendaki adalah menjadikan BUMN sebagai perusahaan yang efisien, sehingga mempunyai produktivitas tinggi agar mampu berkompetisi secara global.²²⁸ Harapannya BUMN dapat menjadi penyeimbang antar pelaku ekonomi.

Pelaksanaan korporatisasi BUMN hendaknya dilaksanakan berdasarkan prinsip *principal agent*, dimana manajemen BUMN akan berusaha dengan sebaik-baiknya untuk memberikan kinerja terbaik sesuai dengan prinsip-prinsip perjanjian dalam hubungan antara pemilik dan mana-

²²⁵ Ian Thynne. "Corporatization as a Strategy of State-Owned Enterprise Reform", in ed. Yuen. Ng. Chee et al. *State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 1996. Hlm.138

²²⁶ Dian Puji Simatupang. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara, dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FH-UI. 2011. Hlm. 319.

²²⁷ Abdul Haris. *7 Pilar Perusahaan Unggulan: Implementasi Kriteria Baldrige untuk Meningkatkan Kinerja Perusahaan*. Jakarta: Gramedia Pustaka. 2001. Hlm 4-5

²²⁸ Willis L. Peterson. *Principle of Economics (Micro)*. Illionos: Irwin. 2009. Hlm 181.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

jemen. Thomas²²⁹(1993) menyatakan, ada 3 sasaran utama korporasi menurut prinsip *principal agent* yaitu:

1. Pemahaman level manajemen BUMN untuk tujuan pokok perusahaan, yang arahnya mengetahui batasan hak-hak dan kewenangannya dalam BUMN;
2. Direksi BUMN memiliki otoritas untuk membuat keputusan penting yang mempertemukan tujuan pokok perusahaan;
3. Peningkatan sistem manajemen penghargaan dan sanksi sebagai insentif pencapaian kinerja.

Berdasarkan prinsip *principal agent*, tugas dan tanggung jawab manajemen BUMN yang dikorporatisasi akan lebih jelas, konflik dengan kepentingan dan tujuan politik pemerintah tidak akan membaur dengan kepentingan dan tujuan bisnis. Direksi memiliki otoritas dan otonom dalam mengelola perusahaan, pemerintah hanya berfungsi sebagai pengawas. Kinerja manajemen BUMN akan selalu dikontrol baik oleh pemerintah maupun auditor swasta. Manajemen akan mengelola perusahaan secara maksimal, karena terdapat mekanisme sanksi dan insentif sebagai pendorong peningkatan kinerja pengurus.²³⁰ Hal senada dinyatakan oleh Anggoro²³¹ (2016), yang mendukung mekanisme korporatisasi terhadap BUMN karena dapat menciptakan lingkungan usaha dan kondisi yang memberikan kesempatan bagi BUMN untuk berhasil sebagai pelaku ekonomi.

Penguatan kelembagaan BUMN yang juga bagian dari korporatisasi adalah penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance/ GCG*), yang akan mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan, dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan, juga mensinergikan hubungan antara pemerintah sebagai regulator, dunia

²²⁹ Clark Thomas and Christos Pitelis ed. *The Political Economy of Privatization*. USA:Routledge. 1993. hlm.315

²³⁰ Mayo Agosto. 2005. "The OECD Principles of good corporate governance". Organization of Economic Co-operation and Development. Source: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/562/560>

²³¹ Teddy Anggoro. Op Cit. Hlm 513

usaha sebagai pelaku pasar, dan masyarakat sebagai pengguna produk/jasa.²³² Tujuan utama dari GCG adalah agar pihak-pihak yang berperan dalam menjalankan perusahaan memahami dan menjalankan fungsi serta perannya sesuai wewenang dan tanggung jawab. Adapun pihak-pihak yang berperan meliputi pemegang saham, dewan komisaris, komite, direksi, pimpinan unit, dan karyawan.²³³ Pada prinsipnya ada 5 asas dalam penerapan GCG yaitu transparansi; akuntabilitas; responsibilitas; independensi; kewajaran dan kesetaraan.²³⁴ Uraian lebih lanjut mengenai kelima asas GCG diuraikan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance, yang terdiri dari:

1. Transparansi

Bentuk transparansi yang dimaksud adalah tersedianya informasi tentang bagaimana perusahaan menjalankan bisnisnya kepada khalayak umum yang mudah untuk diakses dan dipahami oleh pemegang saham, kreditur, dan pemangku kebijakan. Keterbukaan informasi kepada publik saat ini menjadi indikator wajib bagi sebuah perusahaan untuk mencapai standar kinerja perusahaan yang juga dipersyaratkan oleh undang-undang No.14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik dan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Undang-undang No.14 tahun 2008 keterbukaan informasi publik. Secara umum perusahaan yang menjalankan usaha di Indonesia harus melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a) Menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat, dan dapat diperbandingkan serta mudah diakses oleh pemangku kebijakan sesuai dengan haknya;
- b) Informasi yang diberikan berupa visi, misi, sasaran usaha, strategi perusahaan, kondisi keuangan, susunan dan kompensasi pengurus, pemegang saham pengendali, kepemilikan saham oleh anggota direksi dan dewan komisaris beserta anggota keluarganya dalam perusahaan dan perusahaan lainnya, sistem mana-

²³² Komite Nasional Kebijakan Governance. *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: KNKG. 2006. Hlm.3

²³³ Gatot Supramono. Op. Cit. Hlm. 152

²³⁴ Komite Nasional Kebijakan Governance. Op. Cit. Hlm. 5-7

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- jemen resiko, sistem pengawasan dan pengendalian internal, sistem dan pelaksanaan GCG serta tingkat kepatuhannya, dan kejadian penting yang dapat memengaruhi kondisi perusahaan;
- c) Prinsip keterbukaan yang dianut oleh perusahaan tidak mengurangi kewajiban untuk memenuhi ketentuan kerahasiaan perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi;
 - d) Kebijakan perusahaan harus tertulis dan secara proporsional dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan.
2. Akuntabilitas
- Akuntabilitas ini berkaitan dengan kemampuan perusahaan untuk dikelola secara benar, terukur, dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan.²³⁵ Akuntabilitas ini berkaitan dengan kinerja perusahaan yang berkelanjutan dan berkesinambungan. Adapun hal-hal yang harus dilakukan perusahaan agar mampu memenuhi asas akuntabilitas sebagai berikut:²³⁶
- a) Menetapkan rincian tugas dan tanggung jawab masing-masing organ perusahaan dan semua karyawan secara jelas dan selaras dengan visi, misi, nilai-nilai perusahaan, dan strategi perusahaan;
 - b) Meyakini bahwa semua organ perusahaan dan semua karyawan mempunyai kemampuan sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan perannya dalam pelaksanaan GCG;
 - c) Memastikan adanya sistem pengendalian internal yang efektif dalam pengelolaan perusahaan;
 - d) Memiliki ukuran kinerja untuk semua jajaran perusahaan yang konsisten dengan sasaran usaha perusahaan, serta memiliki sistem penghargaan dan sanksi;
 - e) Melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, setiap organ perusahaan dan semua karyawan harus berpegang pada etika bisnis dan pedoman perilaku yang telah disepakati.

²³⁵ Alvaro Cuervo, 2002. "Corporate Governance Mechanisms: a plea for less code of good governance and more market control". source: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8683.00272>. hlm. 87

²³⁶ Ibid.hlm 85

3. Responsibilitas

Responsibilitas merupakan bentuk ketaatan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indikator utama dalam hal ini adalah bagaimana perusahaan mampu bertanggung jawab atas kinerjanya menjalankan kegiatan bisnis, khususnya tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan, terkhusus lagi dalam hal menjaga kelestarian dan keberlanjutan ekosistem dimana perusahaan tersebut menjalankan usahanya.²³⁷ Pencapaian tertinggi adalah diakuinya perusahaan sebagai *good corporate citizen*. Adapun hal-hal yang harus dipenuhi oleh perusahaan agar memenuhi asas responsibilitas adalah sebagai berikut:²³⁸

- a) Organ perusahaan harus berpegang pada prinsip kehati-hatian dan memastikan kepatutan terhadap peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan peraturan perusahaan;
- b) Perusahaan harus melaksanakan tanggung jawab sosial dengan antara lain peduli terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama disekitar perusahaan dengan membuat perencanaan dan pelaksanaan yang memadai.

Sedangkan kaitannya dengan aspek keberlanjutan, setidaknya ada 4 indikator analisis yang dapat dijadikan patokan bagi pemerintah dalam menjalankan kegiatan usaha agar dapat serta merta memperhatikan kondisi perusahaan melalui analisis:²³⁹

- Pengaruhnya terhadap sosial kemasyarakatan, bagaimanakah keberadaan perusahaan yang berdampak pada kehidupan sosial masyarakat, apakah memiliki dampak positif atau justru malah negatif. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan

²³⁷ Guñler Aras and David Crowther. 2008. "Governance and sustainability An investigation into the relationship between corporate governance and corporate sustainability" *Journal of Management Decision*. Vol. 46 No. 3, pp. 433-448 q Emerald Group Publishing Limited 0025-1747. DOI 10.1108/00251740810863870. source: www.emeraldinsight.com/0025-1747.htm. hlm.435

²³⁸ Ibid. Hlm 441-443

²³⁹ Ibid. Hlm 437

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

dampak keberadaan perusahaan terhadap kontrak sosial kemasyarakatan dan pengaruhnya terhadap pemangku kebijakan;

- Dampaknya terhadap kelestarian lingkungan hidup, analisis yang harus diperhatikan adalah bagaimana dampak dari keberadaan perusahaan dan kondisi kelestarian lingkungan hidup apabila perusahaan tersebut menjalankan kegiatannya;
 - Budaya keorganisasian perusahaan, kondisi yang memperlihatkan hubungan antara perusahaan dengan organ internal perusahaan itu sendiri, juga dengan pemangku kebijakan serta pemegang saham.
 - Kondisi keuangan perusahaan.
4. Independensi
- Kondisi ini berkaitan dengan kemampuan perusahaan untuk mandiri dan dikelola secara independent tanpa campur tangan dan keterlibatan dari pihak penguasa, selain itu juga organ perusahaan tidak saling mendominasi maupun mengintervensi.²⁴⁰ Terciptanya kondisi independensi ini harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:²⁴¹
- a) Masing-masing organ perusahaan harus menghindari terjadinya dominasi oleh pihak manapun, tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, bebas dari benturan kepentingan dan dari segala pengaruh atau tekanan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara objektif;
 - b) Masing-masing organ perusahaan harus mampu melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, tidak saling mendominasi dan/atau melempar tanggung jawab antara satu dengan yang lain.
5. Kewajaran dan Kesetaraan.
- Asas kewajaran dan kesetaraan merupakan penempatan yang memperhatikan kedudukan serta kepentingan dari pemegang saham dan pemangku kebijakan. Kedudukan yang wajar dan setara bagi semua

²⁴⁰ Roberto Newell and Gregory Wilson. 2002. "A premium for good governance". source: http://www.supervalores.gob.pa/attachments/article/2729/525_01.pdf. hlm. 21

²⁴¹ ibid

BUMN dan Hak Monopoli

pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas atas kejelasan kinerja perusahaan dan juga atas penyalahgunaan hak-hak mereka.²⁴² Asas kesetaraan dan kewajaran disandarkan pada asas itikad baik dari para pengurus, dewan komisaris dan pengawas perusahaan dalam menjalankan kegiatan usaha. Adapun hal-hal yang harus dilakukan untuk memenuhi persyaratan kewajaran dan kesetaraan sebagai berikut:²⁴³

- a) Perusahaan harus memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memberikan masukan dan menyampaikan pendapat bagi kepentingan perusahaan, hal yang tidak kalah pentingnya adalah membuka akses terhadap informasi sesuai dengan prinsip transparansi dalam lingkup kedudukan masing-masing;
- b) Perusahaan harus memberikan perlakuan yang setara dan wajar kepada pemangku kepentingan sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan;
- c) Perusahaan harus memberikan kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, berkarir dan melaksanakan tugasnya secara profesional tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, gender, dan kondisi fisik.

Pelaksanaan prinsip *principal agent* dan GCG pada korporatisasi BUMN merupakan upaya penguatan kelembagaan BUMN secara intern yang akan berdampak pada peran BUMN secara eksteren bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan negara akan memberlakukan BUMN sebagai suatu entitas hukum yang menjalankan prinsip-prinsip korporat tetapi tetap memberikan kontribusi bagi pemenuhan kebutuhan publik dengan realisasi keuntungan yang diperoleh BUMN akan masuk ke kas negara dan akan diinvestasikan kembali oleh pemerintah bagi kemakmuran rakyat.

²⁴² Mayo Agosto. 2005. "The OECD Principles of good corporate governance". Organization of Economic Co-operation and Development. Source: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/562/560>. hlm. 185

²⁴³ Ibid. Hlm 186-187

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Konstruksi hukum mengenai pelimpahan hak monopoli yang diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berkarakter publik di Indonesia mengacu pada konsep kebijakan monopoli yang dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan keberlakuan asas keadilan, asas kepastian hukum dan asas keseimbangan. Sasaran utama yang dituju adalah memberikan perlindungan terhadap aset kekayaan negara dan perlindungan terhadap pemenuhan kesejahteraan masyarakat banyak. Kebijakan monopoli BUMN dilaksanakan sebagai upaya efektifitas dan efisiensi kinerja BUMN. Hal ini diperlukan untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap para pelaku ekonomi termasuk perlakuan hukum terhadap pemerintah sebagai pelaku maupun fasilitator ekonomi sehingga intervensi negara terhadap bidang-bidang ekonomi yang berlebihan dapat dibatasi, dan kontribusi peran serta masyarakat dalam pembangunan bangsa dapat dilakukan lebih banyak.

Dasar filosofis kebijakan pelimpahan hak monopoli kepada BUMN yang berkarakter publik di Indonesia mengacu pada Pasal 33 UUD 1945 dengan mempertimbangkan pada aspek perlindungan bagi aset kekayaan negara (kekayaan sumber daya alam dan sumber daya manusia). selain itu juga faktor jaminan pemenuhan kebutuhan dan perlindungan hajat hidup masyarakat banyak merupakan pertimbangan utama dan pertama untuk memperkuat kebijakan monopoli terhadap sektor kerja BUMN yang berkarakter publik, yaitu yang berkaitan dengan sektor pelaksanaan atau pengelolaan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Konsep monopoli yang dapat diterapkan pada BUMN berkarakter publik agar dapat mengimbangi tuntutan globalisasi dan tujuan dari dasar filosofis kebijakan pelimpahan hak monopoli dilaksanakan sebagai pemenuhan tujuan dari didirikannya BUMN tersebut. Hal utama yang harus menjadi pertimbangan bagi BUMN dalam melakukan kegiatan usaha secara monopoli adalah menempatkan kelima indikator yang dija-

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

dikan pertimbangan dalam pelaksanaannya, adapun kelima indikator yang dimaksud adalah apakah keseimbangan diletakkan dan diukur antara kepentingan umum atau kepentingan individu; Keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan; Keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan penegakan hukum; Keseimbangan antara nilai ekonomi dengan nilai sosial; Keseimbangan antara asas legalitas formal dengan legalitas materiil. Kelima indikator ini merupakan satu kesatuan utuh yang harus mampu dijadikan konsep dasar untuk pelaksanaan bagi BUMN yang menjalankan kegiatan usaha pada sektor tertentu secara monopoli. Penguatan kelembagaan BUMN dengan perbaikan melalui mekanisme korporatisasi merupakan langkah perbaikan internal perusahaan yang mengarah pada pelaksanaan yang memposisikan BUMN sebagai perusahaan dengan menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip-prinsip korporat yang efisien dan efektif. Pelaksanaan korporatisasi harus dilandari dengan prinsip *principal agent* dan *good corporate government*.

B. Saran

Pemikiran tentang perlakuan terhadap BUMN berkarakter publik untuk diberikan hak monopoli dalam menjalankan kegiatan usaha pada sektor-sektor cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup masyarakat banyak merupakan bentuk keterlibatan negara dalam upaya menjamin kesejahteraan masyarakatnya dalam bentuk perlindungan terhadap aset negara (sumber daya alam dan sumber daya manusia). Hal yang menjadi dasar dalam berpijak bagi pemerintah adalah menentukan cabang-cabang produksi penting bagi negara yang merupakan produksi vital. Penentuan indikator cabang produksi penting atau vital atau strategis ini menjadi perlu untuk dipikirkan mengingat definisi atau pemaknaan penting dan tidak penting, atau vital dan tidak vital, atau strategis dan tidak strategis tidak ada acuan tegas baik dalam regulasi maupun dalam Rencana Strategis Pembangunan Nasional. Indikator ini diperlukan sebagai acuan bagi pemerintah untuk menjalankan pembangunan bangsa. Sasaran utama yang hendak dicapai adalah upaya menjamin kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Pilihan bagi

Penutup

BUMN untuk melaksanakan sektor usaha secara monopoli merupakan salah satu langkah memberikan jaminan bagi terlindunginya aset kekayaan negara dan juga disatu sisi menjamin terlindunginya keselamatan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak khususnya dalam pemenuhan kebutuhan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar. Hal lain yang dapat menjadi pertimbangan adalah untuk membatasi sistem neoliberalisasi yang menghendaki perpindahan kepemilikan negara menjadi milik swasta bahkan asing yang dapat menguasai perekonomian bangsa Indonesia, sehingga bangsa Indonesia bergantung pada negara yang memiliki modal besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Manan. 2013. *Aspek-aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Abdul Manan. 2014. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*. cetakan pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Abdul Haris. 2001. *7 Pilar Perusahaan Unggulan: Implementasi Kriteria Baldrige untuk Meningkatkan Kinerja Perusahaan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Candra Pratama.
- Adam Smith. 1937. *An Equiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*. New York: Modern Library.
- Ahmad Zarkasi Efendi, dkk. 2012. *Demokrasi Ekonomi: Koperasi dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan*. Malang: Averroes Press.
- Ali Rido. 1981. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Persero, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, dan Wakaf*. Bandung: Alumnii.
- Aminuddin Ilmar. 2012. *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*. cetakan pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Anthony Giddens. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Melden: Blackwell Publisher Ltd. Edisi Indonesia. *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika. 2000. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik: Keuangan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Awaludin Marwan. 2010. *Teori Hukum Kontemporer: Suatu Pengantar Posmodrenisme Hukum*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- A. Gunawan Setiardja. 2001. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius. dan Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia.
- Bambang Riyanto. 1994. *Perusahaan Negara dalam Ekonomi Pancasila*. Dalam Mubyarto dan Boediono. *Ekonomi Pancasila*. Yogyakarta: UGM Press.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Bambang Sunggono. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bernard Arief Sidharta. 2001. *Filsafat Ilmu Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahyangan.
- Binoto Nadapda. 2009. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Chaidir Ali. 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Clark Thomas and Christos Pitelis ed. 1993. *The Political Economy of Privatization*. USA: Routledge.
- Deliar Noer. 1991. *Mohammad Hatta: Biografi Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Dian Puji Simatupang. 2011. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara, dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FH-UI.
- Didik J. Rachbini, 1996. *Ekonomi Politik Paradigma, Teori, dan Perspektif Baru*. Jakarta: CIDES.
- Douglas H. Ginsburg. 2008. "Judge Bork, Consumer Welfare, and Anti-trust Law". Harvard Journal of Law and Public Policy: ProQuest Research Library
- Eddi Sopandi, 2003. *Beberapa Hal dan Catatan Berupa Tanya Jawab Hukum Bisnis*. Bandung: Refika Aditama.
- Emil Salim. 1985. Pokok-pokok Pikiran: sistem Ekonomi Pancasila, dalam Sri Edi Swasono (ed.). 2007. *Membangun Sistem Ekonomi Nasional- Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press.
- Christianto Wibisono. 1994. *Menelusuri Akar Krisis Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- D. G. Goyder. 1993. *EC Competition Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Emil Salim. 1985. "Pokok-pokok Pikiran: membangun Koperasi dan Sistem Ekonomi Pancasila". dalam Sri Edi Swasono (ed.). *Membangun Sistem Ekonomi Nasional-Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press.
- E. Utrecht dan Mohammad Saleh Djindang. 1983. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtar Baru.

Daftar Pustaka

- Friedrich A. von Hayek. 1976. *Law Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Frederich M. Scherer. 1994. *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Harry Landreth & David C. Colander. 1994. *History of Economic Thought*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. St. Paul. Minn: West Publishing Co.
- Hermin Hadiati Koeswadi. 1998. *Hukum Kedokteran: Studi tentang Hubungan Hukum dalam mana Dokter Sebagai Salah Sakit Pihak*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- H. L.A. Hart. 1972. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Ian Thynne. 1996. "Corporatization as a Strategy of State-Owned Enterprise Reform", in ed. Yuen. Ng. Chee et all. *State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ibrahim. 1997. *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- I Wibowo & F. Wahono. 2003. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cenderelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.
- Johnny Ibrahim. 2009. *Hukum Persaingan Usaha: filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing.
- J. P. Fitzgerald. 1966. *Salmond on Jurisprudensi*, London: Sweet & Mazwell.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. 2006. *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: KNKG.
- Kwik Kian Gie. 1998. *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama & IBBI.
- Lawrence M. Friedman. 1970. *The Legal System: A Social Science Perspective*, Newyork: Russell Sage Foundation.
- Lexy. J. Moleong. 2000. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Michael L. Katz dan Harvey S. Rosen. 1985. *Macroeconomic*. USA: Richard D. Irwin. Inc., Second Edition.
- Muhammad Djafar Saidi. 2008. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Munir Fuady. 2014. *Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mohammad Hatta. 1967. Masalah Bantuan Perkembangan Ekonomi bagi Indonesia. Jakarta: Jambatan.
- Marwah M. Diah. 1999. "Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara: Privatisasi atau Korporatisasi?". Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: Perpustakaan FH-UI.
- Mochtar Kusumaatmadja. 1970. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Mohammad Hatta. 1970. Sesudah 25 Tahun, dalam Revrisond Baswir. 2010. *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mohammad Hatta. 1956. Pidato Hari Koperasi. dikutip E.D. Damanik. 1985. *Kemakmuran Masyarakat Berasaskan Koperasi, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional: Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press.
- Mohammad Hatta. 1963. *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Mubyarto dan Revrison Baswir. 1989. *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press.
- M. Yahya Harahap. 2009. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Noeng Muhadjir. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Nusantara dkk. 2010. *Litigasi Persaingan Usaha: Competition Litigation*. Tangerang: Telaga Ilmu Indonesia.
- OK. Saidin. 2016. *Mencari dan Menjadi Hukum Indonesia: Refleksi Pemikiran Prof. Mahadi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Putu Sudarma Sumadi. 2017. *Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Hukum Acara Persaingan Usaha?*. Jakarta: Zifatama Jawara.

Daftar Pustaka

- Rachmadi Usman. 2013. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rahayu Hartini. 2017. BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia. Malang: Setara Press.
- Revrisond Baswir. 2010. *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rhido Jusmadi. 2014. *Konsep Hukum Persaingan Usaha: Sejarah, Kaidah Perdagangan Bebas dan Pengaturan Merger-Akuisisi*. Malang: Setara Press.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1982. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- R.B. Suhartono. 1995. *Permasalahan Sekitar Antitrust, Antimonopoli, dan Anti Konglomerat*. Jakarta: Sekolah Tinggi Prasetya Mulya.
- RM.A.B. Kusuma. 2004. *Lahirnya Undang-undnag Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sarbini Sumawinata. 2004. *Politik Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soejono dan H. Abdurrahman. 2003. *Metode penelitian hukum*. Jakarta: PT.Rineka Cipta.
- Soekarno. 2003. *Lahirnya Pantja-Sila: Pidato Pertama tentang Pancasila*. Blitar: Departemen Penerangan Republik Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.
- Sri-Edi Swasono. 2005. *Ekspose Ekonomi: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*. Yogyakarta: Pustep UGM.
- Sri-Edi Swasono. 2008. *Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: Bappenas.
- Sudikno Mertokusumo. 2002. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Sulistiowati. 2013. *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Summa Theologica 58-5. 1996. dikutip dari Hilarie Mc Coubrey & Nigel D. White. *Texbook On Jurisprudence*, Second Edition, London: Blackstone Press Ltd.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Sunaryati Hartono. 1988. *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*. Bandung: Alumni.
- Supramono. 2009. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Jambatan.
- Suratman dan H. Philips Dillah. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta.
- Suyud Margono. 2009. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Swasono dan Ridjal, (ed.) 1992. *Mohammad Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*. Jakarta: UI Press.
- Teddy Anggoro. 2016. *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara*. cetakan pertama. Depok: Herya Media.
- Willis L. Peterson. 2009. *Principle of Economics (Micro)*. Illionos: Irwin.
- W. Friedmann, 1971, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*. London: Steven & Sons.

Artikel Ilmiah

- Alvaro Cuervo, 2002. "Corporate Governance Mechanisms: a plea for less code of good governance and more market control". source: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8683.00272>.
- Barcelius Ruru. 1996. "Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA dan APEC 2010". *Jurnal Keuangan dan Moneter*. Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal.
- Colin Provost. "Antitrust Law and Distributive Politics in The American States". *Journal of Law & Policy*, Vol.36 No.4. October 2014. The University of Denver/ Colorado. Doi:10.1111/Lapo.12025.
- Donald Clarke. 2003. "Corporatization, not Privatization", *China Economic Quarterly*. Vol. 7 No.3.
- Elli Ruslina. 2012. "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret.
- Fahmi Hamzah. "Reposisi BUMN dan Amanah Konstitusi". *Surat Kabar Harian Bisnis Indonesia*. 29 Agustus 2006
- Gu"ler Aras and David Crowther. 2008. "Governance and sustainability An investigation into the relationship between corporate governance

Daftar Pustaka

- and corporate sustainability” *Journal of Management Decision*. Vol. 46 No. 3, pp. 433-448 q Emerald Group Publishing Limited 0025-1747. DOI 10.1108/00251740810863870. source: www.emeraldinsight.com/0025-1747.htm.
- Jimly Asshiddiqie dalam Kukuh Fadli Prasetyo. 2012. “Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di dalam Undang-Undang Dasar 1945”. *Journal Konstitusi* 9 (3) September.
- Kwik Kian Gie. 1994. “PP No.20 Bertentangan dengan Undang-undang No.1/1967, Undang-undang No.6/1958, Undang-undang No.21/1982 dan Jiwa UUD 1945. *Kompas*. Edisi 7 Juni.
- Mahadi. “Pelaksanaan Penegakan Hukum”. Makalah pada Pekan Diskusi Kappi Konsalat Sumatera Utara. Tanggal 24 Februari 1970.
- Mayo Agosto. 2005. “The OECD Principles of good corporate governance”. *Organization of Economic Co-operation and Development*. Source: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/562/560>
- Mohammad Hatta. 1977. “Pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33”, *Majalah Gema Angkatan* 45.
- Ni Luh Made Mahendrawati. 2016. “Asas Keseimbangan dalam Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Ringkasan Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Petersen, Niels. “Antitrust Law and The Promotion of Democracy and Economic Growth”. *Journal of Competition Law & Economic*. 9(3). Doi:10.1093/joclec/nht003. Advance access publication 14 May 2013, downloaded from <http://jcle.oxfordjournals.org/> at Gadjah Mada University on November 9, 2015.
- P. Fernandes. 1986. *Managing Relations Between Government and Public Enterprises: A Handbook for Administrators and Managers*. International Labour Office: Geneva. dalam Meidyah Indreswari. “Corporate Governance in Indonesian State-Owned Enterprises”. 2006. Disertasi yang
- Roberto Newell and Gregory Wilson.2002. “A premium for good governance”. source: http://www.supervalores.gob.pa/attachments/article/2729/525_01.pdf.

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

- Sam Peltzman. 1993. "J. Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation". Source: *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 5 Published by: The University of Chicago Press Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/2138597> Accessed: 25-10-2018 05:40 UTC.
- San Afri Awang, "Mengukur Demokrasi Indonesia: Politik, Ekonomi, dan Ekologi". Artikel pada Seminar Bulanan Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada, 24 April 2008. source: <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id/My%20Web/sembul52.htm>. diakses 13 Agustus 2018
- Sutan Remy Sjahdeini. 2000. "Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". Jakarta: *Jurnal Hukum Bisnis*. volume 10.
- Swasono. 2008. "Kesokoguruan Ekonomi Rakyat dan Triple-Co". *Harian Umum Suara Pembaharuan*, Jakarta, 14 Juli.
- Tulus Tambunan. 2005. "Implikasi dari Globalisasi/ Perdagangan Bebas Dunia Terhadap Ekonomi Nasional". Bahan diskusi dalam Seminar Penataan Ruang dan Pengembangan Wilayah, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta 1 Juli.

Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda dengan Memberikan Ganti Kerugian atau Kompensasi.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.11 Tahun 1974 tentang Pengairan
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Daftar Pustaka

- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkretaapian.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
- Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- Peraturan Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
- Peraturan Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No.45 tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Republik Indonesia, Peraturan Presiden No.79 Tahun 2005 tentang Pencabutan Keputusan Presiden No.36 Tahun 1979 tentang Pengadaan Besi.
- Peraturan Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandara Udara.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia No.17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk usaha negara menjadi perusahaan Jawatan (*Departemental Agency*), Perusahaan Umum (*Public Corporation*), dan Perusahaan Perseroan (*Public/State Company*).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Pengujian Undang-undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Tanggal 21 Desember 2004

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012. Pengujian Undang-undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Tanggal 13 November 2012.

PROFIL PENULIS



I. IDENTITAS DIRI

1.1	Nama Lengkap	Putu Samawati, S.H.,M.H.
1.2	Jenis Kelamin	Perempuan
1.3	Status	Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
1.4	Tempat dan Tanggal Lahir	Palembang, 08 Maret 1980
1.5	Alamat Rumah	Jl. Tanjung Barangan Lrg.Temiyang X No.01 Rt.04 Rw.03 Kelurahan Bukit Baru Palembang Kode Pos 30139
1.6	Status Pernikahan	Sudah Menikah
1.7	Nama Suami	Budi Purwanto, S.Pi.
1.8	Nama Anak	
	Anak Pertama	Nadhifa Faiha Hisanah
	Anak Kedua	Danesha Athaya Fazila
1.9	Alamat Kantor	Jl. Raya Palembang Prabumulih Km.32 Kampus Fakultas Hukum Zona D Universitas Sriwijaya Inderalaya Ogan Ilir Kode Pos 30662
1.10	No. Telp / Faks	0711-580063 / 0711-581179
1.11	Alamat email	putusawati80@gmail.com putusamawati@fh.unsri.ac.id
1.12	Mata Kuliah yang Diampuh	1. Hukum Perusahaan 2. Hukum Perdata Internasional 3. Kapita Seleкта Hukum Perdata 4. Hukum Persaingan Usaha 5. Hukum Perkawinan

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

II. RIWAYAT PENDIDIKAN

2.1 Program	S-1	S-2	S-3
2.2 Nama PT	Universitas Sriwijaya	Universitas Indonesia	Universitas Gadjah Mada
2.3 Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Hukum Ekonomi	Ilmu Hukum
2.4 Tahun Masuk	1997	2005	2015
2.5 Tahun Lulus	2001	2007	Sedang berjalan
2.6 Judul Skripsi/ Tesis/ Disertasi	Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam Menyelesaikan Gugatan Konsumen	Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perbankan Terhadap Kejahatan Pembobolan Bank	Implikasi Yuridis Demonopolisasi BUMN terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia
2.7 Nama Pembimbing	Amrullah Arpan, S.H.,S.U. Annalisa, S.H.,M.Hum.	Dr. Inosentius Samsu, S.H.,M.H.	Prof. M. Hawin, S.H.,LL.M.,Ph.D. Prof. Dr. Sulistiowati, S.H.,M.H.

III. PENGALAMAN PENELITIAN (5 Tahun terakhir)

No	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan Sumber
1	2012	Pemberdayaan Masyarakat Melalui Penguatan Lembaga Lokal Dalam membantu Kinerja Pemerintah Daerah Menegakkan Hukum Lingkungan	Hibah Kompetitif DIPA FH-Unsri Tahun 2012
2	2013	Perlindungan Hukum Terhadap Kuliner Berciri Kekhasan Sumatera Selatan Melalui Sistem Waralaba Tahun Pertama	Hibah Bersaing Dikti Tahun 2013
3	2013	Keberlaksanaan Patrialisme Terhadap meningkatnya Jumlah Gugat Cerai di Kota Palembang	Hibah Fundamental Dikti Tahun 2013

Tentang Penulis

4	2014	Perlindungan Hukum Terhadap Kuliner Berciri Kekhasan Sumatera Selatan Melalui Sistem Waralaba Tahun Kedua	Hibah Bersaing Dikti Tahun 2014
5	2014	Hukum Paten Sebagai Sarana Pengintegrasian Sosial (Kajian Terhadap Perlindungan Hukum Invenisi Berbasis Teknologi Asli Untuk Terwujudnya Integrasi Sosial Pada Masyarakat Lokal di Provinsi Sumatera Selatan)	Hibah Bersaing Dikti Tahun 2014
6	2015	Konsep Pengaturan Penertiban Periklanan Di Indonesia Dalam Upaya Memberikan Perlindungan Kepada Konsumen	Hibah Saint Teknologi dan Seni DIPA Unsri Tahun 2015
7	2017	Rasionalitas Konstruksi Kebijakan Pelimpahan Hak Monopoli Kepada BUMN Bekarakter Publik Berdasarkan Hukum Indonesia	Hibah Penelitian Disertasi Doktor Kemenristek Dikti Tahun 2017

IV. PENGALAMAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT (5 Tahun Terakhir)

No	Tahun	Judul Pengabdian Pada Masyarakat	Pendanaan Sumber
1	2012	Penyuluhan Hukum tentang "Permasalahan Pembagian Hak dan Kewajiban Rumah Tangga Terhadap Pengurusan Anak Menurut Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan di Kelurahan Kemelak Bindung Langit, Kecamatan Baturaja Timur Kabupaten Ogan Komering Ulu"	Hibah DIPA FH-Unsri Tahun 2012
2	2012	Penyuluhan Hukum tentang "IbM Penguatan Fungsi Kantor Kepala Desa Sungsang I dan Sungsang III dalam Menyelesaikan Konflik Hukum Keluarga"	Hibah Unsri Dikti Tahun 2012

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

3	2013	Peningkatan Pemahaman Masyarakat Tentang Penyalahgunaan Narkotika Di Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung Propinsi Kepulauan Bangka Belitung	Hibah DIPA FH-Unsri Tahun 2013
4	2014	Penyuluhan Hukum Tentang Mewujudkan Konsumen Cerdas Menurut Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di Desa Tanjung Serian Kecamatan Muara Enim	Hibah DIPA FH-Unsri Tahun 2014
5	2015	Penyuluhan Hukum Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa Menurut Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa di Desa Muara Teladan Kabupaten Musi Banyuasin	Hibah DIPA FH-Unsri Tahun 2015

V. PENGALAMAN PENULISAN ARTIKEL ILMIAH DALAM JURNAL (5 Tahun terakhir)

No	Tahun	Judul Artikel Ilmiah	Jumlah Halaman	Penerbit
1	2012	Larangan Praktik Monopoli Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Konsumen	132	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya No.47 Tahun XVII Januari 2012. ISSN No.141100614
2	2012	Perlindungan Hukum Terhadap Anak yang Orang Tuanya Cerai Berdasarkan Undang-undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Hukum 5 Agama di Indonesia	133	Jipswari Volume III No.1 Tahun 2012. ISSN No.20878966

Tentang Penulis

3	2012	Korelasi Undang-undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Pelaksanaan Penertiban Perniagaan yang Melindungi Konsumen di Indonesia	138	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya No.48 Tahun XVIII, Mei 2012. ISSN No.141100614
4	2012	Penyelesaian Perkara Kepailitan yang dalam Perjanjian Para Pihak Memuat Klausul Arbitrase	135	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya No.49 Tahun XiX, September 2012. ISSN No.141100614
5	2013	Konsep Perspektif Gender dalam Pelaksanaan Pendidikan Hukum Keluarga Indonesia	157	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya No.50 Tahun XIX, September 2012. ISSN No.141100614
6	2014	Dasar Pemikiran Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Kuliner Tradisional Sumatera Selatan Melalui Sistem Waralaba	329	Jurnal Hukum Bisnis Volume 33 No.03 Tahun 2014, Akreditasi Jurnal Ilmiah SK No.040/P/2014, ISSN:2301-9190

Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

7	2014	Muatan Perlindungan Hukum Pengembangan Usaha Kuliner Tradisional Sumatera Selatan Melalui Waralaba Oleh Pemerintah Daerah	1364	Prosiding Senari: Seminar Nasional Inovatif Ke-2 Tahun 2014, Lembaga Pendidikan Universitas Ganesha, ISSN 2339-1553
8	2017	Persepsi Masyarakat Kota Palembang Tentang Rekonstruksi Pasal Mengenai Pembagian Peran Antara Suami dan Istri dalam Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	80	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya, Vol 24, No. 2, Mei 2017, Edisi 62. hlm 4779-4790. ISSN No.141100614
9	2017	Argumen Hukum Mengenai Larangan Jabatan Rangkap Komisaris dan Direktur dalam Sebuah Perseroan Terbatas	109	Jurnal FH-Unsri Simbur Cahaya, Vol 24, No. 3, September 2017, Edisi 62. hlm 4851-4864. ISSN No.141100614

VI. PENGALAMAN PENULISAN BUKU

No	Tahun	Judul Buku	Jumlah Halaman	Penerbit
1	2006	Hukum Perkawinan Indonesia Sebagai Penulis	237	PT. Rambang ISBN 979-24-3704-5

Tentang Penulis

2	2009	Hukum Paten: Analisis Paten Dalam Perspektif Filsafat, Teori, dan Dogmatik Hukum Nasional dan Internasional Sebagai Editor	239	CV. Tunggal Mandiri Publishiing ISBN 978-602-95201-7-0
3	2012	Hukum Ekonomi Internasional Sebagai Editor	186	PT. Fikahati Aneska Jakarta ISBN 978-979-8231-97-1
4	2012	Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia: Kompilasi Penelitian Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2011 Sebagai Editor	472	CV. Tunggal Mandiri Publishing ISBN 978-602-8878-12-8
5	2014	Prosiding Hukum dalam Kebijakan Pembangunan di Indonesia: Kumpulan Penelitian Peneliti Ilmu Hukum Tahun 2013 Sebagai Editor	452	CV. Tunggal Mandiri Publishing ISBN 978-602-8878-94-4
6	2014	Pengaruh Budaya Patriakhi Terhadap Perceraian: Kajian pada Pengadilan Agama Kelas IA Palembang Sebagai Penulis	187	CV. Tunggal Mandiri Publishing ISBN 978-602-8878-37-1
7	2014	Persoalan Hukum dalam Pengembangan Bisnis Waralaba Kuliner: Kajian Terhadap Perkembangan Waralaba Kuliner Asing Versus Waralaba Kuliner Tradisional	166	CV. Tunggal Mandiri Publishing ISBN 978-602-8878-54-8

VII. PENGALAMAN MERUMUSKAN KEBIJAKAN PUBLIK/
REKAYASA SOSIAL LAINNYA

No	Tahun	Judul /Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan	Tempat Penerapan	Respon Masyarakat
1	2010	Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Selatan tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar dan Tugas Belajar	Sumatera Selatan	Baik
2	2011	Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Selatan tentang Retribusi Tertentu	Sumatera Selatan	Baik
3	2012	Menyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuasin tentang Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga	Kabupaten Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan	Baik
4	2015	PENDAPAT HUKUM AHLI HUKUM (<i>Legal Opinion by Legal Expert</i>) Tentang Surat Perjanjian Kerja (Kontrak) Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2015	Dinas Kesehatan Propinsi Sumatera Selatan Dengan PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk.	Baik

Tentang Penulis

5	2016	PENDAPAT HUKUM AHLI HUKUM <i>(Legal Opinion by Legal Expert)</i> <i>Tentang</i> Surat Perjanjian Kerja (Kontrak) Paket Jasa Konstruksi Pekerjaan Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2016	Dinas Kesehatan Propinsi Sumatera Selatan Dengan PT. PP Pracetak	Baik
---	------	--	---	------

