

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam konteks pembangunan ekonomi nasional, negara memiliki tanggung jawab konstitusional untuk mengatur dan mengelola sumber daya strategis yang berperan penting dalam mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Upaya pembangunan nasional mensyaratkan keberadaan instrumen hukum dan kebijakan yang efektif guna menunjang tercapainya tujuan pembangunan tersebut. Salah satu instrumen yang digunakan negara untuk berpartisipasi aktif dalam aktivitas perekonomian dan pemanfaatan potensi strategis adalah melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”). Pemanfaatan sumber daya yang bernilai strategis bagi negara harus dilakukan melalui penataan sistem ekonomi yang berorientasi pada prinsip keadilan sosial, sejalan dengan sistem ekonomi Pancasila dan amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹. Oleh karena itu, pembentukan BUMN menjadi wujud pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan sumber daya alam dan sektor-sektor strategis nasional.

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian Indonesia disamping usaha swasta dan koperasi dan

¹ Rinawati, Anita, "Pancasila dan eksistensi ekonomi kerakyatan dalam menghadapi kapitalisme global." Jurnal Terapung: Ilmu-Ilmu Sosial 2.2, 2020, hal 28-29. Lihat: <https://ejournal.insuriponorogo.ac.id/index.php/jief/article/view/1584>.

mempunyai peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945² (“**UUD 1945**”).³ Dasar operasional perusahaan negara yang dalam konsiderannya diakui bahwa BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi dan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi dan mempunyai peran penting dalam perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁴ BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁵ Salah satu keunggulan BUMN terletak pada kewenangan pemerintah untuk memberikan penugasan khusus dalam rangka penyelenggaraan fungsi kemanfaatan umum, dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan pendirian serta kegiatan usaha BUMN yang bersangkutan.

Kelahiran UU BUMN didorong oleh keinginan untuk menjadikan BUMN lebih optimal dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan

² Pasal 33 UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, mandiri, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

³ Man S. Satrawidjaja, *Kompilasi Hukum Bisnis dalam rangka Purnabakti Prof. Dr. Man S. Sastrawidjaja*, (Bandung; CV. Keni, 2012), hal. 26.

⁴ Janus Sidabolok, *Hukum Perusahaan Analisis Terhadap Pengaturan Peran Perusahaan dalam Pembangunan Ekonomi Nasional di Indonesia*, (Bandung; Nusantara Aulia, 2012), hal. 47.

⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung; PT Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 169.

melakukan pengurusan serta pengawasannya secara profesional.⁶ Pasal 2 UU

BUMN yang menjadi landasan diaturnya BUMN menyebutkan:

“(1) Tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. memperoleh keuntungan;*
- b. memberikan kontribusi bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;*
- c. menjadi perintis usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;*
- d. melakukan pemberdayaan, mendukung dan membangun kemitraan dengan usaha mikro, kecil, menengah, koperasi serta masyarakat;*
- e. sebagai Persero, menyediakan dan menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan berdaya saing tinggi;*
- f. sebagai Perum, menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak dan untuk kebutuhan strategis; dan*
- g. membangun industri strategis yang berbasis riset, inovasi dan teknologi yang bersinergi dengan negara lain.*

(2) Kegiatan BUMN harus sesuai dengan tujuan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan;

(3) Negara Republik Indonesia memiliki saham seri A Dwiwarna pada BUMN melalui Menteri.”

BUMN dimaksudkan untuk ikut mempertinggi kemakmuran masyarakat dengan motif sosial maupun motif ekonomis.⁷ Orientasi pendirian BUMN yang pada awalnya diprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dibandingkan dengan perolehan laba agar BUMN dapat berperan secara optimal. Optimalisasi peran dan mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya

⁶ Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, hal. 71.

⁷ *Ibid.*, hal. 41.

korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasan BUMN, pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).⁸ Kondisi ini didukung dengan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-3/MBU/03/2023 Tahun 2023 tentang Organ dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara⁹ yang menjelaskan bahwa BUMN dibentuk sebagai sarana dan prasarana penunjang perekonomian nasional. Pada dasarnya pemerintah mendirikan BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Selain itu, BUMN diharapkan dapat menciptakan lapangan pekerjaan serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal¹⁰. BUMN sebagai *agent of development* dan pendorong tercipta korporasi memerlukan biaya yang relatif tinggi, penyebabnya antara lain¹¹:

⁸ Monika Suhayati, "Kajian Yuridis Privatisasi Badan Usaha Milik Negara melalui Mekanisme Penawaran Umum (*Initial Public Offering*)", *www.jurnal.dpr.go.id*, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2011, hal. 134-137. Lihat: <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/189>.

⁹ Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-3/MBU/03/2023 Tahun 2023 tentang Organ dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara berbunyi: Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas, dengan modal yang terbagi dalam saham. Sebagian besar saham, paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, dan tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan
Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-3/MBU/03/2023 Tahun 2023 tentang Organ dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 263).

¹⁰ Pinori, Josepus J. "Keberadaan Privatisasi BUMN Di Indonesia." *Lex et Societatis* 3.7, 2015, hal 76. Lihat: <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/view/9078>.

¹¹ M. Rizal Alif, "Privatisasi BUMN dan Otonomi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia", *www.jhp.ui.ac.id*, Volume 44 Nomor 33 Tahun 2014, hal 58.

- a. Kinerja badan usaha milik negara dinilai masih belum optimal, yang antara lain tercermin dari rendahnya tingkat keuntungan yang diperoleh dibandingkan dengan jumlah modal yang telah ditanamkan;
- b. BUMN belum sepenuhnya mampu menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas tinggi bagi masyarakat dengan harga yang wajar dan terjangkau;
- c. Kemampuan BUMN dalam menghadapi dan berkompetisi di pasar global masih terbatas;
- d. Terdapat kendala pada ketersediaan dan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh BUMN;
- e. Fungsi strategis BUMN sebagai pelopor atau perintis dalam sektor-sektor tertentu, serta sebagai penyeimbang terhadap kekuatan usaha swasta, belum dilaksanakan secara maksimal.
- f. Perubahan dinamika perekonomian global yang semakin cepat, terutama dalam konteks liberalisasi dan globalisasi perdagangan internasional, seperti yang tercermin dalam kerangka kerja WTO, AFTA, dan APEC, memberikan tekanan dan tantangan tersendiri bagi eksistensi dan kinerja BUMN.¹²

Pembangunan ekonomi dihadapkan pada pertumbuhan dunia usaha yang terus terdesak dan dapat kehilangan pangsa pasar di negerinya sendiri

¹² *Ibid*

manakala berhadapan dengan pelaku usaha asing yang telah berhasil mendapatkan kepercayaan yang lebih besar dari konsumen dalam negeri.¹³

Pemberian hak monopoli kepada BUMN selama ini telah mengakibatkan rendahnya kemampuan adaptasi BUMN terhadap perubahan yang ditimbulkan oleh berlakunya mekanisme pasar yang bersifat kompetitif. Oleh karena itu, permasalahan tersebut kerap dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan privatisasi di berbagai negara,¹⁴ kemudian sebagai upaya untuk membangkitkan kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha BUMN. Tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero.¹⁵ Privatisasi merupakan peningkatan penyebaran kepemilikan kepada masyarakat umum dan swasta asing maupun domestik untuk akses pendanaan, pasar, teknologi, serta kapabilitas untuk bersaing di tingkat dunia.¹⁶

Privatisasi telah berkembang menjadi salah satu model reformasi manajerial BUMN di berbagai negara dan kerap dipandang sebagai instrumen yang efektif dalam mendorong terciptanya iklim persaingan pasar, sekaligus sebagai upaya untuk mengurangi intervensi birokrasi serta perlindungan yang

¹³ Isis Ikhwansyah, *Hukum Persaingan Usaha dalam Implementasi Teori dan Praktik Kaitannya dengan Hukum Perlindungan Konsumen dalam Sektor Telekomunikasi*, (Bandung: UNPAD PRESS, 2010), hal. 3.

¹⁴ Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hal. 37.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 82.

¹⁶ Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia Teori dan Implementasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hal. 168.

bersifat proteksionis dari pemerintah.¹⁷ Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN¹⁸ (“UU BUMN”), Privatisasi adalah penjualan saham perusahaan perseroan yang merupakan BUMN berbentuk perseroan terbatas dengan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, baik sebagian ataupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Pelaksanaan proses privatisasi dilakukan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, dengan tetap menjunjung prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik, tanpa adanya intervensi dari pihak manapun di luar mekanisme korporasi dan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹ Kewenangan negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 atas cabang-cabang produksi penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak menyebabkan tidak semua BUMN dapat diprivatisasi, kriteria BUMN yang dapat diprivatisasi yaitu, Persero yang bidang usahanya berupa industri/sektor usaha yang kompetitif, atau persero yang berupa

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097)

¹⁹ Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, hal. 82.

industri/sektor usaha yang berkaitan dengan teknologi yang cepat berubah.²⁰ Industri/sektor usaha yang kompetitif memiliki arti bahwa usahanya dapat dimiliki oleh semua pelaku usaha baik BUMN maupun swasta dan tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang usaha tersebut untuk dimiliki pihak lain selain BUMN. Industri/sektor usaha yang kompetitif memiliki arti bahwa usaha yang erat kaitannya dengan perubahan teknologi sehingga membutuhkan dana yang cukup besar untuk mengembangkan usahanya tersebut.

Persero tidak dapat diprivatisasi apabila merupakan persero yang menjalankan bidang usaha yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dikelola oleh BUMN, bergerak dalam sektor yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara, menjalankan usaha pada sektor tertentu yang memperoleh penugasan khusus dari pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum, bergerak dalam bidang usaha pengelolaan sumber daya alam yang secara tegas dilarang untuk diprivatisasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹ Metode-metode privatisasi dilakukan melalui penawaran umum (*flotation*), penempatan langsung (*direct placement*), dan *management buy-out/ MBO* (atau bila karyawan turut berpartisipasi maka disebut dengan *management and/or employee buy-out/MEBO*).²² Ketentuan privatisasi BUMN diatur dan tunduk pada

²⁰ *Ibid.*

²¹ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.*, hal. 207.

²² Indra Bastian, *Op.Cit.*, hal. 173.

ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).²³

Amanat Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak (dalam hal ini BUMN).²⁴ Praktik Monopoli yang banyak dilakukan perusahaan yang cenderung menimbulkan adanya indikasi persaingan usaha yang tidak sehat mendorong pemerintah Indonesia dalam rangka melakukan penataan kegiatan ekonomi membuat dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat²⁵ sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan

²³ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 mengenai Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) berbunyi sebagai berikut:

Perusahaan Perseroan adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas, dengan modal yang terbagi dalam saham. Sebagian besar saham, paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, dan tujuan utamanya adalah untuk mengejar keuntungan.

Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) berbunyi sebagai berikut:

Sebagian aset atau kegiatan dari Persero yang menjalankan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan undang-undang harus dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dapat dipisahkan. Aset atau kegiatan ini dapat dijadikan penyertaan dalam pendirian perusahaan baru, dan apabila diperlukan, dapat diprivatisasi.

²⁴ Man S. Satrawidjaja, *Op.Cit.*, hal. 435.

²⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817).

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja²⁶ (selanjutnya disebut “UU Anti Monopoli”).

UU Anti Monopoli disusun secara khusus dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum serta perlindungan yang setara bagi seluruh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, melalui upaya pencegahan terhadap praktik monopoli dan/atau bentuk-bentuk persaingan usaha yang tidak sehat. Dengan demikian, diharapkan tercipta iklim usaha yang kondusif, sehingga setiap pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing secara sehat dan wajar.²⁷ Untuk mewujudkan tujuan UU Anti Monopoli, UU Anti Monopoli memuat berbagai ketentuan yang pada prinsipnya melarang kegiatan usaha yang dapat menimbulkan praktik monopoli serta persaingan usaha yang tidak sehat. Ketentuan tersebut meliputi larangan terhadap perjanjian-perjanjian tertentu, larangan terhadap kegiatan-kegiatan usaha tertentu, serta larangan atas penyalahgunaan posisi dominan. Di samping itu, UU Anti Monopoli ini juga mengatur beberapa bentuk pengecualian terhadap larangan-larangan tersebut, salah satunya tercantum dalam ketentuan Pasal 51 UU Anti Monopoli, yang memberikan pengecualian terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh BUMN untuk kepentingan umum²⁸.

²⁶ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841).

²⁷ *Ibid.*, hal. 12.

²⁸ Pasal 51 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:
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 oleh undang-undang. Kegiatan tersebut diselenggarakan oleh

Ketentuan Pasal 51 UU Anti Monopoli secara yuridis juga memiliki keterkaitan yang erat dengan UUD 1945, khususnya Pasal 33 dan Pasal 51 UU Anti Monopoli mengatur hubungan kompleks antara hukum persaingan usaha dengan BUMN, hal ini tidak terlepas dari peran BUMN dalam perekonomian nasional. Pelaksanaan Pasal 51 UU Anti Monopoli agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda maka dibentuk Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU Anti Monopoli (selanjutnya disebut **“Pedoman Pasal”**). Tujuan pembentukan pedoman dalam hukum administrasi negara adalah penciptaan aturan hukum sebagai garis pedoman (*rechtlijnen*) pelaksanaan peraturan perundangan. Pedoman Pasal juga berfungsi untuk menjelaskan bahwa tidak semua BUMN diberikan hak monopoli dengan menggunakan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur-unsur Pasal 51 UU Anti Monopoli. Pedoman Pasal memberikan pedoman isi Pasal 51 UU Anti Monopoli “Produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak” dijelaskan bahwa uraian tersebut memiliki fungsi alokasi, distribusi, dan stabilitas. Uraian “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara” memiliki sifat strategis dan finansial.

Kebijakan pengembangan BUMN dapat dilakukan dengan dua cara, yakni pengembangan secara internal melalui korporatisasi manajemen BUMN dan kebijakan pengembangan secara eksternal melalui privatisasi

Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

BUMN.²⁹ Konsep privatisasi muncul bersamaan dengan lahirnya konsep pemikiran bahwa, aktivitas ekonomi dan bisnis akan lebih baik bilamana diserahkan kembali kepada swasta, oleh karena usaha yang dikelola swasta umumnya lebih efisien dan produktif.³⁰ Kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi masyarakat diharapkan hanya sebatas dalam pengaturan atau sebagai regulator saja, dan tidak lagi secara langsung memasuki kegiatan ekonomi melalui badan-badan usaha negara yang dibentuk.³¹ Peningkatan intensitas persaingan usaha menjadi suatu keniscayaan, khususnya pada sektor-sektor yang selama ini berada dalam kondisi monopoli, baik monopoli yang bersumber dari pengaturan peraturan perundang-undangan, maupun monopoli yang timbul karena penguasaan atas pengetahuan atau teknologi tertentu (monopoli ilmiah), jika BUMN di pandang dapat mempraktikan monopoli, perusahaan tersebut ditata kembali misalnya dengan melepaskan sebagian bidang usahanya sehingga tidak menjadi perusahaan monopoli.³²

Banyak kalangan yang mengkhawatirkan privatisasi BUMN akan bisa meniadakan karakteristik BUMN, di mana tentunya akan mengedapankan unsur pemupukan keuntungan yang seharusnya dihindari mengingat penguasaannya secara monopolistik dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.³³ Dalam hal tersebut, terdapat sejumlah BUMN yang terindikasi melakukan praktik

²⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hal. 105.

³⁰ *Ibid.*, hal. 106.

³¹ *Ibid.*, hal. 107.

³² Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, hal. 81.

³³ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hal. 111.

monopoli bahkan diputus bersalah oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha karena melakukan praktik monopoli yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

Rahmi Yuniarti menyatakan bahwa tidak dapat dihindari bahwa BUMN kerap mendapat keuntungan dan dukungan pemerintah dalam kegiatan ekonominya. Khusus BUMN yang telah diprivatisasi, ketentuan Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 2, Pasal 1 angka 6, Pasal 35 huruf f³⁴, Pasal 51 UU Anti Monopoli tidak dapat diabaikan. Kondisi ini sejalan dengan peristiwa hukum adanya dugaan tindakan pemblokiran terhadap sambungan langsung internasional (“SLI”) kode akses 001 dan 008 milik PT Indosat Tbk (sekarang dikenal sebagai PT Indosat Ooredoo Hutchison Tbk) (“**Indosat**”). Berdasarkan Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-I/2004 Tentang Penyelenggaraan Sambungan Langsung Internasional (SLI) oleh PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk (“**Telkom**”)³⁵, Telkom sebagai penyedia utama layanan telekomunikasi di Indonesia dianggap telah

³⁴ Pasal 1 angka 1 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Pasal 1 angka 2 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang menyebabkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Pasal 1 angka 6 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur, melanggar hukum, atau menghambat persaingan usaha.

Pasal 35 huruf f UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Tugas Komisi meliputi menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.

³⁵ Yuniarti, Rahmi, “Aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Kegiatan Usaha BUMN”, *Journal Equitable* 5.2, 2020, hal 77-79. Lihat: <https://ejurnal.umri.ac.id/index.php/JEQ/article/view/2531>.

menyalahgunakan posisi dominannya dimana Telkom dianggap menguasai sebagian besar infrastruktur dan layanan yang diperlukan untuk sambungan internasional. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”) menemukan bahwa praktik yang dilakukan oleh Telkom menghambat perusahaan lain untuk bersaing dalam penyediaan layanan serupa. Hal ini mengakibatkan terbatasnya pilihan bagi konsumen dan potensi peningkatan kualitas layanan. Tim monitoring dari KPPU menyimpulkan bahwa Telkom diduga melanggar Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 25 UU Anti Monopoli³⁶.

Selain itu, dugaan persekongkolan tender yang dilakukan oleh PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk (“PGN”), KPPU mencatat bahwa proses tender yang dilakukan oleh PGN tidak transparan dan tidak adil, yang mengakibatkan terhambatnya kesempatan bagi para peserta tender untuk bersaing secara sehat. KPPU menemukan bahwa ada indikasi pengaturan

³⁶ Pasal 18 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat menyebabkan praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.

Pasal 19 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat menyebabkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, berupa: a. Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama di pasar bersangkutan; b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaing untuk berhubungan usaha dengan pesaing tersebut; c. Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa di pasar bersangkutan; d. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Pasal 25 UU Anti Monopoli berbunyi sebagai berikut:

(i) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan secara langsung maupun tidak langsung untuk: a. Menetapkan syarat-syarat perdagangan yang bertujuan mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi; c. Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar. (ii) Posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) dinyatakan berlaku apabila: a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar tersebut

tender yang menguntungkan pihak tertentu, sehingga merugikan peserta tender lainnya. Ini termasuk praktik kolusi antara beberapa peserta yang berupaya memanipulasi hasil tender. Berdasarkan Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2005 Tentang Tender Pengadaan Pipa oleh PGN, PGN dinyatakan terbukti melanggar Pasal 19 huruf d UU Anti Monopoli ³⁷.

Pemberian hak monopoli pada BUMN pada praktiknya menimbulkan permasalahan, kasus-kasus terjeratnya BUMN yang terindikasi melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. BUMN yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang dan memiliki hak monopoli menurut UU Anti Monopoli.

Namun dengan adanya pelaksanaan privatisasi BUMN juga menimbulkan ketidakpastian hukum terkait eksistensi hak monopoli yang dimilikinya. Dengan kondisi ini, menjadi penting bagi kita untuk dapat memecahkan persoalan hukum atas konsekuensi terhadap BUMN yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli berdasarkan UU Anti Monopoli.

Mengutip pendapat menurut Moctar Kusumaatmadja, pokok-pokok pikiran yang menjadi dasar penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai sarana pembaruan atau sarana pembangunan dengan menyatakan bahwa hukum merupakan sarana pembangunan masyarakat didasarkan atas

³⁷ Fuadi, Rahadian, "Larangan Praktek Diskriminasi Dalam Hukum Persaingan Usaha (Analisa Putusan Perkara Nomor: 22/KPPU-L/2005 Terhadap Praktek Diskriminasi Oleh PGN)", Diss. Universitas Airlangga, 2013. hal. 193. Lihat: <https://repository.unair.ac.id/13645/>

anggapan bahwa keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan hukum merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang mutlak. Anggapan ini terkandung dalam konsep hukum sebagai sarana pembaruan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum berfungsi sebagai alat atau sarana pembangunan dan penyalur ke arah yang dikendaki. Fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum dalam menjamin adanya kepastian dan ketertiban sosial³⁸.

Hukum berperan dalam menjaga ketertiban sosial dengan memberikan landasan bagi kehidupan berkelompok yang teratur dan damai. Mengingat BUMN sebagai lembaga bentukan negara sejatinya berdasarkan amanat Pasal 33 UUD 1945, wajib melindungi sumber kekayaan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.³⁹ Tesis ini bertujuan untuk memecahkan persoalan hukum karena banyak kalangan yang mengkhawatirkan privatisasi BUMN dapat meniadakan karakteristik BUMN.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan mengenai “Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Yang Telah Diprivatisasi Sebagai Badan Usaha Pemegang Hak Monopoli”.

³⁸ Djasmani, H. Yacob. "Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial Dalam Praktek Berhukum di Indonesia, Masalah-Masalah Hukum", 40.3, 2011: hal 365-374. Lihat: <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13076>.

³⁹ Sidauruk, Gloria Damaiyanti, "Kepastian Hukum Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha", Lex Renaissance 6.1, 2021, hal. 132-151. Lihat: <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/16960>.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
- b. Bagaimana solusi atas pengaturan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- b. Untuk mendapatkan solusi atas pengaturan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara keilmuan maupun praktis. Adapun manfaat tersebut adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap perkembangan pemikiran tentang kedudukan hukum Badan

Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta solusi atas pengaturan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini berusaha untuk memberikan wawasan dan masukan terhadap para pembaca khususnya pihak pemerintah, pihak BUMN dan warga masyarakat terkait dengan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta solusi atas pengaturan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika suatu penulisan bertujuan memberikan suatu gambaran yang jelas mengenai pembahasan penelitian yang dapat dilihat dari hubungan antara satu bagian dengan bagian lain dari seluruh isi tulisan dari sebuah penelitian. Sistematika penulisan tesis ini akan terdiri dari beberapa bab sebagai berikut:

Bab I membahas pendahuluan atas penulisan tesis ini yang meliputi materi latar belakang masalah, rumusan masalah sehubungan dengan penjelasan dari latar belakang, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis serta sistematika penulisan yang berisi kerangka penulisan tiap bab.

Selanjutnya pada Bab II Tinjauan Pustaka akan membahas tinjauan teori yang terdiri dari uraian atas teori kedudukan hukum dan teori kepastian hukum dari para ahli. Selain itu, tesis ini akan membahas landasan konseptual sehubungan dengan konsep anti monopoli dari berbagai sumber, konsep badan usaha milik negara termasuk sebagaimana diatur dalam UU BUMN serta konsep privatisasi menurut para ahli.

Pada Bab III Metode Penelitian, akan dijelaskan secara rinci mengenai jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini, jenis data yang dikumpulkan, serta cara-cara yang diterapkan untuk memperoleh data tersebut. Selain itu, bab ini juga akan menguraikan jenis pendekatan yang diterapkan dalam penelitian, serta metode analisis data yang digunakan untuk mengolah dan menarik kesimpulan dari data yang telah diperoleh. Penjelasan ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai prosedur penelitian yang dilakukan agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Bab IV akan menguraikan hasil penelitian kedudukan hukum BUMN yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli yang secara rinci akan dibahas dalam beberapa subbab. Selanjutnya pada bagian

analisis, mencakup dua aspek penting terkait dengan BUMN yang telah diprivatisasi dan masih memegang hak monopoli. Sub bab pertama akan menganalisis kedudukan hukum BUMN yang telah diprivatisasi sebagai badan usaha pemegang hak monopoli, dengan merujuk pada ketentuan yang diatur dalam UU Anti Monopoli. Fokus utama dari analisa ini adalah untuk menilai apakah keberadaan BUMN yang telah diprivatisasi namun tetap menguasai pasar tertentu bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, serta bagaimana regulasi yang ada mengatur hal tersebut. Subbab kedua akan memberikan solusi atas pengaturan kedudukan hukum BUMN yang telah diprivatisasi namun masih menggunakan hak monopoli. Solusi yang diberikan akan mencakup langkah-langkah untuk memastikan bahwa meskipun perusahaan tersebut mempertahankan hak monopoli, pengaturan dan pengawasan yang lebih ketat diterapkan agar tidak menimbulkan praktik monopoli yang merugikan persaingan usaha. Solusi tersebut juga akan mencakup saran terkait dengan peran lembaga pengawas, perubahan kebijakan, serta kemungkinan pengalihan sebagian atau seluruh hak monopoli guna menciptakan pasar yang lebih kompetitif dan menguntungkan bagi masyarakat.

Bab V ini akan menyajikan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, serta memberikan saran yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk perbaikan dan pengembangan lebih lanjut. Pada bagian kesimpulan, penulis akan merangkum temuan-temuan utama dari penelitian terkait kedudukan hukum BUMN yang telah

diprivatisasi, khususnya dalam konteks penerapan UU Anti Monopoli. Kesimpulan ini juga akan mencakup pemahaman mengenai dampak dari praktik monopoli yang masih diterapkan oleh BUMN yang telah diprivatisasi terhadap persaingan usaha di Indonesia. Selanjutnya, pada bagian saran, penulis akan memberikan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan atau regulasi yang dapat memastikan bahwa meskipun perusahaan yang telah diprivatisasi masih memegang hak monopoli, pelaksanaannya tidak bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Saran ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pembuat kebijakan, pemerintah, KPPU, serta pihak-pihak terkait lainnya dalam upaya menciptakan iklim usaha yang lebih adil dan kompetitif di Indonesia.