



## Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia

Mochammad Abizar Yusro<sup>1</sup>, Lelly Rosa Sidabutar<sup>2</sup>, Luna Dezeana Ticoalu<sup>3</sup>,  
Relys Sandi Ariani<sup>4</sup>

<sup>1-4</sup>Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Indonesia

\*Corresponding email: [abizar.yusro@gmail.com](mailto:abizar.yusro@gmail.com)

### Info Artikel

Masuk: 09 Maret 2021  
Direvisi: 25 Juni 2021  
Disetujui: 26 Juli 2021

#### Keywords:

Monopoly Rights; State-Owned Enterprises (BUMN);  
Business Competition Law

#### Kata kunci:

Hak Monopoli; Badan Usaha Milik Negara (BUMN); Hukum Persaingan Usaha

#### DOI:

<http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v23i2.4394>

### Abstract

*State-owned enterprises (BUMN) certainly play a very important role as actors in economic activities based on economic democracy in accordance with the Pancasila economy, whose activities must pay attention to the balance between the interests of business actors and the public interest. However, granting monopoly rights to BUMN has been further regulated, so that in the future it can create fair business competition in market competition in Indonesia. The exclusion of monopoly rights is only one sentence in article 51, so that it still creates legal ambiguity for the implementation of monopolistic practices granted to BUMN. The contribution of this research aims to encourage further regulation regarding monopoly by BUMN. In addition, it is also used as academic library material so that it can be used as a reference and material for other academic studies. This research uses a normative juridical study with a statutory approach and a conceptual approach. Thus, this research results in a study of BUMN monopoly rights from the perspective of business competition in Indonesia.*

### Abstrak

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tentunya memegang peranan yang sangat penting sebagai pelaku kegiatan ekonomi berbasis demokrasi ekonomi yang sesuai dengan ekonomi Pancasila, yang kegiatannya harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Namun pemberian hak monopoli kepada BUMN telah diatur lebih lanjut, sehingga kedepannya dapat menciptakan persaingan usaha yang sehat dalam persaingan pasar di Indonesia. Pengecualian hak monopoli hanya satu kalimat dalam Pasal 51, sehingga masih menimbulkan kerancuan hukum atas pelaksanaan praktek monopoli yang diberikan kepada BUMN. Kontribusi penelitian ini bertujuan untuk mendorong regulasi lebih lanjut terkait monopoli oleh BUMN. Selain itu juga digunakan sebagai bahan pustaka akademik sehingga dapat digunakan sebagai referensi dan bahan untuk studi akademik lainnya. Penelitian ini menggunakan studi yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan demikian, penelitian ini menghasilkan kajian tentang hak monopoli BUMN dalam perspektif persaingan usaha di Indonesia.



Copyright© 2021 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

## A. PENDAHULUAN

UUD NRI 1945 telah menetapkan kerangka dasar sistem ekonomi yang tepat bagi Indonesia. Negara Indonesia dalam melaksanakan pembangunan di bidang ekonomi harus berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dimuat dalam UUD NRI 1945 yang mengamatkan perekonomian Indonesia sesuai dengan Ekonomi Pancasila yang berdasarkan asas kekeluargaan. Dalam sistem perekonomian nasional, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengambil peran sebagai pelaku kegiatan ekonomi berasaskan demokrasi ekonomi dimana kegiatannya harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum (Yusro et al., 2020).

Berdasarkan Pasal 2 “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” yang selanjutnya disebut UU Antimonopoli menuliskan setiap pelaku usaha di Indonesia juga harus berasaskan demokrasi ekonomi dalam menjalankan usahanya yaitu dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Jika diinterpretasikan maka Pasal tersebut memiliki makna bahwa setiap pelaku usaha yang tidak menyeimbangkan kedua unsur tersebut maka tidak lagi sesuai dengan aturan. Dalam dunia usaha pada dasarnya persaingan merupakan syarat yang mutlak (*condition sine qua non*) agar terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pasar (*market economy*). Persaingan usaha tentunya tidak menemui jalan yang selalu lurus, akan tetapi di dalam dunia usaha akan menemukan dua cabang antara persaingan yang sehat (*fair competition*) dan persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*) yang bermuara pada praktik monopoli (Koeswanto et al., 2013). Pasal 1 UU Antimonopoli menjelaskan bahwa monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sebelum Tahun 1999, perkembangan perekonomian di Indonesia menunjukkan kebijakan yang diterapkan kurang mengacu pada amanat Pasal 33 UUD NRI 1945, bahkan cenderung pada corak yang monopolisti (Puspitasari, 2017)

Perananan hukum sudah seharusnya hadir agar terselenggaranya persaingan yang adil serta mencegah persaingan usaha yang tidak adil. Terbitnya keputusan presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha hadir untuk melaksanakan mandat sebagai instansi negara melalui kewenangannya mengenai hak mengatur praktik persaingan usaha tidak sehat, dalam setiap kegiatan usahanya demi menjamin kepastian hukum bagi setiap pelaku usaha (Fachri & Joesoef, 2021). Indonesia juga menghadirkan produk hukum sebagai usaha untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang baik melalui peraturan yang dikeluarkan pemerintah yaitu UU Antimonopoli yang sudah disebutkan sebelumnya. Undang-Undang ini bertujuan agar terciptanya kepastian hukum demi kesejahteraan rakyat dan menciptakan demokrasi di bidang ekonomi. Peraturan ini tentunya secara jelas melarang mengenai kegiatan monopoli. Akan tetapi terdapat satu Pasal dalam hal tertentu yang ternyata tidak

konsisten. Berangkat dari Pasal 51 UU Antimonopoli menjelaskan bahwa praktik monopoli ataupun pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi diatur dengan Undang-Undang dan diselenggarakan oleh BUMN. Aturan ini dapat dimaknai bahwa berdasarkan Undang-Undang tersebut maka BUMN telah mendapat posisi khusus ataupun pengecualian dibanding pelaku usaha lainnya dalam hak monopoli (Samawati, 2020).

Pengecualian yang diamanatkan negara untuk diselenggarakan oleh BUMN pada kenyataannya praktik ini justru masih jauh dari yang diharapkan. Apabila melihat dari posisi susunan secara struktural di dalam BUMN, orang-orang didalamnya tersubordinasi oleh institusi politik. Perilaku dari politisi maupun individu-individunya membentuk citra BUMN yang identik dengan perkembangan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Praktik tidak sehat seperti ini sudah sering terjadi dan tentu saja menimbulkan sebuah keraguan terhadap kemampuan dan kelayakan BUMN sebagai perusahaan pemegang hak monopoli dan pemusatan kegiatan terhadap cabang-cabang produksi tertentu di Indonesia. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) mengkaji kinerja BUMN dan hasilnya masih banyak kasus penyimpangan keuangan negara di lingkungan BUMN dan sebagian besar BUMN belum memiliki tata kelola yang baik (Pramagitha & Sukranatha, 2019).

Berdasarkan pada Pasal 51 UU Antimonopoli Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat makna pengecualian memiliki kaitan erat dengan Pasal 33 Ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam Pasal tersebut menjelaskan mengenai cabang-cabang produksi dan penguasaan oleh negara serta erbagai sektor ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan dianggap penting oleh pemerintah maka penyelenggaraannya dilaksanakan oleh BUMN. Pada awalnya konstruksi hukum yang memberikan hak monopoli kepada BUMN diduga akan berjalan dengan normal, dapat diramalkan (*foreseeable*), dan bahkan dapat menguntungkan negara (*desirable*) (Samawati, 2018). Namun, yang kembali terjadi adalah pada kenyataannya pelaksanaan UU Antimonopoli ini justru menimbulkan polemik. Dampak yang muncul adalah suatu ketidakpercayaan (*distrust*) dalam dunia usaha yang dapat menggiring timbulnya rasa saling curiga yang dapat menimbulkan perpecahan.

BUMN dianggap sebagai perusahaan yang dekat dengan pemerintah, karena sebagian besar atau seluruh modalnya berasal dari negara. Peranan pemerintah atau negara dalam meningkatkan serta menjamin perekonomian bangsa sangat sentral yaitu negara dalam upayanya melalui BUMN sebagai implementasi penjamin kesejahteraan orang banyak, BUMN sendiri dapat diartikan sebagai badan usaha yang melaksanakan perintah negara dikarenakan sebagian besar atau seluruh modal usahanya dimiliki oleh negara (Fachri & Joesoef, 2021). Hal tersebut dapat dibenarkan bahwa BUMN merupakan salah satu alat negara dalam penggerak bahkan pendobrak perekonomian bangsa, sehingga negara memang sudah seharusnya mengoptimalkan kinerja serta peran BUMN dalam kegiatan ekonomi di negara ini dan memberikan perlakuan yang khusus kepada BUMN (Sirait, 2013).

Tindakan pemerintah yang dekat dengan BUMN merupakan tindakan wajar karena diharapkan BUMN mampu menjadi penyokong perekonomian negara. Namun, hal yang tidak dapat dibenarkan adalah praktik monopoli serta pemusatan kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN. Peraturan mengenai parameter pemberian hak monopoli kepada BUMN sudah sebaiknya diatur lebih lanjut, agar kedepannya mampu menciptakan persaingan usaha yang sehat dalam pangsa pasar di Indonesia. Pengecualian hak monopoli tersebut hanya disebutkan dalam satu kalimat saja di dalam Pasal 51 UU Antimonopoli, sehingga hal ini masih menimbulkan keaburan hukum terhadap pelaksanaan praktik monopoli yang diberikan kepada BUMN.

Namun sebelumnya, juga terdapat beberapa penelitian yang memiliki topik serupa diantaranya: 1). Putu Sawamawati, Konsep Ekonomi Kerakyatan Pada Pilihan Kebijakan Monopoli Atau Demonopolisasi BUMN Indonesia; 2). Marshias Mereapul Ginting dan Ningrum Natasya Sirait, Pengecualian Praktek Monopoli Yang Dilakukan Oleh BUMN Sesuai Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999; 3). Tommo Gunawan, Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Terlarang Dalam Hukum Positif Menurut UU No. 5 Tahun 1999; 4). Zuhro, Rekonsepsi Pengecualian Monopoli Yang Diselenggarakan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia; 5). Tiara Oliviarizky Toersina dan Anik Tri Haryani, Pengecualian Monopoli/Atau Pemusatan Kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Hukum UHukum Persaingan Usaha; 6). Rory J. Akyuwen, Pelaksanaan Hak Monopoli Oleh Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini berfokus pada *ratiolegis* mengenai maksud dan tujuan diberikannya hak monopoli khusus kepada BUMN, selain itu juga memberikan pemaknaan dan penjelasan lebih lanjut mengenai parameter BUMN sektor jasa usaha apa yang diperkenankan untuk diberikan hak monopoli yang tidak bertentangan dengan UU Antimonopoli dalam perspektif hukum persaingan usaha. Melalui kebaruan inilah yang menjadi kontribusi kami terhadap dunia riset dan pendidikan secara ilmiah.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan ialah menelaah legislasi dan regulasi (Marzuki, 2016), sedangkan pendekatan konseptual ialah menelaah permasalahan dilihat dari aspek hukum yang melatarbelakanginya (Ibarhim, 2007). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak

Sehat, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; bahan hukum sekunder yakni literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji dari buku literatur, artikel jurnal, dan penelusuran melalui internet; dan bahan hukum tersier yaitu Kamus Hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) (Soekanto, 1998). Spesifikasi penelitian yang digunakan ialah deskriptis analisis, yakni dengan mendeskripsikan hasil studi kepustakaan kemudian dianalisis dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan teori yang relevan terhadap permasalahan yang dikaji.

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Pengaturan Badan Usaha Milik Negara dalam Hukum Nasional

Badan Hukum merupakan salah satu subjek hukum. Istilah badan hukum diterjemahkan dari bahasa latin yaitu *persona moralis* dan dari bahasa Inggris *legal persons atau legal entity*. BUMN merupakan salah satu subjek hukum (*rechtspersoon*) yang ada di Indonesia (Yusro et al., 2020). Sejarah perkembangan BUMN terjadi sekitar tahun 1998 dimana perekonomian Indonesia saat itu sedang membangun kembali setelah mengalami krisis ekonomi dunia satu tahun sebelumnya melalui penghimpunan perusahaan-perusahaan milik negara dan mulai menata kembali di bawah kendali kementerian BUMN yang sekaligus sebagai hari lahirnya Kementerian tersebut (Togi & Huseini, 2019).

Pada dasarnya keberadaan BUMN di Indonesia memiliki keterkaitan yang erat dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, berinti pada ayat (2), "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*". Hal ini dimaknai bahwa penghasilan barang atau jasa ditujukan kepada segala sesuatu yang dirasa vital bagi kehidupan manusia sedangkan di dalam kurun waktu tertentu pasokannya terbatas sehingga memungkinkan terjadi kelangkaan. Makna yang terkandung dalam penguasaan negara dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang-cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu ketersediaan yang cukup, distribusi yang merata dan terjangkau harga (Gunawan, 16 C.E.). BUMN dalam menjalankan usahanya sama halnya dengan badan usaha yang lain, yaitu bertujuan untuk memperoleh keuntungan (*profit oriented*) yang dipertegas dalam Arah kebijakan dan Strategi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 (BPHN, 2021).

Badan Usaha Milik Negara selanjutnya diatur lebih jauh melalui terbitnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut dengan UU BUMN, oleh karena itu segala kegiatan BUMN harus tunduk kepada UU ini. Undang-undang ini memberikan pengertian terhadap BUMN yaitu, Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara

yang dipisahkan. BUMN mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang BUMN, untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Pembinaan badan usaha milik negara tersebut termasuk di dalamnya pembinaan entitas yang dikendalikan oleh BUMN baik secara langsung maupun tidak langsung sesuai ketentuan (BUMN, 2021).

Merujuk kepada Pasal 9 UU BUMN, maka perusahaan BUMN terdiferensiasi atas 2 jenis, yaitu: 1). Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero, merupakan BUMN yang berbentuk perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Perusahaan Perseroan Terbuka (PT), yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal (Puspitasari, 2017). Pengaturan mengenai PT selanjutnya diatur lebih jauh di dalam Undang-Undang No.40 tahun 2007. 2). Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki 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. Pengaturan mengenai Perum diatur di dalam UU BUMN dan dilengkapi beberapa Peraturan Pemerintah.

UU Antimonopoli menyatakan bahwa setiap pelaku usaha di dalam dunia usaha tidak boleh melakukan praktik monopoli dan harus menjalankan politik persaingan yang sehat di dalam kegiatan ekonomi Indonesia. Artinya adalah segala kegiatan ekonomi yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut merupakan tindakan melawan hukum yang dapat dijatuhkan sanksi. Peraturan ini juga turut mengatur posisi dari Badan Usaha Milik Negara sebagai salah satu pelaku usaha di Indonesia. Pasal 51 UU Antimonopoli mengamanatkan kepada BUMN sebuah pengecualian dimana BUMN dapat melakukan monopoli dan pemusatan kegiatan usaha. Pasal 51: *“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”*

Monopoli oleh BUMN di beberapa sektor industri dan perdagangan diperbolehkan oleh UUD NRI 1945, bahkan terhadap industri strategis hanya dapat diselenggarakan atau diawasi oleh BUMN saja sebagai badan usaha yang mewakili kepentingan umum (Aqmarina, 2018). Monopoli yang dilakukan oleh BUMN adalah salah satu bentuk monopoli yang dikategorikan dalam monopoli undang-undang (*monopoly by law*) karena dilakukan demi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Kegiatan monopoli cenderung dikenal dengan tindakan yang menguasai sehingga besar kemungkinan untuk melakukan kesewenangan terhadap suatu sektor industri dalam kegiatan ekonomi. Untuk membatasi kesewenangan BUMN terhadap monopoli pasar yang telah diamanatkan undang-undang, maka hal-hal

yang dapat dimonopoli oleh BUMN adalah seperti yang tercantum dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 ayat (2) yaitu cabang-cabang produksi yang dianggap penting oleh negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Makna yang terkandung dalam Pasal 33, menggambarkan tentang peran negara dalam kegiatan ekonomi penguasaan negara atas sumber daya alam adalah mutlak. Kebijakan tersebut bukanlah kesewenang-wenangan negara, melainkan suatu strategi awal untuk membangun ekonomi, namun penguasaan sumber daya alam seperti yang diamanatkan tidaklah berhenti sampai disitu saja, penguasaan sumber daya alam harus dipergunakan sepenuhnya demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat (Aqmarina, 2018).

### Pengaturan Monopoli dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia

Istilah Monopoli berasal dari kata Yunani yaitu “*Monos*” yang berarti sendiri dan “*polein*” yang berarti penjual. Sehingga jika diartikan secara sederhana, monopoli berarti “penjual tunggal”. Istilah monopoli juga dikenal dengan istilah “*antitrust*” di negara Amerika Serikat. *Trust* merupakan istilah yang merujuk pada penggabungan kelompok-kelompok industri yang dianggap kuat atau sejenis kartel yang bertujuan untuk menyingkirkan pesaing lainnya diluar dari *trust* tersebut. Berbicara mengenai kartel, Jerman sendiri sudah mengalami praktek tersebut sejak lama sebelum adanya perang dunia. Semakin memburuknya sektor perekonomian saat itu setelah Jerman mengalami kekalahan pada perang dunia membuat Jerman terpaksa mengambil langkah dengan membuat legislasi yang diharapkan dapat memberhentikan praktek kartel (Haryani, 2012). Meskipun dalam penerapannya terdapat beberapa kali hambatan seperti adanya tuntutan kartelisasi yang kemudian menyebabkan beberapa kali amandemen pada peraturan mengenai kartel saat itu.

Pada dasarnya monopoli adalah pemusatan ekonomi yang dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga terjadinya penguasaan pasar dengan barang atau jasa tertentu yang mengakibatkan adanya persaingan yang tidak sehat dan merugikan kepentingan umum (Lubis, 2009). Dalam prakteknya, monopoli dilakukan oleh sejumlah pelaku usaha dengan menetapkan harga secara sepihak dan tidak mementingkan konsumen sehingga kondisi ini dapat berakibat pada matinya mekanisme pasar (*market mechanism*). Dengan kata lain, praktek monopoli merupakan komponen utama yang dapat menyebabkan adanya kesenjangan baik sosial maupun ekonomi (Malaka, 2014). Eksistensi monopoli itu sendiri bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat karena merugikan masyarakat terutama pada konsumen. Monopoli pada saat sebelum adanya masa reformasi di Indonesia mendominasi sektor perekonomian melalui kartel, *abuse of power*, *merger* atau *takeover*, diskriminasi, dan penyimpangan lainnya. Kondisi inilah yang mengakibatkan pada melemahnya kualitas sektor ekonomi di Indonesia pada saat itu.

Beberapa faktor yang mengakibatkan terjadinya monopoli menurut Mustafa Kamal Rokan (Fadhilah, 2019) yaitu: a) memiliki sumber daya yang unik; b) adanya skala ekonomi; c) kekuasaan dalam memonopoli terjadi melalui adanya peraturan pemerintah; d) peraturan paten dan hak cipta; dan e) hak usaha eksklusif. Adapun terdapat beberapa jenis monopoli yakni: a) Monopoli alamiah (*natural monopoly*), merupakan monopoli yang disebabkan oleh keadaan alam tertentu atau tercipta dengan sendirinya sehingga pelaku usaha lainnya kalah bersaing; b) Monopoli berdasarkan hukum (*monopoly by law*) atau dapat disebut juga dengan monopoli undang-undang, merupakan monopoli pemberian negara yang dilindungi oleh ketetapan peraturan perundang-undangan dan regulasi lainnya; dan c) Monopoli karena perjanjian, merupakan monopoli yang berasal dari perjanjian kerjasama dengan satu atau lebih pelaku usaha lain yang bertujuan untuk mengurangi adanya persaingan atau dengan maksud menguasai perusahaan lainnya (Aqmarina, 2018).

Bekerjanya mekanisme pasar dalam hukum persaingan di Indonesia merujuk pada suatu *conditio sine qua non*. Monopoli serta bentuk persaingan tidak sehat lainnya seringkali terjadi yang hal ini menyebabkan Indonesia berada pada tingkat ketahanan ekonomi yang tidak mumpuni sehingga dapat dikatakan bahwa para pemilik usaha tidak memiliki kemampuan dalam berkompetisi. Hal ini terjadi sebelum adanya UU Antimonopoli dan berakibat pada kurangnya peran para pemilik usaha dalam mengangkat perekonomian di Indonesia (Koeswanto et al., 2013). Kondisi ini juga berhubungan dengan kondisi persaingan usaha yang terjadi saat itu ialah persaingan usaha yang tidak sehat. Praktek monopoli kerap kali terjadi dari adanya pemusatan ekonomi baik oleh individu maupun oleh suatu kelompok tertentu.

Pemusatan ini pada umumnya dilakukan oleh suatu kelompok usaha tertentu yang dapat dikatakan dekat dengan Pemerintah pada saat itu. Praktek monopoli yang sering terjadi pada dasarnya melalui kegiatan seperti *unfair business practices* dalam menentukan *price fixing* bersama produsen lainnya. Selain itu, praktek tidak sehat juga muncul ketika adanya mekanisme pembatasan suplai dan kompetisi hingga munculnya penghalang dalam terbentuknya integrasi (Koeswanto et al., 2013). Melihat kondisi tersebut, tidak dapat disangkal bahwa hal ini merupakan diskriminasi bagi setiap setiap warga negara dalam berpartisipasi di iklim perusahaan. Dengan kata lain, kondisi ini menyebabkan adanya kesenjangan antara pengusaha dengan kelompok tertentu sehingga menimbulkan praktek monopoli dan praktek bisnis yang tidak sehat. Praktek monopoli melibatkan pengusaha-pengusaha besar dalam perputaran roda perekonomian mengingat adanya anggapan yang pada saat itu Pemerintah dianggap memberikan *prerogative wills* dan juga memberikan kewenangan untuk 'memonopoli' kepada para pengusaha besar sehingga perusahaan-perusahaan tersebut dapat dijadikan sebagai tonggak pembangunan negara.



Hukum persaingan usaha di beberapa negara dikenal beberapa istilah seperti “*Antitrust Laws*” di Amerika Serikat, Jepang dengan istilah “*Antimonopoly Law*” dan Australia yang menggunakan istilah “*Restrictive Trade Practice Law*”. Sedangkan, Indonesia menggunakan istilah “Hukum Persaingan Usaha” atau juga disebut dengan istilah “Hukum Antimonopoli”. Indonesia baru memiliki regulasi mengenai persaingan usaha setelah adanya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang kemudian disusun dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU ini kemudian ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan (Lubis, 2009).

Berlakunya undang-undang tersebut menandakan bahwa Indonesia telah memasuki reformasi atau babak baru dalam sistem perekonomian yang berlandaskan pasar. Keberadaan UU Antimonopoli menjadi upaya Pemerintah dalam melindungi konsumen dan memeberikan keadilan bagi para pelaku usaha. Penyusunan undang-undang ini dilatarbelakangi oleh adanya perjanjian yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada tahun 1998. IMF dalam perjanjian tersebut bersedia memberikan bantuan keuangan pada Indonesia yang pada saat itu sedang di ambang krisis ekonomi, namun dengan syarat bahwa Indonesia harus melakukan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu (Lubis, 2009). Meskipun perjanjian ini bukanlah satu-satunya alasan yang melatarbelakangi adanya undang-undang tersebut, namun juga banyaknya kondisi ekonomi yang kacau-balau, peraturan ini dapat dikatakan sebagai titik balik bagi negara dalam membangun perekonomian yang bersaing secara sehat.

Tujuan dari adanya undang-undang ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, setidaknya mencakup beberapa hal yakni: a) menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional; b) mewujudkan iklim usaha yang kondusif sehingga terciptanya kepastian kesempatan berusaha yang sama; c) mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat; dan d) terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Dari keempat tujuan tersebut, terdapat dua tujuan pokok yang terkandung dalam undang-undang ini yakni tujuan ekonomi dan tujuan sosial (Koeswanto et al., 2013). Tujuan ekonomi yang dimaksud ialah terciptanya persaingan usaha yang sehat, kondusif, efektif, dan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi ekonomi. Sedangkan, tujuan sosial ialah terciptanya kesejahteraan masyarakat sebagai hasil dari adanya persaingan usaha yang sehat. Hal ini tentunya dipandang sebagai hal yang positif mengingat sebagaimana yang dijelaskan dalam teori ekonomi bahwa persaingan yang sempurna (*perfect competition*) ialah suatu kondisi pasar yang ideal (*ideal market*) (Tarigan, 2016).

Selain melalui pengaturan regulasi dalam mengatasi masalah-masalah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, Indonesia membentuk

sebuah lembaga yaitu Komisi pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang diberi mandat oleh UU Antimonopoli. KPPU berperan sebagai lembaga penegak hukum dalam mengawasi praktek persaingan usaha yang dilakukan oleh para pelaku usaha secara tidak sehat. Kewenangan KPPU ialah dalam proses pemeriksaan hingga pemberian putusan sehingga eksistensi dari adanya lembaga ini patut diapresiasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat (*public service*). KPPU memiliki fungsi sebagai pengawas jalannya kegiatan perdagangan para pelaku usaha dan memberikan sanksi baik pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan terlebih pada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Karina, 2019)ai. Meskipun dalam pelaksanaan wewenangnya, KPPU bukanlah lembaga penegak hukum layaknya polisi, jaksa, maupun hakim. Namun, berdasarkan UU Antimonopoli sejatinya KPPU memiliki kewenangan sebagai penyidik atau penyelidik dalam mengungkap kasus pelanggaran yang dilakukan oleh para pelaku usaha (Mantili et al., 2016).

#### **Parameter Hak Monopoli Pasar Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia**

Badan Usaha Milik Negara atau yang biasa disebut BUMN, dimana seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 1 Angka 1 UU BUMN). Berdasarkan Pasal 9 UU BUMN, terdapat 2 jenis BUMN yang ada di Indonesia. Pertama BUMN Umum disebut Perum (*statutory public corporation*) untuk memberikan pelayanan umum dan Kedua BUMN Perseroan disebut persero (*commercial companies*) untuk mendapatkan keuntungan dan diharapkan dapat mandiri. Dalam hal ini pemerintah sebagai *eigenaar* atau *bezitter* yang memberikan modal kepada BUMN dalam menguasai perekonomian untuk dapat memenuhi kebutuhan orang banyak.

BUMN juga merupakan badan usaha yang mengontrol asset-aset vital milik negara dalam menjamin kemakmuran dan kebutuhan rakyat. Dalam mengontrol asset-aset negara BUMN diberikan suatu hak istimewa berupa kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha secara monopoli (Akyuwen, 2016). Namun, hak istimewa ini tidak serta merta digunakan dalam berbagai usaha yang akan dibangun oleh BUMN, terdapat pengecualian hak monopoli yang diberikan kepada BUMN dikuatkan berdasarkan Pasal 51 UU Antimonopoli (Samawati, 2018). Selain pada UU Antimonopoli, pengecualiaan hak monopoli yang diberikan Pemerintah kepada BUMN juga mengacu pada Pasal 33 UUD 1945 terkait persaingan usaha yang tidak sehat. Hak istimewa berupa hak monopoli yang diberikan oleh pemerintah terhadap BUMN hanyalah usaha yang bersifat publik dan terdapat 3 jenis parameter dalam menentukan apakah BUMN tersebut merupakan usaha publik: 1). BUMN tersebut menjalankan kegiatan usaha pada sektor usaha pengelolaan atau pendistribusian barang dan/atau jasa yang memiliki

karakteristik sebagai barang atau jasa publik (Anggoro, 2016). 2). BUMN tersebut menjalankan sektor-sektor vital yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012. 3. kegiatan usaha yang dijalankan oleh BUMN tersebut sarannya untuk pemenuhan kebutuhan publik atau kemanfaatan publik sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Parameter inilah yang menentukan apakah BUMN tersebut memiliki hak istimewa berupa hak monopoli terhadap badan usaha yang ia kelola atau tidak. Jadi tidak semua BUMN memiliki karakter publik atau seperti yang telah disebutkan diatas dan harus mendapatkan hak monopoli ini dan dengan penggolongan ini dapat memberikan pertimbangan bagi pemerintah apakah BUMN ini dapat diberikan hak monopoli atau harus dilakukan demonopolisasi. Hak monopoli oleh negara seperti ini merupakan bukti dan dasar hukum bahwa monopoli tidak dilarang oleh UUD 1945 dan amandemennya (Gunawan, 16 C.E.). Secara garis besar dibedakan 3 (tiga) jenis monopoli yakni : *monopoly by law*, *monopoly by nature*, *monopoly by licence* (Gunawan, 16 C.E.). Maka terdapat monopoli yang dikehendaki oleh hukum dan perundang-undangan yang berlaku adalah jenis *monopoly by law*.

Hukum persaingan usaha merupakan suatu etika dalam berbisnis yang masuk dalam pengaturan hukum. Dalam kaitannya terdapat asumsi terkait persaingan usaha yaitu benar-salah karena dalam persaingan usaha begitu luas dampaknya kepada masyarakat dan para pelaku usaha yang terlibat didalamnya. Kembali berkaca pada UU Antimonopoli pada salah satu bagian terdapat pembahasan berkaitan dengan persaingan usaha secara sehat atau jujur (Akyuwen, 2016). Namun, secara multak persaingan dalam dunia usaha adalah suatu hal yang biasa dalam perekonomian pasar dengan berbagai transaksi yang ada. Persaingan dalam dunia usaha ini juga tidak bisa dihindari oleh berbagai pihak yang berkepentingan baik pebisnis maupun konsumen karena mereka menginginkan keuntungannya masing-masing. Kepedulian utama dari UU Antimonopoli adalah *promoting competition* dan memperkuat kedaulatan konsumen (Ningrum, 2013). Monopoli maupun persaingan usaha pada dasarnya, suatu hal yang saling berkaitan dan sulit dipisahkan, maka dalam persaingan usaha yang tidak dapat dikendalikan dapat memicu monopolistik yang berlawanan dengan prinsip dalam persaingan usaha itu sendiri.

Persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan aktifitas baik produksi maupun pemasaran atau penjualan barang dan jasa yang dilakukan dengan cara mengabaikan nilai-nilai kejujuran, melawan hukum dan penetapan harga dengan cara yang dzalim, ini merupakan bagian gejala pasar yang tidak sehat (Malaka, 2014). Dengan adanya persaingan usaha yang tidak sehat dapat memunculkan hak monopoli secara berbeda-beda pada badan usaha dan membuat masyarakat menilai hal ini sangatlah tidak adil terhadap para badan usaha yang lain. Bagaimana

pun, tidak hanya BUMN saja yang memberikan sumbangan baik terhadap perekonomian Indonesia dan memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga diberikan hak monopoli, masih ada para pelaku usaha swasta yang juga membantu meningkatkan perekonomian Indonesia. Jika hal ini hanya BUMN yang diberikan keistimewaan lebih maka persaingan usaha di Indonesia, maka kemajuan perekonomian tidak akan berjalan dengan baik dan selalu diwarnai dengan unsur ketidakjujuran.

Suatu pembangunan ekonomi terdapat perlindungan hukum dan yang dimaksud dalam perlindungan hukum ini adalah terhadap hak-hak BUMN untuk memberikan kesempatan lebih maju dan berkembang sehingga bisa bersaing dengan swasta. Pada dasarnya persaingan usaha mendatangkan hal positif maupun hal negative kepada para pelaku usaha. Seperti dampak positif adalah dapat memacu semangat para pelaku usaha untuk memberikan kualitas, mutu, inovasi, dan pelayanan yang baik kepada konsumen agar barang yang ia jual memiliki nilai lebih dibandingkan dengan penjual lainnya, dengan itu konsumen memiliki beragam pilihan dipasaran dalam memilih produk. Sedangkan dampak negatif adalah ketika persaingan usaha ini dilakukan dengan itikad tidak baik, tidak wajar dan tidak dilaksanakan sesuai prinsip persaingan usaha yang baik bahkan memunculkan persaingan usaha yang tidak sehat. Maka hal ini akan merugikan baik pelaku usaha yang tidak bisa bersaing dengan baik dan bagi konsumen menjadi cemas ketika akan membeli barang dipasaran sehingga memunculkan praktik monopoli yang jelas-jelas berseberangan dengan prinsip-prinsip dalam persaingan usaha itu sendiri. Oleh sebab itu monopoli yang baik tetap harus memiliki batasan dalam persaingan usaha agar tidak memunculkan spikulasi-spikulasi buruk dari masyarakat sebagai konsumen.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, bahwa BUMN dalam membantu pemerintahan Indonesia dibidang perekonomian ada hak monopoli yang diberikan negara kepada BUMN. Monopoli sendiri terjadi karena penguasaan pasar yang dilakukan oleh sejumlah pelaku usaha tanpa mementingkan konsumen dan menjadi salah satu penyebab kesenjangan sosial. Monopoli ini muncul sebelum adanya peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Jenis dari monopoli yaitu Monopoli alamiah, Monopoli berdasarkan hukum, dan Monopoli karena perjanjian. Perkembangan monopoli yang begitu pesat maka pemerintah membentuk lembaga Komisi pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi praktik monopoli ini. Erat kaitannya monopoli dengan persaingan usaha karena persaingan usaha sudah menjadi hal biasa dalam perekonomian pasar. Persaingan usaha juga memiliki hal positif dan hal negatif, untuk hal positifnya adalah pelaku usaha dapat berkompetisi dengan sehat melalui kualitas, mutu, inovasi, dan pelayanan yang baik. Adapula dampak negatif yang muncul dari adanya persaingan usaha adalah

dilakukan dengan itikad tidak baik, tidak wajar dan tidak dilaksanakan sesuai prinsip persaingan usaha yang baik sehingga konsumen merasa cemas dalam pembelian produk dipasaran. Penulis merekomendasikan bahwa hak monopoli harus tetap ada untuk keseimbangan pasar. Namun, perlu adanya pengaturan lebih rinci dan jelas yang dituangkan dalam peraturan terkait BUMN agar hak monopoli yang telah diberikan tidak digunakan secara semena-mena. Persaingan usaha memang tidak dapat dipisahkan dalam perekonomian pasar, maka sebaiknya persaingan usaha ini dilakukan dengan itikad baik, memunculkan inovasi, mutu yang jauh lebih baik. Sehingga, menimbulkan dampak positif bagi pelaku usaha dan konsumen. Bagi para konsumen yang hendak membeli keperluan di pasar harus melihat dengan cermat mutu dan kualitas dari barang yang hendak dibeli, agar tidak termonopoli secara sepihak oleh pedagang.

#### E. DAFTAR PUSTAKA

- Akyuwen, R. J. (2016). Elaksanaan Hak Monopoli Oleh Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia. *Jurnal Sasi*, 22(1), 85–99.
- Anggoro, T. (2016). *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara (Pertama)*. Herya Media.
- Aqmarina, R. (2018). Monopoli Oleh BUMN Dalam Perspektif Asean Economic (AEC). *E-Jurnal : Spirit Pro Patria*, 4(2), 175.
- BPHN. (2021). *Analisis dan Evaluasi Hukum POKJA Peningkatan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia. [https://bphn.go.id/data/documents/peningkatan\\_peran\\_bumn](https://bphn.go.id/data/documents/peningkatan_peran_bumn)
- BUMN. (2021). *Tugas Pokok dan Fungsi*. Kementerian 2Badan Usaha Milik Negara.
- Fachri, F., & Joesoef, I. (2021). Analisis Pertimbangan KPPU Terhadap Pelanggaran Persaingan Usaha tidak Sehat dilakukan oleh Perusahaan Penerbangan (Studi Kasus Putusan No.15/KPPU-I/2019). *Jurnal Education and Development*, 9(1), 1. <https://doi.org/https://doi.org/10.37081/ed.v9i1.2303>
- Fadhilah, M. (2019). Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 3(1), 55. <https://doi.org/10.25072/jwy.v3i1.217>
- Gunawan, T. (16 C.E.). Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Terlarang Dalam Hukum Positif Menurut UU No. 5 Tahun 1999. *Lex Crimen*, 5(6), 91. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/13473/13056>
- Haryani, T. O. T. A. T. (2012). PENGECUALIAN MONOPOLI DAN/ATAU PEMUSATAN KEGIATAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA. *Jurnal Sosial*, 13(2), 115–122.
- Ibarhim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Media.
- Karina, A. D. (2019). Praktik Monopoli dan Persaingan Suaha Tidak Sehat Terhadap Pelaku Usaha di Pasar Tradisional. *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, 3(2), 61. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35973/jidh.v3i2.1360>
- Koeswanto, T., Dea, Y., & Suryo, Y. (2013). Keadaan Pasar Indonesia Pasca

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Privat Law*, 2(1), 61. <https://jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/privatelaw/article/view/319>
- Lubis, A. F. (2009). *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Malaka, M. (2014). Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha. *Jurnal Al-'Adl*, 7(2), 40. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31332/aladl.v7i2.218>
- Mantili, R., Kusmayanti, H., & Afriana, A. (2016). Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 3(1), 116-132. <https://doi.org/10.22304/pjih.v3n1.a7>
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum (Edisi Revi)*. PT Kharisma Putra Utama.
- Ningrum, G. P. (2013). *Hukum Persaingan Usaha*. Aswaja Pressindo.
- Pramagitha, P. A., & Sukranatha, A. A. K. (2019). Prinsip business judgment rule sebagai upaya perlindungan terhadap keputusan bisnis direksi bumh. *Journal Ilmu Hukum*, 7(12), 1-14.
- Puspitasari, Z. (2017). Rekonsepsi Pengecualian Monopoli Yang Diselenggarakan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. *Jurnal Panorama Hukum*, 2(2), 227. <https://doi.org/10.21067/jph.v2i2.2117>
- Samawati, P. (2018). *Monopoli BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Tunggal Mandiri.
- Samawati, P. (2020). Konsep Ekonomi Kerakyatan Pada Pilihan Kebijakan Monopoli Atau Demonopolisasi BUMN Indonesia. *Lex Liberiorum: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 3. <https://doi.org/http://doi.org/10.5281/zenodo.4271176>
- Sirait, M. M. G. N. N. (2013). Pengecualian Praktek Monopoli Yang Dilakukan Oleh BUMN Sesuai Pasal 51 Uu No.5 Tahun 1999. *Transparency: Jurnal Hukum Ekonomi*, 2(2), 1-8.
- Soekanto, S. (1998). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo.
- Tarigan, A. A. (2016). Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perspektif Hukum Ekonomi dan Hukum Islam. *Jurnal Mercatoria*, 9(1), 57. <https://doi.org/https://doi.org/10.31289/mercatoria.v9i1.351>
- Togi, A., & Huseini, M. (2019). Transformasi Budaya dan Inovasi Perusahaan BUMN. *Jurnal Inovbiz: Inovasi Bisnis*, 7(1), 64. <https://doi.org/https://doi.org/10.35314/inovbiz.v7i1.93>
- Yusro, M. A., Shaleh, A. I., & Disemadi, H. S. (2020). Perlindungan Hukum Keputusan Bisnis Direksi BUMN Melalui Business Judgement Rule Doctrine. *Jurnal Jurisprudence*, 10(1), 127-145. <https://doi.org/10.23917/jjr.v10i1.11006>