

**REKONSEPSI PENGECUALIAN MONOPOLI
YANG DISELENGGARAKAN OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA
DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA**

Zuhro Puspitasari¹
Email: zuhropuspitasari94@gmail.com

Abstract

The purpose of this paper is to formulate the reconception of exceptions of monopolistic practices organized by SOEs (state-owned enterprises). This normative juridical study using the approach of legislation and conceptual approach. The result of his research is that there are some things that should be considered in terms of reconciliation of monopoly praktik exceptional conducted by SOEs. Based on the aforementioned matters, the authors formulate the reconception of the exception of monopolistic practices organized by the SOEs, which read as follows: (1) The acts or actions held by SOEs and / or bodies and / or institutions established or appointed by the Government based on legislation. (2) Further provisions as referred to in paragraph (1) shall be regulated by law.

Keywords: *Monopoly, Reconception, SOEs*

Pendahuluan

Di Indonesia hukum persaingan usaha merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi bekerjanya mekanisme pasar. Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terjadi persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, baik berbentuk monopoli maupun bentuk-bentuk praktik persaingan tidak sehat lainnya. Pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu ini disebabkan karena kelompok pengusaha tertentu ini dekat dengan penguasa yakni Pemerintah. Hal ini menyebabkan ketahanan ekonomi Indonesia menjadi rapuh dan para pengusaha menjadi tidak mampu berkompetisi serta tidak memiliki jiwa wirausaha untuk membantu mengangkat perekonomian Indonesia.²

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

² Kooswanto, dkk, (2013), *Keadaan Pasar Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, dalam Jurnal Private Law Volume 2, Nomor 1, hlm 61.

Munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan puncak dari berbagai upaya yang mengatur masalah persaingan antar pelaku usaha dan larangan melakukan praktik monopoli. Dalam sejarahnya upaya untuk membentuk hukum persaingan usaha telah dimulai sejak tahun 1970-an. Berbagai rancangan undang-undang telah dimunculkan, akan tetapi pada tahun 1998, sebagian karena desakan *International Monetary Fund* (IMF), pembicaraan untuk menciptakan undang-undang yang mengatur mengenai masalah persaingan usaha secara serius dilakukan.³ Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bermaksud sebagai *tool of social control and tool of social engineering*. Sebagai "alat control sosial", Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berusaha menjaga kepentingan umum dan mencegah praktik monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya, sebagai "alat rekayasa sosial" Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, berusaha untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat dan berusaha menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Eksistensi ketentuan pengecualian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada dasarnya dapat menyebabkan distorsi yang memiliki akibat terhadap efisiensi ekonomi. Namun di sisi lain, pengecualian implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dan perlu dilakukan oleh Negara demi mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai wujud dukungan terhadap politik ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.⁴

Undang-Undang Dasar 1945 telah menetapkan kerangka dasar sistem ekonomi yang tepat bagi Indonesia. Tujuan bernegara disebutkan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dan memajukan kesejahteraan umum. Negara berkewajiban antara lain untuk mencerdaskan bangsa, memberikan penghidupan yang layak dan pekerjaan, memelihara anak-anak terlantar dan fakir miskin, serta menjamin kebebasan berpendapat dan berserikat.⁵

³ Rachmadi Usman,(2013), *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 1.

⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, (2009), *Pedoman Pasal Tentang Pengecualian Pasal 50 huruf a Dalam Persaingan Usaha*, Jakarta: KPPU, hlm 15.

⁵ Benny Pasaribu, (2010), *Regulasi dan Persaingan Sehat Dalam Sistem Ekonomi Indonesia*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 4, hlm 49.

Pengecualian sebagaimana dimaksud terdapat dalam dua Pasal yakni Pasal 50 dan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 50 UU Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian yang sifatnya lebih luas karena tidak dibatasi untuk pelaku usaha tertentu, berbeda halnya dengan Pasal 51 UU nomor 5 Tahun 1999 khusus mengatur mengenai pengecualian bagi BUMN atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

Mencermati Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, dapat ditemukan keterkaitan yang sangat erat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) Pasal 33 khususnya ayat (2) yang merumuskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Oleh sebab itu, tentunya sebelum membahas lebih lanjut tentang Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, seharusnya kita harus memahami Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Ada 2 (dua) hal yang ditekankan dalam pasal tersebut.⁶

Pertama merupakan pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, hal ini berarti penghasilan barang dan jasa yang dirasakan vital bagi kehidupan manusia dalam kurun waktu tertentu, sedangkan di dalam kurun waktu bersangkutan pasokannya terbatas, sehingga pemasoknya dapat menentukan harga dan syarat-syarat perdagangan lainnya yang merugikan rakyat banyak demi keuntungan pribadinya.

Kedua adalah pengertian “dikuasai oleh negara” yang berarti penguasaan dalam arti yang luas, yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan dalam mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani dengan tugas khusus.

Upaya menghindarkan eksploitasi ataupun bentuk “monopoli oleh negara” yang tidak terkontrol maka dilakukan dengan memberikan penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan atau

⁶ Ningrum Natasya Sirait, (2004), *Hukum Persaingan di Indonesia UU No. 5/1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan : Pustaka Bangsa Press, hlm 231.

badan atau lembaga lain yang dibentuk dan atau ditunjuk oleh pemerintah. Perhitungan ekonomi memperlihatkan bahwa monopoli alamiah yang dilakukan oleh suatu perusahaan jelas akan lebih menguntungkan apalagi bila hal tersebut berhubungan dengan hajat hidup orang banyak dan industri yang vital. Oleh sebab itu pengecualian dalam hal ini harus diverifikasi melalui beberapa ukuran.⁷

Namun demikian, pengaturan mengenai pengecualian praktik monopoli yang diselenggarakan oleh BUMN perlu diatur lebih lanjut. Pengaturan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2010 belum belum memberikan batasan yang jelas dalam pengecualian praktik monopoli bagi BUMN. Kejelasan mengenai pembatasan monopoli BUMN diperlukan sebab menimbulkan ketidakpastian hukum, sebagaimana dikeluhkan Kementerian BUMN adanya tuduhan monopoli oleh KPPU.⁸

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan di mana peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada. Jenis bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa undang-undang, peraturan komisi pengawas persaingan usaha, dan putusan; bahan hukum sekunder berupa buku literatur, hasil-hasil penulisan ilmiah dan penelusuran di internet; dan bahan hukum tersier yang berupa Kamus Hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan yang berasal dari Perpustakaan Kota Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Universitas Brawijaya, dan penelusuran melalui internet. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi sistematis.

⁷ *Ibid*, hlm 232.

⁸ <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-851379/kppu-diminta-jangan-asal-tuding-monopoli-perusahaan-bumn-> (diakses pada 4 Februari 2017)

Hasil dan Pembahasan

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 monopolistik. Keadaan tersebut disebabkan para pelaku usaha yang dekat dengan para elit yang berkuasa, sehingga mendapatkan kemudahan yang berlebihan, yang mana berdampak kepada kesenjangan sosial. Kesenjangan sosial tersebut muncul beriringan dengan krisis moneter, sehingga mendorong pemerintah untuk mencari penyelesaian dari kemelut yang ada. Oleh sebab itu, demi mewujudkan perekonomian yang tumbuh dan berkembang secara sehat sehingga tercipta iklim usaha yang sehat dan dapat dicegah praktik monopoli serta persaingan usaha yang tidak sehat, maka pemerintah membentuk suatu norma untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dan memberikan perlindungan hukum yang sama bagi setiap pelaku usaha.⁹

Monopoli dalam sistem ekonomi Indonesia tidak dikehendaki, hal ini mengakibatkan, perusahaan bersangkutan dapat mengendalikan pemasaran dan dapat menentukan harga maupun pasokan barang. Monopoli yang timbul tidak selalu akibat dari liberalisasi dalam ekonomi, karena pemerintah juga membutuhkan suatu pengaturan, sehingga penyediaan barang jasa mudah untuk dikendalikan. Seperti pada masa penjajahan yang mana terdapat monopoli garam. Pada waktu itu, rakyat tidak diperbolehkan memproduksi garam, padahal membuat garam adalah perihal yang sangat mudah sehingga menimbulkan ketidakpuasan oleh rakyat.¹⁰

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai pilar utama hukum persaingan usaha di Indonesia memiliki tujuan yang sangat tegas, yaitu: 1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; 2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha

⁹ A. M. Tri Anggraini, (2003), *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UI Press, Jakarta: UI Press, hlm 27.

¹⁰ Tajuk Rencana, (2003), **Monopoli dan Oligopoli**, Kompas, 27 November 1986 dalam A.M. Tri Anggraini, **Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Per Se Illegal atau Rule Of Reason**, Jakarta: UI Press, hlm 42.

menengah, dan pelaku usaha kecil; 3) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan 4) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

Atas dasar tujuan tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diterapkan di seluruh aspek kegiatan usaha baik sektor swasta maupun sektor publik yang dikelola oleh BUMN. Namun di sisi lain, pengecualian implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dan perlu dilakukan oleh Negara demi mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai wujud dukungan terhadap politik ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.¹¹ Dalam hal ini pengecualian sebagaimana dimaksud terdapat dalam dua Pasal yakni Pasal 50 dan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 50 UU Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian yang sifatnya lebih luas karena tidak dibatasi untuk pelaku usaha tertentu, berbeda halnya dengan Pasal 51 UU nomor 5 Tahun 1999 khusus mengatur mengenai pengecualian bagi BUMN atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

Pelaksanaan Pasal 51 tersebut, KPPU membentuk pedoman pelaksanaan Pasal 51, sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disingkat Perkom Pasal 51). Perkom Pasal 51 disusun sebagai acuan dalam pelaksanaan Pasal 51 tersebut.

Pengaturan dalam Pasal 50 a dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2010 belum belum memberikan batasan yang jelas dalam pengecualian praktik monopoli bagi BUMN. Kejelasan mengenai pembatasan monopoli BUMN diperlukan sebab menimbulkan ketidakpastian hukum, sebagaimana dikeluhkan Kementerian BUMN adanya tuduhan monopoli oleh KPPU. Oleh sebab itu diperlukan rekonsepsi pengecualian praktik monopoli yang diselenggarakan oleh BUMN.

Beberapa putusan KPPU yang melibatkan BUMN sebagai terlapor, dan terlibat dengan pelanggaran Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur monopoli. Dari

¹¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, (2009), **Pedoman Pasal Tentang Pengecualian Pasal 50 huruf a Dalam Persaingan Usaha**, Jakarta: KPPU, hlm 15.

beberapa putusan KPPU tersebut, penulis membuat hal-hal yang patut diperhatikan dalam hal rekonsepsi pengecualian praktik monopoli yang dilakukan oleh BUMN, antara lain :

- 1) Bahwa pemberian hak monopoli terhadap BUMN berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999, perlu dilakukan evaluasi secara berkala, guna mempertimbangkan pelaksanaan hak monopoli oleh suatu BUMN yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.
- 2) Pengaturan norma atau aturan yang terintegrasi antara BUMN dengan KPPU sangatlah memiliki peran yang cukup krusial, khususnya terkait sinergi BUMN dalam bentuk undang-undang tersendiri.

Putusan KPPU No. 07/KPPU-I/2013 Tentang Penyediaan Jaringan Telekomunikasi Dan Implementasi Layanan *Electronic Point of Sales* (e-pos). PT Angkasa Pura II menjelaskan bahwa penerapan Tahun 1999 seharusnya dikecualikan dengan alasan bahwa PT Angkasa Pura II dan PT. Telekomunikasi Indonesia sedang menjalankan perintah Sinergi BUMN sesuai dengan Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008 Jo Per-15/MBU/2012 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa. Didalam peraturan ini diatur mengenai penunjukan langsung apabila hanya ada satu-satunya BUMN sebagai penyedia barang atau jasa. Mengenai metode penunjukan langsung ini dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008 Jo Per-15/MBU/2012 diatur dalam Pasal 9, selanjutnya Pasal 9 ayat 3 menjelaskan bahwa metode penunjukan langsung dapat dilaksanakan jika memenuhi salah satu persyaratan dalam Pasal tersebut, terkait dengan kasus PT. Angkasa Pura II dan PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk.

BUMN menganggap Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008 Jo Per-15/MBU/2012 yang didalamnya mengatur mengenai Sinergi BUMN tersebut, termasuk kedalam kategori pengecualian Pasal 50 huruf a UU Nomor 5 Tahun 1999 yaitu perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BUMN sendiri dalam hal ini merujuk kepada UU Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan KPPU

menpersepsikan sinergi BUMN kedalam pelanggaran Pasal 19 dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 199

- 3) Penyesuaian pemahaman atau persepsi antara BUMN dengan KPPU terkait hak monopoli yang dimiliki BUMN yang meliputi cabang-cabang yang menjadi objek monopoli, pelaksanaan hak monopoli, para pihak yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan hak monopoli tersebut, serta peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi landasan BUMN dalam penyelenggaraan hak monopoli tersebut.
- 4) Perlunya pengkodifikasian peraturan yang terkait dengan pelaksanaan usaha BUMN, yang mana sejalan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 agar tidak terjadi tumpang tindih aturan atau perbenturan norma (*conflict of norm*).

Putusan KPPU yang terkait dengan pelayanan jasa ground handling di bandara Ngurah Rai, PT Angkasa Pura I yang merupakan BUMN memiliki hak monopoli dalam pengelolaan jasa kebandarudaraan. Termasuk didalamnya wewenang untuk melakukan kerjasama bandar udara, maka tidak dapat dilepaskan dari Pasal 233 ayat (1) UU No. 1/2009 jo. Pasal 30 PP Nomor 70 tahun 2001 yang pada prinsipnya menentukan bahwa pelayanan jasa kebandarudaraan merupakan tanggungjawab dari BUBU yang tidak dapat dialihkan. Namun demikian, dalam melaksanakan kegiatannya, BUBU dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain sepanjang pihak lain tersebut memiliki kemampuan dan kompetensi dalam melakukan pelayanan jasa kebandarudaraan.

Sebagaimana diketahui bahwa pelayanan jasa kebandarudaraan, disebutkan dalam putusan KPPU, termasuk dalam cabang-cabang yang menguasai hajat hidup orang banyak, khususnya dalam bidang jasa. Hal tersebut mengidentifikasi bahwa wewenang yang dimiliki oleh PT Angkasa Pura I tersebut merupakan hak monopoli yang diberikan oleh negara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Namun demikian, dalam putusan KPPU diputuskan bahwa PT Angkasa Pura I diperintahkan untuk membatalkan pemberian hak eksklusif pengelolaan jasa ground handling bandara ngurah rai kepada PT Execujet Indonesia. Penunjukan PT Execujet Indonesia sebagai pihak yang melakukan pengelolaan jasa ground handling di Bandara Ngurah Rai didasarkan pada pertimbangan bahwa

kompetensi dalam pengelolaan jasa ground handling hanya dimiliki oleh PT Execujet Indonesia. Pertimbangan PT Angkasa Pura tersebut sejalan dengan dari Pasal 233 ayat (1) UU No. 1/2009 jo. Pasal 30 PP Nomor 70 tahun 2001. Pertimbangan yang digunakan KPPU dalam memutus PT Angkasa Pura I telah melakukan monopoli ialah bahwa pemberian hak eksklusif pada PT Execujet Indonesia dapat menimbulkan praktik monopoli yang berakibat pada praktik persaingan usaha tidak sehat.

- 5) Perlunya pengaturan lebih lanjut terkait monopoli oleh BUMN yang merupakan akibat dari kepemilikan silang saham, yang mana belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Perkara kepemilikan silang saham oleh Temasek yang melibatkan Telkomsel, yang mana merupakan BUMN menimbulkan banyak polemik terkait monopoli yang dilakukan oleh Telkomsel, khususnya terkait penentuan tarif. Kepemilikan silang Temasek pada Telkomsel dan Temasek menyebabkan mereka dapat mengendalikan tariff telepon yang lebih tinggi dari yang seharusnya.

Struktur kepemilikan silang Temasek Holdings telah menyebabkan *price-leadership* dalam industri telekomunikasi di Indonesia. Telkomsel sebagai pemimpin pasar telah menetapkan harga jasa telekomunikasi seluler secara eksekutif. Predikat sebagai *price-leadership* menyebabkan PT Telkomsel menguasai pasar dan penentu harga/ tarif, terutama semenjak PT. Indosat Tbk dikendalikan STT tahun 2002. Dominasi pasar jaringan telepon seluler PT. Telkomsel mengakibatkan pelaku usaha baru sulit masuk pangsa pasar yang telah dikuasai PT. Telkomsel dan sulit melakukan persaingan secara sehat, karena mereka sulit bersaing dengan tarif yang ditentukan PT. Telkomsel, sehingga terpaksa mengikuti tarif PT. Telkomsel.¹²

Selain 3 putusan KPPU sebagaimana disebutkan sebelumnya, rekonsepsi terhadap pengecualian praktik monopoli yang diselenggarakan oleh BUMN juga didasarkan pada konsep monopoli itu sendiri. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa secara teoritis monopoli adalah suatu keadaan dimana perusahaan menjadi satu-satunya produsen/ pemasok barang dan jasa tertentu dimana barang dan jasa tertentu

¹² L. Budi Kagramanto, (2008), *Kepemilikan Silang Saham PT. Indosat dan PT. Telkomsel*, Jurnal Mimbar Hukum, Nomor 1, Volume 20, hlm. 7

yang diproduksi/ dipasok tersebut tidak memiliki barang/ jasa substitusi terdekat. Sebagai satu-satunya produsen/ pemasok di pasar, seluruh permintaan pasar menjadi permintaan perusahaan monopoli tersebut. Dengan terbatasnya, barang dan jasa alternatif, maka permintaan pasar yang dihadapi oleh perusahaan monopoli berbentuk miring dari kiri atas ke kanan bawah (*downward-sloping demand curve*).

Kemampuan yang dimiliki oleh perusahaan monopoli untuk menentukan dan mengendalikan harga di pasar serta membatasi/ menghilangkan pesaing nyata disebut sebagai kekuatan monopoli (*monopoly power*). Strategi-strategi perusahaan yang merupakan perwujudan dari kekuatan monopoli sebagai upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli disebut sebagai praktik monopoli.

Produsen/ pemasok yang berada pada posisi monopoli tidak otomatis akan memberdayakan kekuatan monopolinya. Oleh karena itu, perusahaan yang berada pada posisi monopoli tidak serta merta melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, kecuali apabila perusahaan tersebut menyalahgunakan posisi monopoli yang dimiliki untuk melakukan praktik monopoli sebagai upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli.

Rachmadi Usman menguraikan rasionalitas pelarangan praktik monopoli, bahwa monopoli dilarang karena mengandung beberapa dampak negatif yang merugikan, antara lain:¹³

- 1) Terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak adanya kompetisi dan persaingan yang bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menimbulkan inflasi yang merugikan masyarakat luas.
- 2) Adanya keuntungan (*profit*) di atas kewajaran yang normal. Pelaku usaha seenaknya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut.
- 3) Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak adanya hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seenaknya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan

¹³ Rachmadi Usman, *op cit*, hlm 380-381.

gaji atau upah yang sewenang-wenangnya tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku.

- 4) Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu produk, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum.
- 5) Adanya *entry barrier* dimana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena penguasaan pangsa pasarnya yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu persatu.
- 6) Pendapatan menjadi tidak merata, karena sumber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi dengan banyak orang bagian yang sangat kecil, sementara perusahaan monopoli dengan sedikit orang akan menikmati bagian yang lebih besar.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa monopoli merupakan perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha. Oleh sebab itu sudah sewajarnya monopoli atau pemusatan kegiatan barang dan/ atau jasa yang diselenggarakan oleh BUMN atau badan atau lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah dikecualikan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pengecualian ketentuan-ketentuan persaingan usaha sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang 5 Tahun 1999 guna menghindari adanya tumpang tindih peraturan maupun dualisme pengaturan yang mengatur tentang persaingan usaha, sebagaimana yang terjadi saat ini. Dimana sering timbulnya perselisihan antara BUMN dengan KPPU terkait dengan hal-hal yang berkaitan dengan monopoli.

Selain itu, frasa "barang dan/ atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara" dalam Pasal 51 Undang-Undang Persaingan Usaha memiliki makna yang terlalu luas. Oleh sebab itu, terkait dengan hal-hal yang dapat dimonopoli harus diatur secara spesifik.

Konsepsi monopoli BUMN sebagaimana dimuat dalam Pasal 51 memuat beberapa ketentuan dalam pelaksanaan oleh BUMN. Sebagaimana berbunyi dalam 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 BUMN dan/ atau badan/ atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah".

Pasal 51 serta beberapa analisis Putusan KPPU yang diuraikan sebelumnya, konsepsi monopoli BUMN akan diuraikan dibawah ini:

Pertama, frasa dalam Pasal 51 yang berbunyi "diselenggarakan oleh BUMN dan/ atau badan/ atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah" yang kemudian diuraikan dalam Perkom Pasal 51 memaknai bahwa BUMN yang menyelenggarakan monopoli atau pemusatan kegiatan tidak diperbolehkan menyerahkan sebagian atau seluruhnya kepada pihak lain termasuk juga anak perusahaan BUMN, atau dengan kata lain juga tidak diperbolehkan dilakukannya sinergi BUMN. Sebagaimana diketahui bahwa Sinergi BUMN diatur dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008 Jo. Per-15/MBU/2012. Sinergi BUMN adalah kebijakan dalam lingkungan kementerian BUMN yang memberi peluang dilakukannya penunjukan langsung kepada anak perusahaan dan perusahaan terafiliasi BUMN untuk melaksanakan proyek pengadaan barang dan/ atau jasa.

Kedua, BUMN tidak diperbolehkan melakukan penunjukan langsung melalui mekanisme *beauty contest*. Definisi penunjukan langsung itu sendiri dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008 Jo. Per-15/MBU/2012 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Barang dan Jasa ialah: "Penunjukan langsung yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan atau jasa melalui *beauty contest*". *Beauty contest* sendiri merupakan suatu peragaan atau pemaparan profil suatu perusahaan atas undangan seseorang atau pelaku usaha tertentu, termasuk mengenai kemampuan dan kekuatan kekurangan perusahaan serta produk-produk yang telah diproduksinya. Berbeda halnya dengan *tender* yang merupakan tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Di dalam *beauty contest* panitia menetapkan sejumlah kriteria dengan kualifikasi dan bobot yang berbeda. Kemudian dievaluasi oleh juri atau panitia dan dipilihlah peserta yang memiliki rencana terbaik dari berbagai kriteria tersebut. Akan tetapi KPPU menilai mekanisme penunjukan langsung melalui *beauty contest*

merupakan sebuah pelanggaran terhadap Pasal 22 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan menurut sudut pandang KPPU, penunjukan langsung dikategorikan sebagai bentuk persekongkolan vertikal, yang artinya persekongkolan yang difasilitasi oleh panitia/ pelaksana *tender* untuk memenangkan salah satu peserta *tender* tanpa melalui prosedur standar yang harus dilakukan berdasar prinsip persaingan usaha yang sehat.

Ketiga, BUMN tidak diperbolehkan melakukan kerjasama dengan pihak lain secara langsung tanpa melalui mekanisme lelang. Sebagaimana terjadi dalam Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2014 Tentang Pelayanan Jasa Ground Handling Bandara Ngurah Rai. Dalam Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2014, KPPU memutuskan bahwa PT Angkasa Pura I (Persero) sebagai terlapor I dan PT Execujet Indonesia (selanjutnya disingkat PT. EJI) sebagai terlapor II telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Monopoli. Tuduhan monopoli terhadap PT Angkasa Pura I (Persero) tersebut yang merupakan Badan Usaha Bandar Udara yang mengelola Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai didasarkan pada pemberian hak eksklusif kepada PT Execujet Indonesia untuk mengoperasikan dan layanan khusus di *General Aviation Terminal* di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai – Bali untuk pesawat domestik dan internasional tidak berjadwal serta penumpangnya di apron selatan termasuk untuk semua kegiatan *ground handling*¹⁴ serta layanan terkait lainnya. Dimana menurut KPPU kekuatan monopoli yang dimiliki oleh PT Execujet Indonesia tersebut dapat menetapkan harga atau tarif yang tinggi atas jasa layanan *ground handling* dan layanan terkait lainnya. Pada Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2014: PT Angkasa Pura I (Persero) memiliki dalih bahwa hal tersebut bukan merupakan monopoli. Menurut PT Angkasa Pura I, bahwa hubungan antara Angkasa Pura dengan PT. EJI merupakan konteks kerjasama. Dimana Angkasa Pura memberikan sumber daya berupa sarana dan fasilitas kebandarudaraan sedangkan PT EJI berkontribusi pada konsep pengembangan fasilitas fisik GAT di Bandara Ngurah Rai. Kewenangan Angkasa Pura untuk melakukan kerjasama dengan pihak lain tersebut dilandasi Pasal 1 Angka 43, Pasal 195, Pasal 203 Ayat (1), Pasal 232 dan Pasal 233 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009

¹⁴ Suharto Abdul Majid & Eko Probo D. Warpani, (2014), *Ground Handling : Manajemen Pelayanan Darat Perusahaan Penerbangan*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, hlm 6.

Tentang Penerbangan, yang pada intinya Angkasa Pura memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan dalam wilayah bandara, memiliki kewenangan penuh untuk mengatur penggunaan seluruh fasilitas yang dimilikinya, yang berada dalam wilayah bandara, demi optimalisasi penggunaan fasilitas tersebut.

Keempat, monopoli atau pemusatan kegiatan atas barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Konsepsi monopoli BUMN menimbulkan banyak perbedaan persepsi antara BUMN dengan KPPU. Penafsiran "barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak" memiliki makna yang sangat luas.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, penulis melakukan rekonsepsi pengecualian praktik monopoli yang diselenggarakan oleh BUMN, yang berbunyi sebagai berikut: Pertama, sinergi BUMN merupakan tindakan yang termasuk dalam monopoli BUMN yang dikecualikan dari ketentuan monopoli dalam Undang-Undang Persaingan Usaha. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa terjadi ketidaksinkronan antara KPPU dan Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor 05/MBU/2008. Kedua, dipisahkannya penunjukan langsung melalui *beauty contest* dari pelanggaran persekongkolan tender. Ketiga, konsepsi monopoli BUMN perlu mengakomodir kerjasama yang dilakukan BUMN dengan pihak lain dan terlepas dari pelanggaran dalam Undang-Undang Persaingan Usaha. Keempat, monopoli atau pemusatan kegiatan yang diselenggarakan oleh BUMN tidak perlu dibatasi pada barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Rekonsepsi tersebut sejalan dengan Undang-Undang Persaingan Usaha, yaitu untuk memproteksi persaingan tetapi dengan tidak membatasi kewenangan negara. Perbuatan atau tindakan yang diselenggarakan oleh BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah yang mana harus didasarkan pada perundang-undangan bertujuan sebagai instrument pengawasan terhadap BUMN dalam menjalankan perbuatan atau tindakannya. Pengawasan serta pembatasan terhadap perbuatan atau tindakan BUMN diperlukan untuk memberikan pencegahan kepada BUMN untuk bertindak oportunistik dengan lebih memperhatikan kepentingan yang akan dicapai seperti misalnya untuk kepentingan hajat hidup orang banyak dan atau kepentingan untuk melaksanakan kegiatan yang diperintahkan oleh konstitusi.

Kesimpulan

Berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan beberapa analisis Putusan KPPU diketahui bahwa, konsepsi monopoli BUMN berdasarkan Pasal 51 serta beberapa analisis Putusan KPPU antara lain : pertama, BUMN yang menyelenggarakan monopoli atau pemusatan kegiatan tidak diperbolehkan menyerahkan sebagian atau seluruhnya kepada pihak lain termasuk juga anak perusahaan BUMN, atau dengan kata lain juga tidak diperbolehkan dilakukannya sinergi BUMN; kedua, BUMN tidak diperbolehkan melakukan penunjukan langsung melalui mekanisme *beauty contest*; ketiga, BUMN tidak diperbolehkan melakukan kerjasama dengan pihak lain secara langsung tanpa melalui mekanisme lelang; dan keempat, monopoli atau pemusatan kegiatan yang diselenggarakan BUMN berkaitan dengan barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan dalam pembahasan, maka rekonsepsi pengecualian praktik monopoli yang diselenggarakan oleh BUMN, yang berbunyi sebagai berikut: pertama, sinergi BUMN merupakan tindakan yang termasuk dalam monopoli BUMN yang dikecualikan dari ketentuan monopoli dalam Undang-Undang Persaingan Usaha; kedua, dipisahkannya penunjukan langsung melalui *beauty contest* dari pelanggaran persekongkolan tender; ketiga, konsepsi monopoli BUMN perlu mengakomodir kerjasama yang dilakukan BUMN dengan pihak lain dan terlepas dari pelanggaran dalam Undang-Undang Persaingan Usaha; dan keempat, monopoli atau pemusatan kegiatan yang diselenggarakan oleh BUMN tidak perlu dibatasi pada barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Saran

Perlu dilakukannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya mengatur tentang hak monopoli oleh BUMN. Dan Perlu pengaturan lebih lanjut terkait dengan hak monopoli BUMN yang mana juga harus dikesampingkan dari Undang-Undang Persaingan Usaha.

Daftar Pustaka

Anggraini, A. M. Tri, (2003), *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UI Press, Jakarta : UI Press.

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, (2009), *Pedoman Pasal Tentang Pengecualian Pasal 50 huruf a Dalam Persaingan Usaha*, Jakarta : KPPU.
- Majid, Suharto Abdul & Eko Probo D. Warpani, (2014), *Ground Handling : Manajemen Pelayanan Darat Perusahaan Penerbangan*, Jakarta : Rajagrafindo Persada.
- Sirait, Ningrum Natasya, (2004), *Hukum Persaingan di Indonesia UU No. 5/1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan : Pustaka Bangsa Press.
- Tim Penyusun Kamus Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (2007), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka.
- Usman, Rachmadi, (2013), *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika.

Jurnal

- Kagramanto, L. Budi, (2008), *Kepemilikan Silang Saham PT. Indosat dan PT. Telkomsel*, Jurnal Mimbar Hukum, Nomor 1, Volume 20
- Kooswanto, dkk, (2013) *Keadaan Pasar Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, dalam Jurnal Private Law Volume 2, Nomor 1.
- Pasaribu, Benny, (2010), *Regulasi dan Persaingan Sehat Dalam Sistem Ekonomi Indonesia*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 4

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Website

- <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-851379/kppu-diminta-jangan-asal-tuding-monopoli-perusahaan-bumn->