



# SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara,  
Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: [jurnalsimburcahaya@gmail.com](mailto:jurnalsimburcahaya@gmail.com)

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN: 2684-9941

## PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA TERHADAP KEBIJAKAN DEMONOPOLISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA DI INDONESIA

Putu Samawati

[putusamawati@yahoo.com](mailto:putusamawati@yahoo.com)

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

**Abstrak:** Hukum persaingan usaha menghendaki terciptanya efisiensi ekonomi nasional dan efektivitas serta efisiensi kegiatan usaha seperti yang terdapat dalam tujuan dibentuknya Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha diarahkan pada terciptanya persaingan sehat antara pelaku usaha. Sedangkan Efisiensi ekonomi nasional diarahkan pada pemenuhan kebutuhan hajat hidup rakyat banyak dengan indikatornya kesejahteraan masyarakat yang meningkat. Upaya untuk mencapai kedua hal tersebut salah satunya dilakukan dengan memberlakukan kebijakan demonopolisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dimana BUMN yang semula memiliki hak monopoli pada sektor usaha tertentu, hak monopolinya dicabut dengan memberikan peluang kepada swasta untuk berkompetisi. Kajian mengenai bagaimana kebijakan demonopolisasi BUMN dapat menciptakan iklim persaingan usaha sehat demi pemenuhan kebutuhan hajat hidup rakyat banyak merupakan fokus pembahasan dalam artikel ini. Pembahasan akan dilakukan dengan menggunakan metode documentary research yang menempatkan data sekunder sebagai bahan analisis utama. Analisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan sejarah akan mampu menjawab permasalahan yang menggunakan parameter asas kemanfaatan dan asas keadilan yang dapat dijadikan pertimbangan pemerintah dalam memberlakukan kebijakan demonopolisasi BUMN. Sasaran utama dari kebijakan demonopolisasi BUMN adalah melindungi hajat hidup rakyat banyak dengan memberikan jaminan pemenuhan kebutuhan hidup yang berkualitas.

**Kata Kunci:** Hukum Persaingan Usaha; Demonopolisasi; BUMN; Indonesia

**Abstract:** *Business competition law requires the creation of national economic efficiency and the effectiveness and efficiency of business activities as contained in the purpose of the establishment of Law No.5 of 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. The effectiveness and efficiency of business activities are directed at creating healthy competition between business actors. While national economic efficiency is directed at fulfilling the needs of the lives of many people with indicators of increasing public welfare. One of the efforts to achieve these two things was done by enacting the de-monopolization policy of State-Owned Enterprises (BUMN), in which state-owned companies that had monopoly rights in certain business sectors, their monopoly rights were revoked by giving opportunities to the private sector to compete. The study of how the de-monopolization policy of SOEs can create a healthy business competition climate for the fulfillment of the needs of the people's lives is the focus of the discussion in this article. The discussion will be conducted using the documentary research method that places secondary data as the main analysis material. Analysis using a legislative approach, and a historical approach will be able to answer the problems that use the principle of benefit*

*and principle of justice that can be used as a government consideration in enforcing the de-monopolization policy of SOEs. The main target of the de-monopolization policy of SOEs is to protect the lives of many people by guaranteeing the fulfillment of quality living needs.*

**Keywords:** Business Competition Law; BUMN; Demonopolization; Indonesia

## **LATAR BELAKANG**

Di Indonesia BUMN didirikan 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.<sup>1</sup> Harapan besar memang disandarkan pada BUMN untuk dapat memberikan pelayanan dan sekaligus menambah kas negara yang arah tujuannya guna meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. BUMN adalah badan usaha yang modal seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang diisahkan.<sup>2</sup> Kepemilikan modal BUMN oleh pemerintah sebagai pelaksana atas nama negara, memposisikan pemerintah bertindak sebagai *eigenaar atau bezitter* untuk atas nama rakyat. BUMN hanya merupakan pelaksana dari hak negara untuk menguasai, bukan untuk memiliki sumber ekonomi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak, sedangkan *eigenaar* adalah rakyat sebagai pihak yang berdaulat.<sup>3</sup> Besarnya peran BUMN dalam pengelolaan Sumber Daya Alam dan memberikan pelayanan publik, menuntut pemerintah untuk melakukan kinerja yang baik dalam mekanisme *good corporate government*, agar BUMN tidak merugi.

Sejak diambil alihnya perusahaan-perusahaan peninggalan Belanda dan Jepang menjadi perusahaan negara melalui program nasionalisasi pada tahun 1946-1963,<sup>4</sup> hingga masa Orde Reformasi berjalan, kinerja BUMN dalam perjalanannya telah banyak mengalami pasang surut usaha. Terjadinya pasang surut usaha tersebut tidak lain disebabkan adanya perubahan iklim usaha yang dipengaruhi oleh faktor eksternal maupun faktor internal. Faktor eksternal yaitu keadaan ekonomi nasional maupun internasional, sedangkan faktor internal yaitu pengurus perusahaan, termasuk di dalamnya penggunaan sumber daya yang kurang efektif dan efisien. Hal inilah yang

---

<sup>1</sup>Ibrahim R., *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, h. 8.

<sup>2</sup>Pasal 1 Angka 1 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>3</sup> Ibrahim, "Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26, Nomor 1, 2007, ISSN.0852/4912, Akreditasi Jurnal Ilmiah SK No.52/DIKTI/Kep./2002, h. 10.

<sup>4</sup> Teddy Anggoro, *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara Cetakan Pertama*, Depok: Herya Media, 2016, h. 57-94.

menjadikan kondisi BUMN saat ini masih belum seperti yang diharapkan, khususnya pada sektor pelayanan yang diberikan BUMN selama ini belum optimal.<sup>5</sup> Kinerja BUMN memang masih menjadi pertanyaan besar. Apabila dikaji dengan melihat perbandingan antara kinerja komersial dan kinerja sosial, maka kinerja sosial dari BUMN memang lebih besar nilainya dibandingkan dengan kinerja komersial yang sebagian besar BUMN merugi.<sup>6</sup>

Kurang optimalnya kinerja BUMN yang berdampak pada defisitnya keuangan BUMN, salah satunya dipengaruhi oleh faktor globalisasi yang melahirkan persaingan dalam bidang usaha yang sama. Globalisasi informasi tanpa batas dibelahan dunia, mempengaruhi pola pikir dan pandangan masyarakat akan tuntutan kinerja pelayanan BUMN yang dirasakan lebih baik di negara lain. Hal ini menimbulkan ekspektasi atau tuntutan yang lebih tinggi dan variatif termasuk tuntutan yang semula tidak diperhitungkan para pengelola BUMN. Sebagai contoh, tayangan informasi yang memperlihatkan kualitas transportasi umum di negara maju dalam berbagai adegan film, dirasakan sebagai suatu kebutuhan akan standar pelayanan yang lebih maju, dengan membandingkan sistem pelayanan transportasi di Indonesia. Pola pikir tuntutan ini lah yang memberikan tekanan lebih besar kepada BUMN yang tertatih-tatih bersaing dalam suasana harapan masyarakat yang lebih tinggi. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara harapan masyarakat dan kinerja BUMN semakin melebar, dampaknya akan terjadi pada penilaian terhadap para pengurus BUMN yang makin buruk atau makin tidak memuaskan.<sup>7</sup>

Kesenjangan antara harapan dan kinerja BUMN ini lah yang menjadi pemikiran pemerintah untuk melakukan demonopolisasi terhadap beberapa BUMN yang berkarakter publik. BUMN tersebut semula diberikan hak monopoli karena bidang usaha yang dilakukannya menyangkut cabang-cabang produksi penting bagi negara dan/atau menyangkut hajat hidup orang banyak. Perkembangan dan tuntutan dunia yang menghendaki pasar bebas, memposisikan pemerintah untuk memutuskan kebijakan membuka peluang bagi sektor swasta untuk menjalankan kegiatan usaha yang sama dengan kegiatan usaha yang selama ini dimonopoli oleh BUMN. Efisiensi dan efektifitas merupakan harapan yang ingin dicapai dalam upaya membuka peluang swasta untuk bersaing dengan BUMN khususnya dalam memberikan pemenuhan kebutuhan konsumen sebagai bagian dari masyarakat Indonesia. Peran pemerintah dalam hal ini tentunya

---

<sup>5</sup>Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya., 2007, h. 27-29.

<sup>6</sup>*Ibid*, h. 30-32.

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 33-34.

tetap ada dalam sektor pengaturan. Salah satu bentuk pengaturan yang dapat dilakukan dalam kebijakan demonopolisasi BUMN ini adalah dalam sektor menciptakan iklim persaingan usaha sehat. Artikel ini akan memaparkan persoalan bagaimanakah hukum persaingan usaha di Indonesia mengatur mengenai demonopolisasi BUMN. Fokus utama pada persoalan apakah kebijakan demonopolisasi yang diberlakukan terhadap BUMN yang semula telah diberikan hak monopoli dalam melaksanakan kegiatan usaha sejalan dengan tujuan dari hukum persaingan usaha. Harapannya akan terjawab bagaimana mengatasi kesenjangan antara harapan dan kinerja dari BUMN di Indonesia.

## **METODE**

Artikel ini merupakan bagian dari penelitian disertasi yang dilakukan pada program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, dengan judul utama “Implikasi Yuridis Demonopolisasi BUMN Terhadap Persaingan Usaha Di Indonesia”. Jenis penelitian normatif atau *documentary research* merupakan pilihan dalam penelitian tersebut. Kajian terhadap keberlakuan aturan perundang-undangan khususnya peraturan yang berkaitan dengan persaingan usaha, BUMN, dan perseroan terbatas menjadi bahan utama yang digunakan untuk menganalisis permasalahan. Kajian terhadap beberapa peraturan perundang-undangan dilakukan dalam upaya untuk menjawab permasalahan dari segi asas-asas dan norma hukum.<sup>8</sup> Artinya, penelitian ini dilakukan untuk menghimpun, memaparkan, mensistematisasi, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang sifatnya memberikan keseimbangan pemikiran dasar konsep hukum persaingan usaha dalam kebijakan demonopolisasi terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN.<sup>9</sup> Permasalahan dalam paper ini akan dianalisis dengan mengaitkan hasil pengelolaan bahan kepustakaan untuk memahami apakah tindakan demonopolisasi terhadap BUMN yang mengelola cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidak bertentangan dengan konsepsi dasar tujuan dari didirikannya BUMN dan amanah yang terkandung dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 33 UUD 1945 serta prinsip-prinsip hukum persaingan usaha.<sup>10</sup> Kesimpulan dilakukan secara induktif dengan melihat fakta-fakta khusus kemudian akan diperoleh konsep yang bersifat umum untuk

---

<sup>8</sup> Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2003, h. 112.

<sup>9</sup> Bernard Arief Sidharta, *Filsafat Ilmu Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahyangan, 2001, h. 23.

<sup>10</sup> Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin, 1998, h. 29.

dapat diberlakukan secara menyeluruh,<sup>11</sup> khususnya dalam hal bagaimana hukum persaingan usaha memandang kebijakandemonopolisasi BUMN berkarakter publik, dapat dijalankan dengan tetap memperhatikan sinergi antara upaya menciptakan persaingan usaha sehat, disisi lain tetap memberikan perlindungan terhadap aset negara dan kesejahteraan rakyat Indonesia

## **ANALISIS DAN DISKUSI**

### **Demonopolisasi BUMN di Indonesia**

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*). 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 :<sup>12</sup>

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” dalam 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.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007, h. 10.

<sup>12</sup>Rahayu Hartini, *BUMN Persero : Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia.*, Malang: Setara Press., 2017, h. 40.

<sup>13</sup> Mohammad Hatta, Sesudah 25 Tahun, dalam Revrisond Baswir, *Manifesto Ekonomi Kerakyatan.*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, h. 31-32.

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 disingkat perum (*statutory public corporation*) dan BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan disingkat persero (*commercial companies*), meskipun pernah dikenal istilah perusahaan jawatan disingkat 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,<sup>14</sup> sedangkan persero adalah BUMN yang berbentuk 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.<sup>15</sup>

BUMN yang berbetuk persero ditargetkan dapat berkembang dan dapat bergerak maju demi pemenuhan kebutuhan produksi barang dan atau pelayanan jasa ke masyarakat secara luas, yang sekaligus juga memperoleh keuntungann bagi perkembangan kinerja BUMN sendiri. Kenyataan yang melekat pada BUMN dengan melakukan dua dimensi utama, yaitu dimensi publik dan dimensi badan usaha atau *enterprise*,<sup>16</sup> oleh banyak kalangan masih sering kali diperdebatkan atau dipermasalahkan. Kedua dimensi yang saling bertolak belakang tersebut tidak akan dapat memberikan hasil yang maksimal. Hal ini dibuktikan dengan penyelenggaraan BUMN yang dianggap lamban, kurang profesional, kurang produktif, dan terjadi in-efisiensi sehingga pada akhirnya tidak dapat memberikan keuntungan maksimal bagi negara.<sup>17</sup>

Tuntutan untuk dapat bersaing dengan perusahaan swasta dalam memenuhi kebutuhan produk di masyarakat memang membutuhkan suatu strategi yang mengarah kepada persaingan usaha yang sehat. Salah satu bentuk persaingan usaha sehat yang dapat dilakukan adalah dengan memberlakukan kebijakan demonopolisasi terhadap BUMN yang semula diberikan hak monopoli penuh atas suatu sektor kegiatan usaha. Hakikatnya demonopolisasi BUMN yang dilakukan oleh

---

<sup>14</sup> Pasal 1 Angka 4 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pasal 1 Angka 2.

<sup>16</sup> Sri Maemunah Soeharto, "Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penyusunan Tolok Ukur Pada Evaluasi Kinerja di Indonesia", Surabaya: *Disertasi Pascasarjana Universitas Airlangga*, 1996, h. 37.

<sup>17</sup> Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana, 2012, h .81-82.

pemerintah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN, dengan mengurangi peran negara dalam bidang ekonomi. Tujuan dasar dilakukannya demonopolisasi adalah untuk menciptakan transparansi, selain itu untuk meraih akses ke pasar internasional sehingga memperlancar arus dana, sekaligus untuk *transfer of knowledge*. Fungsi demonopolisasi hampir serupa dengan fungsi privatisasi sesungguhnya dapat terbagi menjadi :<sup>18</sup>

- a) Fungsi korporasi, merupakan fungsi utama dari demonopolisasi karena pelaksanaannya bertujuan untuk membentuk BUMN menjadi korporasi tangguh dalam persaingan ekonomi global ;
- b) Fungsi kompetisi, merupakan fungsi yang menekankan kepada kemampuan bersaing dari BUMN dalam menghadapi pesaing-pesaingnya di sektor usaha yang sejenis dengan usaha bisnisnya ;
- c) Fungsi regulasi, merupakan fungsi yang dilakukan oleh otoritas pemerintah yang ada dalam menata berbagai kebijakan dan regulasi yang ketat di sektor perekonomian, sehingga dapat meningkatkan kompetitif yang pro terhadap pasar ;
- d) Fungsi budgeter, dimaksudkan pelaksanaan privatisasi dan demonopolisasi pemerintah dapat menambah kas negara guna menjalankan kepentingan publik.

Perbedaan mendasar dari privatisasi dan demonopolisasi terletak dari kepemilikan BUMN tersebut. Privatisasi memosisikan BUMN menjadi milik swasta, dengan pengalihan kepemilikan saham kepada swasta, menjadikan BUMN berkedudukan seperti perusahaan swasta pada umumnya. Sedangkan demonopolisasi, tetap memosisikan BUMN sebagai perusahaan milik negara, hanya saja sektor usaha yang semula dimonopoli oleh BUMN untuk selanjutnya dibuka peluang bagi swasta agar dapat berkompetisi dalam sektor usaha yang sama dengan BUMN.

### **Demonopolisasi BUMN dalam Pandangan Hukum Persaingan Usaha**

Tujuan utama dari hukum adalah untuk mencapai keadilan, menciptakan kepastian hukum, dan memberi kemanfaatan bagi masyarakat.<sup>19</sup> Praktikanya Ilmu Hukum tidak dapat berdiri sendiri, keberadaannya dipengaruhi oleh Ilmu Ekonomi dan Ilmu Politik, terutama pada negara yang

---

<sup>18</sup>Safri Nugraha, "Privatisasi BUMN: Antara Harapan dan Kenyataan", Jakarta: *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No. 1, Tahun 2007, h. 16.

<sup>19</sup> Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi Cetakan Pertama*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014, h. 64-65.

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

Bertitik tolak pada teori perlindungan hukum yang dirangkum oleh Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum dilakukan oleh pemerintah yang bersifat preventif dan represif,<sup>23</sup> hal tersebut 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

---

<sup>20</sup>Sunaryati Hartono, *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1988, h. 18-19.

<sup>21</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Candra Pratama, 1996, h. 215.

<sup>22</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2002, h. 31.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, h. 2-3.

mewujudkan kaedah-kaedah menjadi kenyataan).<sup>24</sup> Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa konsep perlindungan hukum dalam artikel ini adalah perlindungan hukum atas hak-hak BUMN yang mengelola cabang-cabang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dengan sasaran utama berupa jaminan pemerliharaan sumber daya alam Indonesia dan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara keseluruhan, dari kebijakan pemerintah yang melakukan demonopolisasi terhadap BUMN, dengan harapan dapat memberikan kesempatan kepada BUMN untuk lebih maju dan berkembang serta mampu bersaing dengan swasta dalam meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat secara umum, sehingga tujuan dari hukum persaingan usaha dapat terwujud dengan memberikan kemanfaatan terbaik bagi konsumennya.

Mencermati tentang pengaturan mengenai hukum persaingan usaha telah dimulai dengan diberlakukannya Undang-undang No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada dasarnya ada dua efisiensi yang hendak dicapai oleh Undang-undang antimonopoli, yaitu efisiensi bagi para pelaku pasar (*productive efficiency*), dan efisiensi bagi masyarakat/konsumen (*allocative efficiency*). Kedua jenis efisiensi tersebut dapat dicermati dalam Pasal 3 Undang-undang No.5 Tahun 1999<sup>25</sup> yang menjabarkan tentang tujuan pembentukan Undang-undang berupa *allocative efficiency* dengan menggunakan istilah “efisiensi ekonomi nasional” dan *productive efficiency* dengan istilah “efisiensi dalam kegiatan usaha”.<sup>26</sup>

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 berbagai kegiatan transaksi ekonomi pasar. Kebijakan demonopolisasi terhadap BUMN merupakan salah satu langkah yang menjadi pemikiran untuk meningkatkan persaingan usaha. Demonopolisasi membuka peluang kepada swasta untuk berkompetisi melakukan kegiatan usaha yang sejenis

---

<sup>24</sup> Lawrence M. Friedmann, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, h. 16.

<sup>25</sup> Undang-undang No.5 Tahun 1999 Pasal 3 menyatakan Tujuan Pembentukan Undang-undang ini adalah untuk:

- a) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b) 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;
- c) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan;
- d) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

<sup>26</sup> Sutan Remy Sjahdeini, “Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Jakarta: *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 10, h. 8.

dengan perusahaan negara dengan tujuan utama memberikan pilihan kepada konsumen untuk memperoleh produk (barang atau jasa) dengan mutu yang lebih baik.<sup>27</sup> Hal mendasar dari pelaksanaan demonopolisasi haruslah menciptakan pengusaha yang plural dalam menjalankan suatu bisnis yang serupa, dengan kata lain pemilik usaha tidak boleh tunggal, dan demonopolisasi harus dilakukan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup> Penetapan aturan pelaksanaan demonopolisasi BUMN yang dilakukan pemerintah adalah bagian dari pelaksanaan fungsi negara (pemerintah terkait) dalam hal ini sebagai pengatur (regulator) dan sebagai pengawas (*umpire*). Menurut Friedmann<sup>29</sup> fungsi negara sebagai pengatur adalah 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, sedangkan fungsi negara sebagai pengawas yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Pelepasan hak monopoli BUMN dalam kegiatan usaha yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dilakukan dengan penerbitan peraturan perundang-undangan. Berbagai peraturan perundang-undangan yang diterbitkan antara lain :

1. Diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menjadikan Perseroan Terbatas Pertamina (PT. Pertamina) Persero tidak lagi dapat melakukan kegiatan monopoli pada sektor usaha minyak dan gas bumi, kecuali monopoli atas bahan bakar minyak bersubsidi<sup>30</sup>. 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 ;<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>Mikulas Sedlak and Ivanka Roberts, "An Inevitable part of Economic Reform: Demonopolization and The Development of Economic Competition, Soviet and Eastern European Foreign Trade Journal, Volume 27 Issue 2 (Summer 1991), Taylor & Francis Ltd: Soviet, <http://www.jstor.org/stable/2774925>, h. 55.

<sup>28</sup>*Ibid.*, h. 56.

<sup>29</sup>W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Stevens & Son., 1971, h. 3.

<sup>30</sup> Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara No. 136 Tahun 2001 Pasal 28 ayat 3.

<sup>31</sup> Peraturan Republik Indonesia, Undang-undang No.22 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara No. 136 Tahun 2001 Pasal 9.

2. Monopoli Perseroan Terbatas Perusahaan Listrik Negara (PT. PLN) Persero juga dicabut berdasarkan ketentuan Pasal 11 Ayat 1 Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan jo Pasal 9 Ayat 3 Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik. Walaupun selanjutnya kedudukan monopoli dalam hal penyelenggaraan tenaga listrik oleh PT. PLN Persero dikembalikan berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.111/PUU-XIII/2015. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengembalikan hak penyelenggaraan tenaga listrik kepada negara yang dilakukan oleh BUMN atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dengan kata lain kebijakan demonopoli yang ditetapkan berdasarkan Pasal 11 Ayat 1 Undang-Undang No.30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan jo Pasal 9 Ayat 3 Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dinyatakan bertentangan dengan ketentuan penguasaan negara yang terdapat dalam Pasal 33 Ayat 2 dan 3 UUD 1945 ;<sup>32</sup>
3. Pasal 214 Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, menghapuskan monopoli Perseroan Terbatas Kereta Api Indonesia (PT. KAI) Persero, Pasal 214 Undang-undang No.23 Tahun 2007 tentang Perkretaapian, memuat ketentuan bahwa paling lambat tanggal 25 April 2010 PT. KAI Persero sudah harus melepaskan kedudukan monopolinya, pernyataan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah telah melakukan demonopolisasi terhadap PT. KAI Persero ;
4. Perseroan Terbatas Angkasa Pura Persero, 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 ;
5. Perseroan Terbatas Pelabuhan Indonesia (PT. Pelindo I-IV) Persero<sup>33</sup>, 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

---

<sup>32</sup>Amar Putusan Mahkamah Konstitusi No.111/PUU-XIII/2015 tentang Putusan Pengujian Undang-undang No.30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945.

<sup>33</sup>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.

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 ;

6. PT. Krakatau Steel Persero, 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.
7. Perusahaan Air Minum (PAM), 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.

Kebijakan demonopolisasi BUMN yang dilakukan pemerintah merupakan bentuk campur tangan negara melalui sektor publik yang lebih diarahkan atau menuju peran yang lebih besar pada sektor swasta, dengan memberikan kesempatan kepada swasta untuk mampu melakukan kegiatan usaha di sektor usaha yang selama ini dimonopoli oleh BUMN. Pemberian kesempatan yang sama kepada swasta untuk menjalankan kegiatan yang sama dengan BUMN pada intinya adalah menciptakan persaingan bisnis. Menurut Redwood (1989)<sup>34</sup> persaingan merupakan jalan terbaik daripada monopoli. Apabila pemerintah membuka keran bagi swasta untuk menjalankan kegiatan usaha, hal yang harus menjadi pertimbangan adalah perlakuan yang adil bagi swasta. Perlakuan adil ini merupakan bentuk strategi yang dapat memacu swasta menjalankan bisnis demi pemenuhan kebutuhan masyarakat yang secara tidak langsung akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.<sup>35</sup>

Kondisi besarnya campur tangan negara dalam sektor bisnis melalui monopoli beberapa sektor usaha dirasakan terus menerus menemui persoalan. Kesulitan demi kesulitan mulai dirasakan bermunculan karena negara telah mencampuradukkan perannya baik sebagai pengusaha di satu sisi dan pembuat serta pelaksana kebijakan disisi lain. Peran negara sebagai pemilik usaha tunggal atas suatu sektor bisnis, tentunya membentuk pola untuk memperoleh keuntungan maksimal, atau justru melakukan pemenuhan kebutuhan publik atau pelayanan publik yang buruk. Hal ini tentunya

---

<sup>34</sup>John Redwood, *Populer Capitalism*. London: Routledge, h. 32.

<sup>35</sup>*Ibid*, h. 37.

tidak mungkin bagi negara dapat bersikap adil dalam persaingan usaha. Demonopolisasi adalah salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan daya saing bagi perusahaan negara yang dianggap kurang produktif akibat dari pengelolaan yang kurang profesional. Menurut Becelius Ruru (1996),<sup>36</sup> kebijakan ekonomi yang memberi peluang swasta lebih besar untuk memasuki pasar, telah membawa konsekuensi semakin tumbuhnya swasta menjadi pesaing BUMN, sehingga lambat laun BUMN akan mencoba memperbaiki kinerja agar dapat menjadi pesaing swasta yang kompetitif.

## **KESIMPULAN**

Kebijakan demonopolisasi BUMN yang dilakukan pemerintah merupakan langkah untuk merevitalisasi BUMN sehingga mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas perusahaan yang pada akhirnya dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat banyak. Hal yang harus menjadi dasar pemikiran konsep demonopolisasi bahwa demonopolisasi merupakan kebijakan yang memberikan peluang bagi swasta untuk melakukan kegiatan usaha yang sejenis dengan kegiatan usaha yang selama ini dimonopoli oleh BUMN. Upaya membuka peluang kepada swasta untuk menjalankan kegiatan usaha yang sama dengan BUMN, dapat meningkatkan iklim persaingan sehat. Persaingan usaha yang sehat dapat terwujud dengan meminimalkan peran pemerintah untuk ikut campur dalam kegiatan bisnis yang berkedudukan sebagai pengusaha sekaligus sebagai regulator dan pengawas. Peran pemerintah sepatutnya hanya sebatas regulator dan pengawas saja, sehingga dapat memberikan keadilan dan kemanfaatan yang sama terhadap BUMN dan swasta khususnya dalam berkompetisi melakukan kegiatan usaha disektor yang sejenis. Kesejahteraan masyarakat akan tercipta apabila iklim persaingan usaha sehat dijalankan oleh para pelaku usaha, sehingga yang diutamakan adalah mutu dan pelayanan kepada masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Abdul Manan, 2014, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi* Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

---

<sup>36</sup>Bacelius Ruru, "Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA 2003 dan APEC 2020", Jakarta: *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 3 Nomor 1 Edisi April 1996, h. 8-9.

- Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana.
- Ali Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Candra Pratama.
- Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Bernard Arief Sidharta, 2001, *Filsafat Ilmu Hukum*. Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahyangan.
- Gunarto Suhardi, 2007, *Revitalisasi BUMN*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Hatta Mohammad, 1970, Sesudah 25 Tahun, dalam Revrisond Baswir, 2010, *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lawrence M. Friedmann, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Noeng Muhadjir, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Rahayu Hartini, 2017, *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia.*, Malang: Setara Press.
- R Ibrahim., 1997, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Redwood, John, 1989, *Populer Capitalism*, London: Routledge.
- Soejono dan H. Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT.Rineka Cipta
- Sri Maemunah Soeharto, 1996, “*Pengelompokan BUMN dalam Rangka Penyusunan Tolok Ukur Pada Evaluasi Kinerja di Indonesia*”, Surabaya: Disertasi Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Sudikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty.
- Sunaryati Hartono., 1988, *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Teddy Anggoro, 2016, *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara Cetakan Pertama*, Depok: Herya Media.
- W. Friedmann, 1971, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy.*, London: Stevens & Son.

## **Jurnal**

Bacelius Ruru, 1996, "Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA 2003 dan APEC 2020", Jakarta: *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 3, Nomor 1. Edisi April.

\_\_\_\_\_, 2007, "Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26, Nomor 1, Tahun 2007, ISSN Nomor 0852/4912, Akreditasi Jurnal Ilmiah SK No.52/DIKTI/Kep./2002.

Mikulas Sedlak and Roberts, Ivanka, 1991, "*An Inevitable part of Economic Reform: Demonopolization and The Development of Economic Competition. Soviet and Eastern European Foreign Trade Journal*", Volume 27, Nomor 2, Summer 1991, . Taylor & Francis Ltd: Soviet., <http://www.jstor.org/stable/2774925>.

Safri Nugraha, 2007, "Privatisasi BUMN: Antara Harapan dan Kenyataan". Jakarta: *Jurnal Hukum Bisnis.*, Volume 26, Nomor 1.

Sutan Remy Sjahdeini, 2000, "Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", Volume 10, Jakarta: *Jurnal Hukum Bisnis*.