

## Tinjauan Tata Kelola dan Praktik Monopoli Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

### *Review of Monopoly Practices of State-Owned Enterprises in the Perspective of Business Competition Law*

Andri Yanto<sup>1\*</sup>, Faidatul Hikmah<sup>2</sup>, Sigit Nugroho<sup>3</sup>, Didi Firmansyah<sup>4</sup>

<sup>1,2</sup>Jurusan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bangka Belitung, Indonesia.

<sup>3,4</sup>Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bangka Belitung, Indonesia.

\*Corresponding author. Email: [andri.fhubb.progresif@gmail.com](mailto:andri.fhubb.progresif@gmail.com)

#### Paper

Received  
02-07-2023  
Revised  
14-12-2023  
Approved  
20-12-2023

#### Abstrak

Penelitian bertujuan untuk mengelaborasi pengaturan terkait dengan kewenangan monopoli oleh BUMN sebagai bagian integral dari proyeksi pembangunan kesejahteraan ekonomi di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif dan pendekatan perundang-undangan, penelitian ini berfokus pada latar belakang, dasar hukum, implementasi, dan kelemahan dari praktik monopoli oleh BUMN, terutama dalam skema persaingan usaha. Hasil analisis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa BUMN merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam mengelola sumberdaya dan sektor-ekonomi strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pemberian kewenangan monopoli diorientasikan guna memperkuat kapabilitas BUMN untuk berkompetisi dan mendominasi sektor ekonomi yang penting, meningkatkan penerimaan negara, serta memberi surplus bagi pembangunan nasional. Kendati demikian, pelaksanaan monopoli oleh BUMN masih menemui sejumlah tantangan, diantaranya adalah kurang efektifnya manajemen BUMN yang menyebabkan kerugian dan keuntungan tidak maksimal, serta hambatan bagi perusahaan swasta untuk berkembang dan berkompetisi di Indonesia. Monopoli yang dijalankan secara tidak efektif menyebabkan stagnasi atau degradasi penerimaan negara, serta membatasi jumlah investasi akibat tidak terdapat ruang kompetisi yang proporsional. Dengan demikian, formulasi perbaikan tata kelola BUMN dan pengaturan monopoli menjadi aspek fundamental guna perbaikan pengelolaan sumber-sumber ekonomi strategis di Indonesia.

#### Kata Kunci

BUMN; Ekonomi; Monopoli; Persaingan Usaha.

#### Abstract

*The research aims to elaborate on regulations related to the monopoly authority held by state-owned enterprises (BUMN) as an integral part of the economic welfare development projection in Indonesia. Using a juridical-normative research method and a legislative approach, this study focuses on the background, legal basis, implementation, and weaknesses of state-owned enterprises' monopoly practices, particularly within the business competition framework. The analysis results in this research indicate that state-owned enterprises are an extension of the government in managing resources and strategic economic sectors that impact the well-being of the general public. The grant of monopoly authority is oriented towards strengthening the capabilities of state-owned enterprises to compete and dominate crucial economic sectors, enhance state revenue, and contribute to the surplus for national development. However, the implementation of the monopoly by state-owned enterprises still faces several challenges, including the ineffectiveness of their management leading to suboptimal losses and gains, as well as barriers for private companies to grow and compete in Indonesia. Ineffectively executed monopolies cause stagnation or degradation of state revenue and limit investment due to the absence of proportional competitive space. Therefore, the formulation of improvements in the governance of state-owned enterprises and monopoly regulations becomes a fundamental aspect for enhancing the management of strategic economic resources in Indonesia.*

#### Keywords

SOEs; Economy; Monopoly; Business Competition.



## 1. Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang menganut ideologi ekonomi kesejahteraan (*welfare*).<sup>[1]</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara deklaratif menegaskan prinsip sentralisasi penguasaan sumber daya alam oleh negara dan diorientasikan pemanfaatannya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.<sup>[2]</sup> Politik ekonomi Indonesia dalam konstitusi mereplikasikan visi Indonesia dalam menciptakan kesejahteraan umum, kemakmuran rakyat, dan keadilan sosial. Untuk itu, negara menguasai dan melakukan pengelolaan secara tidak langsung terhadap seluruh sumberdaya alam yang terkandung dalam teritorinya.<sup>[3]</sup>

Pengelolaan oleh negara bersifat tidak langsung, yang berarti negara tidak menjalankan bisnis dalam hubungan yang sama dengan korporasi.<sup>[4]</sup> Sebagai entitas kedaulatan tertinggi, pengelolaan oleh negara dilakukan melalui sistem pemerintahan dan pembuatan kebijakan (*bestuur*), dan sistem pengaturan (*regelling*), serta penegakan hukum (*policy*).<sup>[5]</sup> Sedangkan untuk melakukan pengelolaan langsung atas nama negara, pemerintah membentuk entitas perusahaan dengan saham mayoritas dikuasai oleh negara. Perusahaan ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>[6]</sup>

Pembaruan hukum pasca reformasi membawa gelombang perbaikan dalam semua aspek, termasuk tatanan ekonomi dan sistem pemerintahan.<sup>[7]</sup> Pasca amandemen UUD 1945 ke-4, dengan sejumlah perubahan dan reformulasi politik ekonomi, pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), dan saat ini dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) seiring perkembangan teknologi dan informasi dalam sirkulasi ekonomi dan finansial di tanah air. Desain fungsi BUMN adalah guna menjalankan kepentingan bisnis pemerintah, memberikan dorongan ekonomi dan menghasilkan laba, serta melaksanakan pengelolaan sumber daya dan urusan ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>[8]</sup> Dalam Pasal 2 UU BUMN, secara tegas disebutkan bahwa BUMN diproyeksikan guna memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara khususnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum, serta ikut dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Kedudukan BUMN sebagai perpanjangan tangan negara dibidang bisnis dan tata kelola ekonomi nasional diperkuat dengan sejumlah kewenangan yang diberikan, dengan sejumlah perbedaan terhadap badan usaha swasta. Kewenangan tersebut adalah impunitas terhadap praktik monopoli.

BUMN mendapatkan hak monopoli yang diberikan oleh negara terhadap sektor-sektor produksi yang bergerak di sektor vital. Barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan variabel yang menentukan sektor penting atau sektor vital tersebut.<sup>[9]</sup> Penguasaan atas sektor-sektor produksi ini dinilai penting bagi keberlangsungan pembangunan ekonomi, dan dengan pengeloan tersentralisasi di bawah BUMN, pemerintah dapat memperoleh penerimaan lebih besar daripada diberikan kepada swasta. Untuk itu, perlindungan hukum dengan pemberian hak monopoli menjadi pilihan politik dalam UU BUMN.<sup>[10]</sup>

Namun, realisasi pelaksanaan hak monopoli oleh BUMN di Indonesia menemui sejumlah tantangan, baik di hulu maupun hilir.<sup>[11]</sup> Proyeksi pemerintah untuk menjadikan BUMN sebagai sumber utama penerimaan negara masih berbenturan dengan sejumlah potensi kerugian. Dua problematika utama yang bertautan dengan hak monopoli, adalah kurang terpenuhinya target penerimaan negara oleh perusahaan-perusahaan BUMN, dan berkurangnya kebebasan pelaku usaha untuk mengembangkan produk kompetitor sehingga mengurangi potensi masuknya investasi dibidang industri yang dimonopoli oleh pemerintah melalui BUMN. Kondisi ini menjadikan formulasi kembali atas kebijakan monopoli BUMN sebagai salah satu diskursus yang fundametal. Terlebih, Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) telah menggarisbawahi politik hukum Indonesia untuk memberikan perlindungan pelaku usaha secara *fair play* dan proporsional. Kendati terdapat pengecualian bagi BUMN, namun eksaminasi terhadap kemanfaatan dari pengecualian tersebut harus dilihat secara seimbang dengan kepentingan ekonomi dan realitas dinamika pasar serta proyeksi industri tanah air.

Penelitian sebelumnya oleh Enggi Syefira Salsabila (2020) menjabarkan secara deskriptif-analitik kewenangan BUMN dalam melakukan monopoli dengan menggunakan perspektif kepastian hukum dan kesejahteraan sebagai instrumen pengujian. Kewenangan monopoli BUMN dinilai memiliki komparabilitas yang linear dengan tujuan pencapaian pembangunan nasional. Berikutnya, penelitian oleh Balvas Imantaka, dkk (2023) mengidentifikasi sumber hukum, cakupan, dan implementasi prinsip imunitas BUMN dalam melakukan monopoli. Lantaran berdasar pada ketentuan hukum yang bersifat atributif, maka kewenangan monopoli oleh BUMN bersifat legal dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.<sup>[12]</sup> Secara konklusif, kedua penelitian diatas telah memberikan gambaran terkait dengan kewenangan BUMN dalam menjalankan kewenangan monopoli di Indonesia. Namun, belum terdapat bahasan komprehensif dengan keterkaitan pada aspek hukum persaingan usaha, sebagai bagian penting dalam hukum tata niaga yang dicanangkan di Indonesia.

Kebaruan dalam penelitian ini ialah kajian komprehensif terkait dengan tata niaga dan praktik monopoli yang dijalankan oleh BUMN di Indonesia dalam perspektif hukum persaingan usaha. Pembangunan nasional sebagai agenda yang diproyeksikan terlaksana sesuai dengan cita Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengharuskan negara untuk memformulasikan sejumlah kebijakan guna menempatkan tercapainya kesejahteraan rakyat sebagai prioritas. Namun disaat yang sama, negara juga berkewajiban memberi jaminan perlindungan dan mencegah persaingan usaha tidak sehat dalam sirkulasi ekonomi di masyarakat. Untuk itu, formulasi kebijakan monopoli oleh BUMN harus dilaksanakan secara proporsional dan orientatif.

## 2. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, pembahasan dianalisis dengan menggunakan metode normatif-yuridis.<sup>[13]</sup> Elaborasi untuk menghasilkan analisis penelitian diorientasikan menggunakan pendekatan studi pustaka pada literatur hukum, berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan sumber data yang kredibel untuk menemukan relevansi antara realitas *das sollen* dan *das sein* dalam memformulasikan deskripsi sesuai dengan topik penelitian yang dibahas.<sup>[14]</sup> Sintetis dalam penelitian ini berupa deskripsi atas kedudukan BUMN, dasar hukum kewenangan monopoli, implikasi dan realisasinya, serta identifikasi kelemahan dan pendekatan solusi untuk peningkatan kualitas tata kelola BUMN di Indonesia.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Perlindungan Hukum Persaingan Usaha

Hubungan hukum pelaku usaha di Indonesia selalu didominasi oleh berbagai bentuk persaingan.<sup>[15]</sup> Pragmatisme ekonomi guna memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya mendorong banyak pelaku usaha untuk secara kreatif berinovasi, meningkatkan kualitas, hingga mengambil strategi bisnis yang dirasa perlu untuk dilakukan. Akan tetapi, persaingan usaha yang berbarengan dengan digitalisasi ekonomi menghasilkan kecenderungan yang bebas dan sulit dibatasi sehingga menghasilkan persaingan yang tidak sehat. Praktik-praktik persaingan tidak sehat (*unfair competition*) yang terjadi diantaranya adalah praktik monopoli persaingan, diskriminasi, eksploitasi dari platform ke supplier atau antar platform, perjanjian eksklusif, *predatory pricing*, penyalahgunaan posisi dominan, serta berbagai bentuk praktik persaingan yang tidak sehat lainnya.<sup>[16]</sup>

Dalam upaya menjamin bekerjanya sirkulasi ekonomi secara sehat, pemerintah Indonesia telah menyediakan payung hukum dengan membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada tahun 2000, pemerintah juga membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang bertugas mengawasi jalannya persaingan usaha di Indonesia agar tetap sehat dan tidak bertentangan dengan undang-undang.<sup>[17]</sup>

Dalam ketentuan umum UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, praktik monopoli didefinisikan sebagai usaha untuk memusatkan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang berimplikasi pada dikuasainya produksi atau pemasaran terhadap barang dan atau jasa tertentu sehingga timbul persaingan usaha tidak sehat dan merugikan bagi kepentingan umum. Sementara pengertian dari persaingan usaha tidak sehat adalah bentuk persaingan antara pelaku usaha yang dalam menjalankan kegiatan produksi atau pemasaran barang atau jasanya dilakukan dengan cara tidak jujur, melawan hukum, atau mengakibatkan terhambarnya persaingan usaha.<sup>[18]</sup>

Keberadaan aturan perundang-undangan yang ditujukan untuk memastikan berlangsungnya kegiatan perekonomian secara sehat dan menghindari terjadinya monopoli perdagangan yang dapat merugikan pelaku usaha, adalah bentuk kehadiran pemerintah dalam mengatasi berbagai kebutuhan untuk menjamin berjalannya sirkulasi ekonomi nasional.<sup>[19]</sup> Pencegahan terhadap monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diorientasikan guna menghasilkan iklim ekonomi yang kompetitif dan stabil. Negara berperan dalam pencitaan payung hukum dan menjamin kepastian regulasi dengan menetapkan pembatasan dan pengaturan yang menjamin berlangsungnya aktivitas ekonomi secara sehat.

### 3.2 Bentuk Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dalam skema persaingan usaha, pada dasarnya tidak semua bentuk monopoli dilarang. Dalam UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat ketentuan yang secara umum membedakan antara pengertian monopoli dan pengertian praktik monopoli. Monopoli dimaknai sebagai kondisi dominasi atas suatu produk atau pemasaran tertentu sehingga menghilangkan persaingan usaha dalam peruntungan memperoleh laba di pasar. Sementara praktik monopoli adalah usaha untuk menciptakan kondisi monopoli tersebut

Untuk itu, terdapat dua bentuk monopoli yang tidak termasuk sebagai praktik monopoli yang dilarang. Pertama, monopoli yang timbul karena alasan efisiensi (*natural monopoly*). Jika suatu penyedia layanan atau barang berhasil memberikan layanan yang efisien dan belum mampu disaingi oleh penyedia sejenis, maka penguasaan dominan terhadap pasar dianggap sebagai kondisi natural yang muncul bukan dari iktikad buruk. Kondisi ini tidak termasuk pelanggaran hukum. Kedua, monopoli yang dilindungi oleh undang-undang (*statutory monopoly*), yakni bentuk monopoli yang dilakukan oleh atau seizin negara guna kepentingan tertentu yang bersifat nasional. Negara berhak untuk membatasi akses perizinan bagi pelaku usaha tertentu dan menciptakan kondisi monopoli yang diharapkan mampu memberi kemanfaatan publik bagi masyarakat.<sup>[20]</sup>

Dengan pengecualian pada dua kategori monopoli tersebut, maka bentuk monopoli yang dilarang dalam undang-undang adalah segala bentuk praktik monopoli yang dilakukan dengan cara tidak fair dan melanggar hukum.<sup>[21]</sup> Tindakan seperti menyebarkan kebohongan terhadap penyedia layanan atau pelaku usaha saingan dengan tujuan menurunkan omset saingan dan memonopoli pasar, merusak pangsa harga pasar dengan menurunkan harga secara berlebihan, atau melakukan tindakan yang dapat mencemarkan pelaku usaha saingan, adalah bentuk-bentuk praktik monopoli yang dilarang dan tidak sehat.<sup>[22]</sup>

Dalam skema persaingan usaha, UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sendiri mengintrodukir tiga bentuk persaingan usaha yang tidak diperbolehkan.<sup>[18]</sup>

*Pertama*, adalah perjanjian yang dilarang dalam aturan perundang-undangan, yakni segala bentuk perjanjian yang berakibat pada timbulnya persaingan tidak sehat seperti perjanjian oligopoli, perjanjian penetapan harga antara pelaku usaha, perjanjian pembagian wilayah pemasaran, perjanjian pemboikotan penjualan dan penimbunan produk untuk mengendalikan harga, perjanjian kartel, integrasi vertikal, dan perjanjian dengan pihak luar negeri secara tertutup tanpa perizinan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

*Kedua*, kegiatan yang dilarang, yakni segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha sehingga menyebabkan kondisi persaingan tidak sehat, seperti melakukan monopoli, monopsoni, penguasaan wilayah pasar tertentu dan menolak produk lain, serta persekongkolan dan permufakatan jahat untuk tujuan memperoleh laba secara tidak fair. *Ketiga*, posisi dominan, yakni posisi jabatan rangkap, penyalahgunaan kewenangan dalam kepemilikan saham, melanggar ketentuan penggabungan perusahaan, peleburan, serta pengambilalihan badan usaha serta rekayasa bisnis lain yang dianggap membahayakan persaingan usaha yang sehat. Upaya persaingan yang dilakukan secara tidak sehat menjadikan ekonomi berkontraksi secara tidak seimbang, karena potensi sebaran pendapatan dan laba yang menjadi semakin tidak merata.

### 3.3 Kewenangan BUMN Melakukan Monopoli

Negara menguasai cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>[23]</sup> Amanah konstitusi yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945 secara tegas dan jelas memberikan kewenangan bagi negara sebagai penguasa atas sektor-sektor ekonomi yang vital dan penting, tidak terkecuali sektor dunia usaha.<sup>[6]</sup> Dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, negara berhak untuk mengambilalih sektor produksi maupun usaha. Pemahaman mengenai ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang demikian tidak mengacu pada pengertian 'negara' dalam arti utuh, lantaran negara tidak dapat dipersamakan dengan korporasi dalam hubungan perdagangan.<sup>[24]</sup> Pengertian penguasaan oleh negara bermakna bahwa negara berhak memberikan kewenangan kepada lembaga pemerintah yang mewakili kepentingan negara dalam bidang ekonomi, yang pada dasarnya merujuk pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>[2]</sup>

Kewenangan BUMN untuk melakukan monopoli perdagangan, selain telah dilandasi pemikirannya dengan Pasal 33 UUD 1945, juga memperoleh pembenaran dalam Pasal 51 UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menetapkan adanya pengecualian bagi BUMN dalam skema larangan praktik monopoli. Dalam hal ini, monopoli yang dilakukan oleh BUMN dianggap sebagai bentuk monopoli alamiah, dan dengan demikian tidak termasuk sebagai praktik monopoli yang dilarang.

Meski demikian, Pasal 51 tidak berarti memberi kewenangan bagi pemerintah untuk melakukan monopoli secara bebas dan tanpa batasan terhadap usaha tertentu, melainkan tetap terdapat batasan-batasan demi menjaga keseimbangan iklim ekonomi dan persaingan usaha secara nasional. Spirit yang dibangun dalam UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sendiri pada dasarnya senantiasa mengedepankan persaingan usaha secara sehat. Karenanya, meski terjadi pemusatan kegiatan ekonomi dibawah BUMN, pemerintah melalui KPPU tetap berkewajiban melakukan pengawasan terpadu agar tidak terjadi tindakan berlebihan dalam monopoli alamiah yang dilakukan oleh BUMN.<sup>[25]</sup>

Penetapan kewenangan BUMN untuk melakukan monopoli perdagangan juga merupakan upaya yang dilakukan oleh negara guna mencegah terjadinya monopoli alamiah oleh pihak swasta. Hal ini berangkat dari perbedaan orientasi kedua bentuk badan usaha tersebut, BUMN jelas memberikan pemasukan langsung kepada negara dan berkontribusi besar dalam penciptaan kemakmuran rakyat, sedangkan perusahaan swasta cenderung pada keuntungan privat, dan negara hanya memperoleh pendapatan yang tidak lebih banyak apabila monopoli dilakukan melalui BUMN.<sup>[26]</sup> Dengan menjadikan BUMN sebagai perusahaan yang memonopoli pasar, negara dapat

meningkatkan pendapatan, meningkatkan penggunaan produk dalam negeri, dan memperkuat nilai mata uang dengan transaksi menggunakan rupiah. Monopoli oleh BUMN dapat memberi keuntungan signifikan bagi negara.

Dalam upaya menjamin kewenangan tersebut tidak berbalik dan merugikan pasar serta melindungi pelaku usaha swasta, pemerintah menetapkan standar ketat untuk dapat memberikan kewenangan monopoli. BUMN yang dapat diberikan kewenangan monopoli haruslah perusahaan yang telah memperoleh pengaturan dalam undang-undang, memiliki kompetensi, skala usaha, dan memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah.

Selain merupakan bentuk monopoli alamiah, lantaran memiliki nilai modal yang lebih tinggi dari pelaku usaha swasta, BUMN juga dapat melakukan monopoli hukum, yakni bentuk monopoli yang dasar kewenangannya diberikan oleh undang-undang. Dalam hal ini, pemerintah berhak untuk menetapkan larangan-larangan tertentu kepada pelaku usaha swasta dan menyerahkan kewenangannya hanya kepada BUMN, meski dalam persaingan pasar yang sebenarnya, BUMN tersebut belum mampu mengalahkan pelaku usaha swasta. Misalnya, kepentingan pemerintah dalam melindungi dan mengontrol penggunaan energi nuklir diimplementasikan dengan pemusatan segala bentuk pendayagunaan energi nuklir oleh pemerintah melalui Badan Riset, dan pengembangannya dilakukan oleh BUMN.<sup>[11]</sup>

Monopoli oleh BUMN, selain bertujuan untuk meningkatkan nilai penerimaan negara melalui sektor industri dan ekonomi strategis yang dikuasai oleh BUMN, monopoli hukum juga diorientasikan guna melindungi kepentingan umum dan keamanan nasional. Pemerintah melakukan penguasaan dan menjalankan rekayasa hukum agar sirkulasi modal dan ekonomi yang berlangsung, baik BUMN maupun swasta dapat terkendali sesuai dengan *road map* dan tujuan pembangunan nasional. Secara khusus, monopoli ini penting dilakukan untuk sektor-sektor yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam, dan merupakan turunan langsung dari Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai penguasa atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.<sup>[2]</sup> Monopoli yang dijalankan oleh Pertamina, misalnya, adalah bentuk monopoli hukum dan sekaligus merupakan monopoli alamiah.

### **3.4 Problematika Tata Kelola BUMN dan Pengaturan Monopoli Dalam Perlindungan Usaha Swasta**

Praktik monopoli yang dilakukan oleh BUMN, baik melalui monopoli alamiah maupun monopoli hukum telah sejak lama dilakukan. Dalam upaya menjamin kepentingan ekonomi nasional, negara menetapkan BUMN sebagai perusahaan yang dapat memusatkan kegiatan ekonomi dibawah pasarnya.<sup>[27]</sup> Salah satu perusahaan yang terkemuka ialah Pertamina. Pertamina merupakan perusahaan BUMN yang memberi sumbangan laba terbesar bagi pemerintah. Perusahaan ini bergerak disektor energi, dengan produk utama adalah bahan bakar yang digunakan oleh masyarakat secara domestik maupun untuk kebutuhan ekspor. Keberadaan Pertamina memang tidak secara langsung menghilangkan keberadaan perusahaan penyedia bahan bakar lain, seperti Vivo. Namun, lantaran permodalan yang jauh lebih besar di Indonesia dan dukungan kuat pemerintah terhadap BUMN satu ini, menjadikan Pertamina mampu memonopoli pasar secara alamiah.

Selain Pertamina, BUMN lainnya yang juga melakukan monopoli pasar adalah PLN dan PDAM. Kedua perusahaan ini memberikan layanan berupa jaringan listrik dan air minum kepada mayoritas keluarga di Indonesia. Seluruh operasi PLN dan PDAM difasilitasi oleh negara dan dapat dikategorikan sebagai bentuk monopoli.<sup>[28]</sup> Dalam hal ini, monopoli dijalankan terhadap sektor ekonomi strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak, memiliki nilai ekonomi strategis, dan dapat meningkatkan penerimaan negara secara signifikan. Konfigurasi perhitungan kebijakan monopoli dapat berbeda antara satu BUMN dengan BUMN lainnya, seperti halnya antara Pertamina, PLN, dan PDAM. Komputasi

keuntungan, hubungan kompetitor, nilai strategis, dan berbagai indikator internal-eksternal lainnya menjadi instrumen dalam menentukan pendekatan dan bentuk kebijakan monopoli yang dapat diterapkan oleh pemerintah terhadap BUMN tertentu. Dalam kondisi ini, setiap BUMN memiliki hak monopoli yang berbeda dan ditujukan secara spesifik untuk mencapai tujuan yang berbeda pula.

Meski ditujukan untuk memberikan kesempatan bagi BUMN agar mampu berkembang dan memperoleh pemasukan laba yang lebih tinggi, monopoli yang dilakukan oleh BUMN tidak selamanya efisien, bahkan monopoli kerap diasosiasikan sebagai 'biang kerok' yang menyebabkan inefisiensi perusahaan. Dalam data yang dirilis *Associate Partner BUMN Research Group* pada 2020, performa BUMN sebagai salah satu tulang punggung ekonomi nasional masih jauh dari kata efisien. Bahkan, akumulasi pendapatan BUMN pada tahun tersebut sebanyak 80% disumbang oleh sekitar 20% perusahaan BUMN. Artinya, lebih banyak perusahaan yang belum mampu memberi hasil signifikan terhadap ekonomi nasional.

Merujuk pada laporan Kementerian BUMN yang dirilis pada 2018, nilai total aset BUMN ialah Rp7.210 Triliun, dengan pendapatan pada tahun tersebut mencapai Rp2.208 Triliun, dan laba bersih Rp186 Triliun. Nilai *return on asset* (RoA) hanya mencapai angka 2,5%. Mirisnya, laba tersebut didominasi sebagian besar oleh hanya 10 perusahaan BUMN. Tidak efisiennya kerja BUMN dan perolehan laba yang lesu, ditengah kebutuhan yang semakin meningkat menyebabkan pemerintah mengambil langkah pemangkasan. Pada 2017, jumlah BUMN ialah 142 perusahaan, dipangkas menjadi 107 pada 2018, dan Menteri BUMN, Erick Tohir berniat memangkasnya hingga menjadi 40 perusahaan melalui berbagai metode.

Selain inefisiensi perusahaan, monopoli BUMN juga secara langsung memberi dampak pada pelaku usaha swasta, lantaran kemampuannya untuk menarik pangsa pasar menjadi terbatas. Pihak swasta juga menjadi sulit berkembang saat berhadapan dengan sektor ekonomi yang telah dimonopoli oleh negara. Padahal, dalam banyak sektor, pihak swasta terutama yang dijalankan oleh masyarakat lokal sangat berpengaruh pada ekonomi masyarakat. Keterbatasan yang dimiliki oleh perusahaan swasta akibat kebijakan monopoli BUMN pada akhirnya berimplikasi pada menurunnya kompetisi pasar dan menurunkan potensi penerimaan negara dari sektor pajak. Untuk itu, kurangnya kompetensi perusahaan BUMN dalam pengelolaan modal yang menyebabkan tidak optimalnya penerimaan negara secara langsung akan membawa kerugian ganda, penerimaan negara yang menurun, dan tidak terbukanya peluang bagi perusahaan kompetitor untuk membangun bisnis di Indonesia. BUMN, dalam skema monopoli, diharuskan untuk profit.

Resiko tidak efisiennya pengelolaan BUMN juga ditimbulkan dualisme modalitas yang menjadi pilar utama monopoli, yakni kewenangan yang dijustifikasi dengan landasan hukum, dan kepemilikan saham oleh negara.<sup>[21]</sup> Kewenangan yang luas menjadikan pangsa pasar BUMN memiliki nilai potensi ekonomi yang sangat tinggi dan menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>[29]</sup> Kondisi ini menjadikan BUMN rawan terhadap intervensi politik. Sementara disisi lain, kepemilikan saham BUMN oleh negara menyebabkan banyaknya kepentingan politik yang turut andil dalam pengelolaan BUMN. Jabatan direksi dan berbagai posisi penting banyak diisi melalui pertimbangan politis, dan bukan ekonomi praktis. Akibatnya, terjadi reorientasi perusahaan BUMN yang tidak sepenuhnya berfokus pada perolehan laba. Manajemen ekonomi dengan infiltrasi kepentingan politik menjadikan BUMN rawan terhadap korupsi, kolusi, nepotisme, dan berbagai praktik yang merugikan keuangan negara. Dalam data yang dihimpun oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) pada 2022, Komisi Pemberantasan Korupsi telah menangani 64 kasus korupsi dilingkungan BUMN sepanjang periode 2015-2020. Beberapa kasus besar yang menimbulkan kerugian signifikan diantaranya adalah mega skandal PT Asuransi Jiwasraya Tbk dengan temuan kerugian negara mencapai Rp 17 T. Proyek yang digarap oleh PT Waskita Karya dengan 14 proyek fiktif juga diketahui menimbulkan kerugian Rp

16,8 T.<sup>[30]</sup> Keseluruhan kondisi ini menyiratkan masih rendahnya kompetensi pengelolaan BUMN di Indonesia.

Dalam konsep ekonomi pasar bebas, monopoli merupakan tindakan yang tidak dibenarkan. Kendati toleransi untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap kepentingan nasional oleh negara perlu diproteksi dengan memberikan keleluasaan bagi BUMN untuk menjalankan monopoli, namun pertimbangan kebijakan juga harus diselaraskan dengan kepentingan perlindungan usaha swasta agar pasar tetap kompetitif dan berkembang secara ideal. Keberadaan pelaku usaha swasta dalam menjamin sirkulasi ekonomi di Indonesia harus disertai dengan kepastian hukum dan pengelolaan kebijakan yang jelas, guna mencegah terjadinya depresi ekonomi akibat monopoli yang tidak efektif dalam meningkatkan penerimaan negara.

Evaluasi kebijakan tata kelola dan pengaturan monopoli BUMN perlu dilakukan dengan memastikan dilakukannya eksaminasi terhadap sektor-sektor ekonomi krusial yang penting bagi masyarakat. Penetapan kebijakan monopoli hanya dapat dilakukan pada sektor ekonomi yang lebih baik untuk tidak kompetitif. Sementara pada sektor ekonomi yang penting terdapat kompetisi dalam meningkatkan diversitas produk dan sirkulasi modal, kebijakan monopoli harus ditanggihkan. Selain itu, upaya perbaikan tata kelola BUMN juga harus dijalankan terutama terhadap BUMN yang memiliki kewenangan monopoli, untuk menjamin terpenuhinya tujuan monopoli sehingga potensi kerugian pasar akibat tidak sehatnya persaingan usaha dapat memperoleh imbal balik yang signifikan dan bermanfaat bagi pembangunan ekonomi nasional.

#### 4. Kesimpulan

Perlindungan hukum terhadap pelaku usaha di Indonesia secara umum telah diberikan oleh pemerintah dengan melindungi berbagai bentuk usaha, baik swasta maupun BUMN. Dalam menjamin adanya persaingan sehat, pemerintah melalui UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah memberi batasan mengenai tindakan-tindakan yang dilarang untuk dilakukan, salah satunya adalah praktik monopoli. Namun, tidak semua bentuk monopoli dilarang, Pasal UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan dua bentuk pengecualian, yakni monopoli alamiah dan monopoli hukum. BUMN sebagai badan usaha yang secara langsung merupakan turunan Pasal 33 UUD 1945 menjadi institusi yang diberikan kewenangan monopoli oleh negara, baik secara alamiah maupun secara hukum. Dalam perkembangannya, kewenangan tata kelola BUMN dan pengaturan monopoli yang dimiliki oleh BUMN tidak selalu berjalan efektif. Malah sebaliknya, terdapat inefisiensi dalam BUMN sendiri, bahkan saat monopoli diberlakukan. Hal yang disayangkan ialah monopoli tersebut membatasi kemampuan swasta dalam mengembangkan usahanya, termasuk pelaku usaha swasta dari kalangan masyarakat. Untuk itu, pengaturan monopoli dalam UU Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjadi penting untuk dikaji kembali. Dua mekanisme yang dapat diambil ialah dengan meningkatkan efisiensi BUMN dan tetap mempertahankan kebolehan monopoli, atau mengendurkan keketatan monopoli dan memberi kesempatan lebih luas bagi pihak swasta akan ekonomi dapat terus berkontraksi.

#### Daftar Pustaka

- [1] R. Saputra and S. O. Emovwodo, "Indonesia as Legal Welfare State: The Policy of Indonesian National Economic Law," *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, vol. 2, no. 1, Apr. 2022, doi: <https://doi.org/10.53955/jhcls.v2i1.21>.
- [2] A. Redi, "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam," *Jurnal Konstitusi*, vol. 12, no. 2, p. 401, May 2016, doi: <https://doi.org/10.31078/jk12210>.
- [3] Y. Arizona, "Perkembangan konstitusionalitas Penguasaan negara atas sumber Daya alam Dalam Putusan mahkamah konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, vol. 8, no. 3, p. 257, May 2016, doi:

- <https://doi.org/10.31078/jk833>.
- [4] J. J. Pinori, "Keberadaan Privatisasi BUMN di Indonesia," *Lex Ex Societatis*, vol. 3, no. 7, 2015, doi: <https://doi.org/10.35796/les.v3i7.9078>.
- [5] A. Yanto, N. Azzahra, A. Gladisya, M. M. Zakirin, and M. S. Anawar, "Revitalisasi Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Oleh Pemerintah Daerah Dalam Mengoptimalkan Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bangka Belitung," *Innovative : Journal of Social Science Research*, vol. 3, no. 2, 2023.
- [6] A. Yanto, *Hukum dan Ketertiban: Fragmen Pemikiran Tentang Paradigma Hukum dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Megalitera, 2022.
- [7] A. Yanto, F. Salbilla, and R. C. Sitakar, "Implikasi Resentralisasi Kewenangan Pertambangan Timah Terhadap Potensi Pendapatan Daerah Di Bangka Belitung," *Jurnal Interpretasi Hukum*, vol. 4, no. 2, 2023, doi: <https://doi.org/10.55637/juinhum.4.2.7756.344-357>.
- [8] F. Hikmah, A. Yanto, and K. Ariski, "Perlindungan Hak Ekonomi Bagi Pemilik Hak Cipta Dalam Perspektif Hukum Kekayaan Intelektual di Indonesia," *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, vol. 5, no. 2, 2023, doi: <https://doi.org/10.31004/jpdk.v5i2.13503>.
- [9] A. Yanto and F. Hikmah, *Sapiens 3.0: Riwayat Evolusi, Revolusi, Hingga Replikasi Realitas*. Yogyakarta: Megalitera, 2023.
- [10] R. Tektona, "Quo Vadis : Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja," *Jurnal Persaingan Usaha*, vol. 2, no. 1, pp. 43–54, Jul. 2022, doi: <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1-51>.
- [11] P. S. Saleh, "Konsep Ekonomi Kerakyatan Pada Pilihan Kebijakan Monopoli Atau Demonopolisasi Bumn Indonesia," *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, p. 1, Nov. 2020, doi: <https://doi.org/10.46839/lljih.v0i0.184>.
- [12] B. Imantaka, H. S. Yudha, J. J. Gilalo, and R. Y. A. Ilyanawati, "Imunitas Bumn Untuk Melakukan Monopoli," *Karimah Tauhid*, vol. 2, no. 3, 2023.
- [13] K. Benuf and M. Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan*, vol. 7, no. 1, pp. 20–33, 2020, doi: <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.
- [14] A. Hamzah, *Metode Penelitian Kualitatif Rekonstruksi Pemikiran Dasar serta Contoh Penerapan Pada Ilmu Pendidikan, Sosial & Humaniora*. Malang: CV Literasi Nusantara Abadi, 2021.
- [15] A. Yanto, *Mazhab-Mazhab Hukum: Suatu Pengantar Memahami Dimensi Pemikiran Hukum*. Yogyakarta: SEGAP Pustaka, 2021.
- [16] F. Fitri and S. J. Lesmana, "Indikasi Predatory Pricing Pada Praktek Flash Sale Pelaku Usaha E-Commerce Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha," *Supremasi Hukum*, vol. 17, no. 02, pp. 48–53, Jul. 2021, doi: <https://doi.org/10.33592/jsh.v17i2.1365>.
- [17] A. Asmah, "Penguatan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Lewat Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan Mk No.85/Puu-Xiv/2016)," *Kertha Wicaksana*, vol. 15, no. 1, pp. 11–17, Jan. 2021, doi: <https://doi.org/10.22225/kw.15.1.2808.11-17>.
- [18] M. Fadhilah, "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial," *Jurnal Wawasan Yuridika*, vol. 3, no. 1, p. 55, Mar. 2019, doi: <https://doi.org/10.25072/jwy.v3i1.217>.
- [19] R. Robuwan and A. Yanto, *Seluk Beluk Ilmu dan Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Megalitera, 2023.
- [20] A. Nur Hayati, "Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada Sektor E-Commerce di Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 21, no. 1, p. 109, Feb. 2021, doi: <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.109-122>.
- [21] H. M. Ramadhani, E. Gultom, and Sudaryat, "Penggunaan Produk Goto Group dalam Rangkaian Operasi Marketplace Tokopedia berdasarkan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Reformasi Hukum*, vol. 26, no. 2, pp. 189–208, Dec. 2022, doi: <https://doi.org/10.46257/jrh.v26i2.459>.
- [22] A. D. Karina, "Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Pelaku Usaha Di Pasar Tradisional," *Jurnal Dunia Hukum*, vol. 3, no. 2, 2019, doi: <http://dx.doi.org/10.35973/jidh.v3i2.1360>.
- [23] A. Redi and L. Marfugah, "Perkembangan Kebijakan Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia," *Undang: Jurnal Hukum*, vol. 4, no. 2, pp. 473–506, Nov. 2021, doi: <https://doi.org/10.22437/ujh.4.2.473-506>.
- [24] A. Yanto and F. Hikmah, "Akomodasi Hukum Yang Hidup Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional Menurut Perspektif Asas Legalitas," *Recht Studiosum*, vol. 2, no. 2, 2023, doi: <https://doi.org/10.32734/rslr.v2i2.14162>.

- [25] M. M. Ginting and N. N. Sirait, "Pengecualian Praktek Monopoli Yang Dilakukan Oleh Bumh Sesuai Pasal 51 Uu No.5 Tahun 1999," *Transperacy: Jurnal Hukum Ekonomi*, vol. 2, no. 5, 1999.
- [26] M. A. Yusro, L. R. Sidabutar, L. D. Ticoalu, and R. S. Ariani, "Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia," *Journal of Judicial Review*, vol. 23, no. 2, p. 217, Dec. 2021, doi: <https://doi.org/10.37253/jjr.v23i2.4394>.
- [27] R. Aqmarina, "Monopoli Oleh Bumh Dalam Prespektif Asean Economic Community (AEC)," *Spirit Pro Patria*, vol. 4, no. 2, 2018, doi: <https://doi.org/10.29138/spirit.v4i2.676>.
- [28] A. K. Tihani, "Pasar Monopoli Dalam Pandangan Islam," *Citra Ekonomi*, vol. 2, no. 1, 2021.
- [29] F. Heriansyah, "Kewenangan Badan Layanan Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara," *Reformasi Hukum*, vol. XXI, no. 1, pp. 31–59, 2017, doi: <https://doi.org/10.46257/jrh.v21i1.15>.
- [30] Indonesian Corruption Watch, "Tren Penindakan Kasus Korupsi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 2016-2021," *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, 2022. [https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren Korupsi BUMN 2016-2021a.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Korupsi%20BUMN%202016-2021a.pdf)