



S A S I

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- Perlindungan Hak Asasi Manusia Pekerja Kontrak (*Outsourcing*) Di Kota Ambon  
**Barzah Latupono**
- Peran Aktif Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Ekonomi  
**Adonia Ivonne Laturette**
- Penegakan Hukum Di Kawasan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) Menurut Konsepsi Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Indonesia  
**Richard M. Waas**
- Kebijakan Moratorium Remisi Dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia  
**Yonna b. Salamor**
- Penerapan Sanksi Pidana Mati Kepada Koruptor Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia Dan Cina  
**Steven Makaruku**
- Indonesia Dalam Penerapan Hukum Berdasarkan Aliran Monisme, Dualisme Dan Campuran  
**Veriena J. B. Rehatta**
- Kompetensi Absolut Pengadilan Agama Dan Kekhususan Beracaranya Pasca Amandemen Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama  
**Sabri Fataruba**
- Perlindungan Hukum Terhadap Hak Perempuan Sebagai Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Kajian Perspektif Hak Asasi Manusia)  
**Margie Gladies Sopacua dan J. A. S. Titahelu**
- Pelaksanaan Hak Monopoli Oleh Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia  
**Rory J. Akyuwen**

## PENGELOLA

Penanggung Jawab	:	Dr. J. Tjiptabudy, SH. M. Hum	(Dekan)
Penasihat	:	1. J. D. Pasalbessy, SH. M.Hum	(PD I)
		2. Dr. A. D. Laturete, SH. MH	(PD II)
		3. N. Tianotak, SH. M.Hum	(PD III)
		4. O. Lawalata, SH. M.Hum	(PD IV)
Pemimpinan Redaksi	:	Ny. S. S. Kuahaty, SH. MH	
Wakil Pemimpin Redaksi	:	Ny. R. D. Daties, SH. MH	
Sekretaris Redaksi	:	E. S. Holle, SH. MH	
Redaksi Ahli	:	1. Prof. Dr. R. Z. Titahelu, SH. MS	
		2. Dr. H. Hattu, SH. MH	
		3. Dr. J. Leatemia, SH. MH	
		4. Dr. S. E. M. Nirahua, SH. M.Hum	
Redaktur Pelaksana	:	1. Ny. Y. A. Lewerissa, SH. MH	
		2. M. A. H. Labetubun, SH. L.LM	
		3. A. D. Bakarbessy, SH. LLM	
		4. S. Peilouw, SH. MH	

## ***EDITORIAL***

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya, sering diperhadapkan dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Dinamika dan tuntutan masyarakat yang begitu cepat berubah, ternyata menimbulkan berbagai permasalahan hukum, termasuk masalah tanggungjawab pemerintah dalam memberikan perlindungan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab serta kewenangannya. Dalam edisi “SASI” kali ini beberapa permasalahan hukum yang menjadi sorotan adalah Perlindungan Hak Asasi Manusia Pekerja Kontrak (*Outsourcing*) Di Kota Ambon, Peran Aktif Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Ekonomi, Penegakan Hukum Di Kawasan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) Menurut Konsepsi Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Indonesia, Kebijakan Moratorium Remisi Dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, Penerapan Sanksi Pidana Mati Kepada Koruptor Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia Dan Cina, Indonesia Dalam Penerapan Hukum Berdasarkan Aliran Monisme, Dualisme Dan Campuran, Kompetensi Absolut Pengadilan Agama Dan Kekhususan Beracaranya Pasca Amandemen Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, Perlindungan Hukum Terhadap Hak Perempuan Sebagai Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Kajian Perspektif Hak Asasi Manusia), dan Eksistensi Hak Milik Atas Tanah

Pemikiran-pemikiran yang dikembangkan di atas sebenarnya didasarkan pada kajian-kajian yang terkait dengan upaya pengembangan dan pembangunan ilmu hukum kedepan, semoga tulisan-tulisan ini bermanfaat.

***Redaksi***

## DAFTAR ISI

Editorial .....	i
Daftar Isi .....	ii
• Perlindungan Hak Asasi Manusia Pekerja Kontrak ( <i>Outsourcing</i> ) Di Kota Ambon <b>Barzah Latupono</b> .....	1
• Peran Aktif Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Ekonomi <b>Adonia Ivonne Laturette</b> .....	11
• Penegakan Hukum Di Kawasan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) Menurut Konsepsi Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Indonesia <b>Richard M. Waas</b> .....	22
• Kebijakan Moratorium Remisi Dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia <b>Yonna b. Salamor</b> .....	37
• Penerapan Sanksi Pidana Mati Kepada Koruptor Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia Dan Cina <b>Steven Makaruku</b> .....	43
• Indonesia Dalam Penerapan Hukum Berdasarkan Aliran Monisme, Dualisme Dan Campuran <b>Veriena J. B. Rehatta</b> .....	54
• Kompetensi Absolut Pengadilan Agama Dan Kekhususan Beracaranya Pasca Amandemen Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama <b>Sabri Fataruba</b> .....	59
• Perlindungan Hukum Terhadap Hak Perempuan Sebagai Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Kajian Perspektif Hak Asasi Manusia) <b>Margie G. Sopacua dan J. A. S. Titahelu</b> .....	74
• Pelaksanaan Hak Monopoli Oleh Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia <b>Rory J. Akyuwen</b> .....	85

Ketentuan Penulisan Jurnal SASI

## **KETENTUAN PENULISAN JURNAL SASI**

Jurnal SASI adalah jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pattimura, sebagai upaya mempublikasikan hasil-hasil pemikiran dan penelitian di bidang ilmu hukum dalam upaya pengembangan ilmu hukum, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah Tulisan bertemakan hukum, bersifat ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain.
2. Sistematika penulisan terdiri dari Abstrak, Pendahuluan, Pembahasan, Penutup, dan Daftar Pustaka
3. Naskah wajib mencantumkan abstrak dalam bentuk bahasa Inggris yang baik.
4. Diketik dengan menggunakan pengolah kata MS Word, spasi rangkap, setebal 10-15 halaman kuarto dalam bentuk naskah dan disket.
5. Margin kiri dan atas 4, margin kanan dan bawah 3. Menggunakan huruf Times New Roman 12.
6. Redaksi berhak menyingkat atau memperbaiki tulisan untuk keseragaman format tanpa mengubah maksud isinya. kandungan tulisan tetap menjadi tanggungjawab penulis.

## PELAKSANAAN HAK MONOPOLI OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA DI INDONESIA

*Oleh: Rory J. Akyuwen*

### ABSTRACT

*Analysuing the position of monopoly State-Owned Enterprises in the perspective of business competition law which could potentially give rise to barriers in business competition in particular concerning control over production branches are considered important and master his life much. Though it is excluded in law number 5 of 1999 concerning the prohibition of Monopolies and Anticompetitive Business practices are unhealthy, but that should not be considered a monopoly owned by the State-Owned Enterprises at the same time have the power over the market, and all the power over its own market not obliging him to carry on the practice of healthy competition. Existence of State-Owned Enterprises in the perspective of business competition law is the implementation of Article 33 of the Constitution of 1945, where the presence of the NRI Soes is a manifestation of the State's role in the national economy for the well-being of the people. The position of monopoly State-Owned Enterprises in the perspective of business competition law is still frequently abused the rights relating to the control of the State giving rise to unhealthy business competition. A monopoly held by State-Owned Enterprises should be stabilised so that serves as the market competition can run healthy. Criteria for State-Owned Enterprises can be given a monopoly in business competition law perspective, just look at the functions and Government intervention in the economy aimed at the earliest possible time the prosperity of the people. Criteria for State-Owned Enterprises can be given a monopoly should be seen from the form and objectives of the establishment of State-Owned Enterprises as well as the magnitude of the ownership of the Government's stake in it.*

**Keyword:** *State Owned Enterprises, Monopoly*

### A. PENDAHULUAN.

Badan Usaha Milik Negara selanjutnya disebut BUMN sebagai perusahaan negara selama ini telah memberikan sumbangan cukup besar terhadap pembangunan nasional. Pada awalnya, posisi dan peran perusahaan negara menjadi perdebatan di kalangan pendiri bangsa. Perdebatan tersebut terutama pada kata dikuasai oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945.

Presiden Soekarno memberikan tafsiran bahwa karena kondisi perekonomian pasca kemerdekaan masih lemah, maka

negara harus menguasai sebagian besar bidang usaha yang dapat menstimulasi kegiatan ekonomi. Sementara itu, Wakil Presiden Muhammad Hatta berpendapat bahwa negara cukup menguasai perusahaan yang benar-benar dapat memenuhi hajat hidup atau kebutuhan pokok masyarakat, seperti listrik, transportasi, dan pertahanan keamanan. Pandangan Hatta ini sejalan dengan paham ekonomi moderen, dimana posisi negara hanya cukup menyediakan infrastruktur yang mendukung pelaksanaan pembangunan<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rice Robert C, 1983, *The Origin of Basic Economic Ideas and their Impact on New Order*

Tugas negara di bidang perekonomian sejak proklamasi 1945 telah dirumuskan secara jelas dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Di sini jelas bahwa tujuan membentuk negara Republik Indonesia adalah perjuangan bangsa Indonesia untuk memperbaiki struktur ekonomi dan menegakkan sendi-sendi perekonomian nasional dan untuk memajukan kesejahteraan sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia dan bukan kesejahteraan sekelompok rakyat Indonesia saja.<sup>2</sup>

Peranan negara melalui BUMN menjadi begitu penting ketika dirumuskan dalam suatu ketentuan sebagaimana terumus dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945, di mana cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Di sini menunjukkan adanya kewenangan Negara untuk ikut serta dalam kegiatan ekonomi melalui penyelenggaraan cabang produksi yang dapat dikategorikan sebagai penting bagi Negara dan dianggap vital serta strategis bagi kepentingan Negara.

Hal ini didasarkan pada alasan seperti terumus dalam bagian penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945, agar kemanfaatan cabang-cabang produksi tersebut tidak jatuh ke tangan perorangan, maka Negara secara aktif mengambil peranan untuk mengusahakannya oleh karena cabang produksi tersebut dianggap penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup

orang banyak demi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

Berkaitan dengan peranan negara dalam sektor ekonomi, Stiglitz berpendapat, sebagaimana dikutip Didik J. Rachbini,<sup>4</sup> bahwa setelah melihat dasar-dasar teoritisnya, terdapat berbagai bentuk alternatif intervensi yang biasa dilakukan negara. Setidaknya ada empat alternatif bentuk intervensi negara dalam urusan ekonomi, adalah:

- a) Negara dapat memberi hak monopoli bagi perusahaan negara.
- b) Negara menciptakan kondisi yang bersaing antara perusahaan-perusahaan negara.
- c) Negara dapat membuat seperangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan kompetisi
- d) Negara dapat mengatur monopoli swasta

Keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi yang menyangkut kepentingan dan menguasai hajat hidup orang banyak bersumber dari konsep Hak Menguasai Negara dan politik perekonomian negara. Oleh karena itu, dimuatnya konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 didasarkan pada: (Penjelasan UUD NRI 1945).

- a) Pertimbangan demokrasi ekonomi;
- b) Untuk menghindari terjadinya penumpukan produksi dan jatuh ke tangan orang – seorang yang berkuasa; dan
- c) Untuk menghindari penindasan terhadap rakyat banyak oleh mereka yang secara ekonomi dan politik sangat kuat.

Demokrasi ekonomi menghendaki pemberdayaan ekonomi rakyat banyak dan

---

*Policies*, Bulletin of Indonesian Economic. Studies, Vol 19, No. 2, Agustus Jakarta. hal : 7.

<sup>2</sup> Marthen Arie, 2012, *Prinsip-Prinsip Hukum Dalam Penanaman Modal*, Arus Timur, Makassar, hal. 35-36.

<sup>3</sup> Aminudin Ilmar, 2004, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Hasanuddin University Press, Makassar, hal 17.

<sup>4</sup> Didik J Rachbini, 1996, *Ekonomi Politik Paradigma, Teori Perspektif Baru*, CIDES, Jakarta , hal 17

secara keseluruhan diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk ikut serta menguasai cabang-cabang produksi. Terciptanya suasana ekonomi yang demikian tidak begitu saja diserahkan kepada kekuatan pasar, tetapi memerlukan intervensi negara, baik secara langsung (*direct*) maupun tidak langsung (*indirect*). Secara langsung dengan memfungsikan BUMN dan secara tidak langsung dalam bentuk regulasi yang disertai atau tanpa deregulasi. Intervensi negara dalam usaha ekonomi sebagai konsekuensi dari salah satu fungsi negara sebagai penjamin (*provider*) dan penanggung jawab kesejahteraan rakyat. Selain itu, intervensi negara dalam usaha ekonomi tidak dimaksudkan untuk menciptakan monopoli dan mempersempit usaha ekonomi rakyat.<sup>5</sup>

Pencegahan monopoli dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan pada hakikatnya merupakan bagian dari tugas yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD NRI 1945. Namun keduanya merupakan dua sisi dari suatu masalah yang sama. Artinya, mustahil pemberdayaan ekonomi rakyat berhasil tanpa disertai kebijakan untuk memperbaiki struktur produksi yang monopolistik. Sebab struktur ekonomi yang tidak seimbang, potensial untuk menindas dan menyengsarakan rakyat banyak oleh mereka yang secara ekonomi dan politik kuat. Hal demikian telah terbukti pada negara – negara liberalis (*liberalism klasik*).<sup>6</sup>

Namun yang jadi permasalahan dan perlu penjabaran lebih lanjut dalam sebuah aturan hukum yang tegas adalah produk-produk atau bidang-bidang apa saja yang menguasai hajat hidup orang banyak. Hal itu perlu ditegaskan karena pada saat ini belum ada aturan hukum yang secara tegas menjabarkannya, sehingga belum ada pedoman yang pasti.

BUMN tidak dapat lagi bergerak dalam orientasi pelayanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat semata, tetapi juga harus mampu beroperasi secara lebih efektif dan efisien dengan mengacu pada tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan BUMN atau perusahaan negara yakni semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modal seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia. Selanjutnya batasan ini diubah dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero), di mana dinyatakan bahwa BUMN Persero adalah perusahaan yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkan dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung. Dan sampai dengan tahun 2011 kepemilikan saham negara sebesar 51% terdapat di 140 BUMN.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004 telah mengamanatkan agar dilakukan penyehatan BUMN terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum (untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945. Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR-RI yang mengharapkan penataan BUMN secara efisien, transparan dan profesional tersebut, maka pada tanggal 27 Mei 2003, pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat telah merumuskan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN ini dimaksudkan untuk memenuhi visi pengembangan BUMN di masa yang akan datang, antara lain:<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Jogjakarta, hal.,34-35

<sup>6</sup> Bagir Manan 1996, *Strategi Dunia Usaha Dalam rangka Pelaksanaan Undang-Undang No 1 Tahun 1995*, Makalah FHUH Elips, Ujung Pandang, hal 7.

<sup>7</sup> Subiantoro, Heru dan Singgih Riphath, 2004,



- 1) Menciptakan pengelolaan dan pengawasan BUMN berdasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja BUMN;
- 2) Menata dan mempertegas peran lembaga pemerintah dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN;
- 3) Mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN sebagai operator atau pelaku usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator;
- 4) Menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan eksploitasi di luar mekanisme korporasi;
- 5) Meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Sampai saat BUMN bergerak dalam 13 (tiga belas) sektor antara lain sektor pengadaan air, pengelolaan sampah dan daur ulang. Sektor pertanian, kehutanan dan perikanan, perdagangan besar dan eceran, pertambangan dan penggalian, industri pengolahan, jasa profesional, ilmiah dan teknis. Selain itu BUMN juga bergerak dalam sektor pengadaan listrik, gas, uap dan udara dingin, informasi dan komunikasi, transportasi dan pergudangan, konstruksi, jasa keuangan dan asuransi, penyediaan akomodasi dan penyediaan makan minum serta real estat.

Kontribusi BUMN bagi perekonomian nasional dan penerimaan negara cukup besar namun dalam pengelolaannya belum optimal. Hal ini disebabkan oleh lemahnya koordinasi kebijakan antara langkah perbaikan internal perusahaan dengan kebijakan industrial dan pasar; belum terpisahkannya fungsi komersial dan pelayanan masyarakat pada sebagian besar BUMN; belum terimplementasikannya prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) secara menyeluruh; tingginya

intervensi pemerintah dan politisi dalam penempatan manajemen dan pengelolaan BUMN; dan budaya BUMN yang monopolistik.

Prinsip-prinsip pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut antara lain bahwa Pasal 33 Ayat (2) UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan pada negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, baik terhadap yang akan maupun yang telah diusahakan oleh pihak lain. Pada cabang produksi penting yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, Negara mempunyai hak di dahulukan dalam bentuk Negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang sama melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut.<sup>8</sup>

Menyimak secara saksama terhadap masalah di atas yang berkaitan dengan monopoli BUMN, dan menganalisis dari perspektif hukum persaingan usaha maka hal tersebut menimbulkan beberapa masalah. Adanya pengecualian pemberian hak monopoli bagi BUMN dalam UU Anti Monopoli, terhadap aktivitas dunia usaha terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak di mana belum jelas kriteria maupun syarat-syaratnya, memberikan kewenangan bagi BUMN untuk melarang pihak lain masuk ke dalam suatu pasar yang sama dan dapat menimbulkan praktik monopoli. Meskipun pada dasarnya UU Anti Monopoli, membolehkan BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk/ditunjuk oleh pemerintah memonopoli suatu kegiatan

<sup>8</sup> Jimmly Asshiddiqie, 2005, 2008, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Konstitusi Ekonomi*, Konstitusi Pers, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. hal. 403

usaha selama menjalankan hak monopolinya, BUMN atau badan/lembaga yang ditunjuk pemerintah tidak boleh melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Jadi tidak serta merta BUMN atau badan/lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah dikecualikan dalam UU Anti Monopoli.

Pemberian hak monopoli sering kali disalahgunakan oleh BUMN sehingga banyak muncul praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dapat dilihat dalam perkara yang telah diputuskan oleh KPPU yang melibatkan BUMN. Misalnya monopoli PT (Pesero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) di mana BUMN ini memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001. Lebih jelasnya dapat dilihat dalam putusan perkara dengan Nomor 01/KPPU-L/2004 tentang pelanggaran terhadap Pasal 17 UU Anti Monopoli, yang dilakukan oleh PT (Pesero) Pelabuhan Indonesia.

Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2010 pengganti Surat Keputusan KPPU Nomor 89/KPPU/Kep/III/2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU Anti Monopoli, menghendaki agar monopoli oleh Negara terhadap 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 harus diatur dengan undang-undang. Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengecualian terhadap monopoli oleh BUMN atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 51 sering dipersoalkan sehubungan dengan aspek keadilan suatu aturan hukum.

Peran pelaku ekonomi seperti BUMN seharusnya mencerminkan pelaksanaan demokrasi ekonomi Indonesia sesuai Pasal

27 dan 33 UUD NRI 1945 yang merupakan sumber pelaksanaan demokrasi ekonomi Indonesia. Secara sederhana dikatakan, bahwa BUMN dalam banyak kasus sering menerima Privilege monopoli. Akibatnya, mereka sering terjerumus menjadi tidak efisien, terlibat dalam praktek persaingan tidak sehat dan biasanya menjadi sapi perahan baik dari eksekutif maupun legislatif karena hak istimewa ini. Berbeda dengan BUMN di Singapura di mana perusahaan milik negara dilepas untuk bersaing sepenuhnya dengan perusahaan swasta dan asing maupun Malaysia dengan Petronas ataupun Tiongkok yang sukses tanpa monopoli dan kehilangan identitas ke BUMN nya.

Gambaran di atas memberi indikasi adanya struktur pasar monopoli dalam sistem perekonomian Indonesia termasuk yang dikelola oleh BUMN dimana ada BUMN yang mendominasi seluruh penjualan dari produk atau jasa mereka yang dianggap menguasai hajat hidup orang banyak serta terlibat dalam praktek monopoli atau persaingan tidak sehat.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Makna Penguasaan Negara Dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945**

Seperti telah dikemukakan bahwa, adanya hak penguasaan negara pada dasarnya adalah konsekuensi logis dari tujuan negara yang ingin diwujudkan. Tujuan negara yang menjadi dasar acuan pencapaian kehendak dari negara memerlukan tidak hanya alat perlengkapan negara semata, akan tetapi juga tidak kalah pentingnya adalah, penggunaan sarana kekuasaan.<sup>9</sup>

Seperti diketahui bahwa dasar dan sistem perekonomian Indonesia telah diatur dalam ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

<sup>9</sup> Aminuddin Ilmar, *Op Cit*, hal 150

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan tersebut di atas telah disepakati bahwa, dalam ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 itu tercantum atau termuat dasar demokrasi ekonomi. Hal itu secara jelas dikemukakan dalam penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945 bahwa, produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat, dan bukan kemakmuran orang-seorang. Oleh karena itu, perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Meskipun sudah terdapat ketegasan tentang sistem perekonomian Indonesia yakni, sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan diatur dalam UUD NRI 1945 guna mewujudkan demokrasi ekonomi, akan tetapi dalam pelaksanaannya seringkali masih menimbulkan perbedaan pendapat di antara para pakar baik ekonomi maupun politik. Umumnya mereka masih meragukan apakah dengan sistem ekonomi sebagaimana yang ditetapkan itu, akan dapat mengatasi berbagai persoalan ekonomi yang muncul belakangan ini seperti, masalah perdagangan

bebas (free trade area) yang sudah memasuki tahap akhir penerapan prinsip tanpa hambatan dan diskriminasi.<sup>10</sup>

Selain itu, mereka membedakan pula antara politik ekonomi dan sistem ekonomi. Banyak yang meragukan apakah sistem perekonomian Indonesia mempunyai ciri khas atau sistem ekonomi sendiri, di samping sistem ekonomi yang sudah lama dikenal yakni, sistem ekonomi kapitalis-liberalis dan sistem ekonomi sosialis-komunis. Di antara kedua sistem tersebut muncul pula sistem ekonomi campuran.

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa kalau Indonesia konsisten berpegang pada landasan atau dasar berbangsa dan bernegara, yakni pada Pancasila dan UUD NRI 1945, maka seharusnya sistem ekonomi kita pun harus mengacu kepada dasar dan landasan konstitusional tersebut yakni, Pancasila dan UUD NRI 1945. Mengenai penamaannya apakah dengan tegas disebut sebagai sistem ekonomi Pancasila sebagaimana telah dirumuskan dan dikembangkan oleh Mubyarto ataukah dengan sistem ekonomi kerakyatan, kesemuanya tidak akan mengurangi esensi yang terkandung dalam sistem ekonomi kita, yang harus selalu berdasar pada keselarasan dan keseimbangan pada semua pelaku ekonomi.<sup>11</sup>

Terdapatnya ketentuan dalam konstitusi yang memberi dasar penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara, tidak berarti memberikan isyarat yang jelas bahwa sistem perekonomian Indonesia hanya mengikuti adanya penguasaan oleh negara semata, akan tetapi juga mengakui penguasaan oleh koperasi maupun oleh usaha swasta. Hal ini suatu sistem ekonomi yang mempunyai ciri khas yang berbeda dengan ciri sistem ekonomi campuran.

---

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Ibid

Meskipun demikian, konsep dari W. Friedmann itu sedikit banyak telah membantu kita dalam menjelaskan peranan usaha negara dalam bidang ekonomi. Berbeda hanya dengan sistem ekonomi yang kita kenal selama ini yakni, sistem ekonomi kapitalistik maupun sistem ekonomi sosialistik. Masing-masing sistem ekonomi tersebut mempunyai kelebihan dan kekurangan. Sistem ekonomi kapitalistik pada dasarnya berasumsi, bahwa peranan negara atau pemerintah dalam bidang ekonomi harus semaksimal mungkin dikurangi. Sedangkan sistem ekonomi sosialistik justru sebaliknya beranggapan, bahwa dengan melalui peranan negara dalam bidang ekonomi akan dapat memberikan hasil yang lebih memadai dan menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, maka sistem ekonomi Pancasila yang didasarkan pada landasan idiologi Pancasila dan lebih lanjut diatur dalam ketentuan UUD NRI 1945, merupakan suatu kristalisasi pemikiran panjang dari sejarah bangsa Indonesia, di mana sistem ekonomi Pancasila jelas berbeda dengan sistem ekonomi yang kita kenal selama ini yakni, sistem ekonomi kapitalistik maupun sistem ekonomi sosialistik, baik dari segi falsafah dasarnya dan pelaksanaannya.

Perbedaan tersebut akan jelas terlihat pada falsafah yang digunakan di mana pada sistem ekonomi kapitalistik maupun yang sosialistik pandangan etika atau moral tidak sebegitu diperhatikan. Sebaliknya dalam sistem ekonomi Pancasila justru nilai-nilai moral atau etika sangat dijunjung tinggi. Dari uraian ini dapat disimpulkan, bahwa sistem ekonomi yang dianut adalah sistem ekonomi yang memperhatikan nilai-nilai moral dan etika. Hal ini dengan jelas terumus dalam GBHN, di mana ketiga unsur dari usaha yang mampu menjadi penggerak utama perekonomian nasional.

Sistem ekonomi yang berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945 mengakui, bahwa kehidupan ekonomi diciptakan tidak hanya atas inisiatif pada warganegara

sebagai pribadi, akan tetapi juga mengakui adanya bimbingan dan dorongan dari negara. Dirumuskannya asas "usaha bersama" dan "kekeluargaan" dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945, makin mempertegas batasan sistem ekonomi Pancasila yakni, menekankan pada nilai-nilai kegotong-royongan, tolong-menolong, kewajiban timbal-balik, tanggung jawab bersama dan timbal-balik maupun rasa kesetiakawanan sesama pelaku ekonomi nasional.

Asas kekeluargaan jelas menolak konsep liberal atas perekonomian dan kehidupan ekonomi. Selain itu, dengan asas kekeluargaan juga menolak kekuasaan negara secara mutlak dan sewenang-wenang dalam bentuk pemilikan barang produksi (sistem etatisme). Prinsip dasar nilai-nilai ekonomi yang dianut adalah, prinsip harmonisasi yakni terciptanya suatu keserasian, keseimbangan dan keselarasan.

Seharusnya perkembangan pemikiran dan praktek ekonomi di Indonesia haruslah selalu berdasar atas praktek seringkali tidak sesuai dengan komitmen dan arahan dasar sistem ekonomi kita, sehingga wajar kiranya bilamana orang membedakan antara politik ekonomi di satu pihak maupun sistem ekonomi di lain pihak. Padahal politik ekonomi harus selalu sejalan atau paralel dengan sistem ekonomi yang dianut. Sebab bilamana tidak, maka hal tersebut dapat menimbulkan kerancuan baik dalam pengembangan pemikiran maupun dalam pelaksanaan konsep tersebut.

Perumusan ciri-ciri dasar sistem ekonomi Indonesia yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD NRI 1945 terus dilakukan dan dikembangkan. Mubyarto menguraikan pandangannya mengenai hari depan sistem perekonomian Indonesia dengan mengemukakan bahwa, di satu pihak kita tidak ragu-ragu lagi menganut sistem ekonomi yang berdasar pada Pancasila, akan tetapi di lain pihak sesuai dengan kenyataan dan kecenderungan yang diamati cukup merisaukan. Oleh karena ciri-ciri yang ingin kita lihat dan nampak dalam sistem ekonomi

Pancasila itu tidak selalu kelihatan, bahkan seringkali dirasakan semakin kabur.

Hal yang sama dikemukakan oleh Muhammad Hatta yang sekaligus pula sebagai konseptor dari Pasal 33 UUD NRI 1945, dengan mengemukakan bahwa sesudah lebih dari 20 (dua puluh) tahun merdeka kita lebih banyak menghadapi kekacauan dalam ekonomi. Tugas kita adalah membangun ekonomi Indonesia dengan tujuan yang murni sesuai dengan Pancasila. Pemikiran politik dari Mohammad Hatta tersebut cenderung ke arah sosialisme demokrat, dengan melihat sistem atau orde ekonomi sebagai bangun organisasi dari kehidupan ekonomi yang sifatnya sebagai bangun organisasi dari kehidupan ekonomi yang sifatnya historis. Namun demikian, pemikiran dari Mohammad Hatta tersebut banyak mendapat kritikan tajam. Bahkan banyak yang menilai bahwa, perlu segera dilakukan revisi terhadap pemikiran Mohammad Hatta itu, oleh karena sudah tidak sesuai lagi dengan situasi kondisi sekarang ini. Dasar yang diajukan sebagai alasan adalah, kemajuan ekonomi suatu bangsa tidak hanya ditentukan oleh lingkungan masyarakat, tingkat kecerdasan dan kebudayaan bangsa, hukum, organisasi dan agama, akan tetapi kekuatan moral bangsa. Sebaliknya, kemajuan ekonomi yang ada ikut pula menentukan corak sosial budaya masyarakatnya.<sup>12</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut Aminuddin Ilmar<sup>13</sup> mengatakan tidak perlu dilakukan revisi pemikiran dengan mengganti sama sekali dasar pemikiran dari Mohammad Hatta tersebut. Barangkali yang perlu dilakukan adalah, melakukan reinterpretasi pemikiran dengan tetap memperhatikan semangat yang terkandung dari pemikiran Mohammad Hatta tersebut. Secara yuridis formal pemikiran Hatta sudah tersublimasi dalam konstitusi atau hukum dasar kita. Mungkin yang perlu dipermasalahkan adalah bagaimana

implementasi pemikiran tersebut agar sesuai dengan semangat dan dasar negara kita yakni, Pancasila.

Dalam pembukaan UUD NRI 1945 khususnya dalam alinea keempat jelas dikemukakan bahwa, salah satu tujuan dasar negara kita yakni, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasar pada Pancasila. Pencapaian tujuan tersebut tentunya harus sesuai dengan asas dan dasar serta falsafah negara kita yang dijabarkan dalam konsep demokrasi ekonomi dan mewujudkan pada sistem perekonomian nasional. Asas dan dasar serta falsafah negara telah jelas disebutkan dalam Pancasila dan UUD NRI 1945, demikian pula penetapan konsep demokrasi ekonomi yang secara tegas menolak sistem "*free fight liberalism*", sistem etatisme dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang dapat merugikan kepentingan umum.

Rumusan demokrasi ekonomi sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR No. IV / MPR / 1978, oleh banyak pihak termasuk mantan Presiden Soeharto (1990) sendiri beranggapan bahwa, perumusan yang diberikan itu belum konkrit, jelas dan tegas serta terinci. Oleh karena itu, beliau meminta masukan dari ISEI (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia) untuk merumuskan penjabatan demokrasi ekonomi itu lebih lanjut. Organisasi ISEI sendiri melalui perumusan yang dilakukan sesuai dengan permintaan Presiden, telah menyampaikan rumusan demokrasi ekonominya pada tanggal 20 Agustus 1990 kepada pemerintah. Rumusan demokrasi ekonomi yang diajukan oleh ISEI itupun banyak mendapat kritikan tajam.

Hal tersebut menurut Kwik Kian Gie<sup>14</sup> dikarenakan ISEI dalam merumuskan demokrasi ekonomi masih mengikuti cara penyusunan UUD NRI 1945 dan GBHN, di mana penjabatan demokrasi ekonomi itu disusun secara lugas dan luwes dengan menghindari perumusan yang kaku dan terlalu rinci, sehingga pelaksanaan

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ilmar Op Cit, hal 55

<sup>14</sup> Ibid

operasionalnya dapat disesuaikan dengan perkembangan keadaan.

Dalam rumusan ISEI tersebut dikemukakan salah satu rumusan mengenai penguasaan oleh negara dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Penjabaran dari ISEI menyebutkan, bahwa penguasaan oleh negara itu dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan, pengaturan, pemilikan langsung dan penguasaan oleh pemerintah. Lebih lanjut dikemukakan bahwa, cabang produksi yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak diperbolehkan dikuasai oleh seseorang dan diselenggarakan berdasarkan motivasi memperoleh laba sebagai rangsangan untuk berprakarsa, berusaha dan mengambil resiko. Laba atau keuntungan berfungsi sebagai sumber pemupukan modal dan tidak boleh digunakan untuk penguasaan ekonomi oleh seorang atau kelompok yang merugikan masyarakat.

Rumusan ISEI tersebut di atas menurut Aminuddin Ilmar<sup>15</sup> sangat dipaksakan mengingat bahwa, banyaknya silang pendapat mengenai penguasaan negara itu, apakah diartikan negara secara langsung menyelenggarakan cabang produksi tersebut ataukah hanya sebatas pada pengaturan saja. Hal ini perlu ditegaskan, sehingga jelas ada perbedaan antara penguasaan oleh negara dalam bentuk ikut secara langsung menyelenggarakan cabang-cabang produksi tersebut, ataukah hanya sebatas pembinaan dan pengawasan melalui peraturan perundang-undangan. Selain itu pula, rumusan ISEI tersebut tidak jelas menetapkan suatu kriteria dasar penguasaan dari negara, sehingga sulit pula untuk dijadikan sebagai kriteria dasar dalam privatisasi BUMN di Indonesia.

Oleh karena itu, untuk memperjelas pengertian kita tentang arti penguasaan negara itu, maka terlebih dahulu perlu dilakukan penelusuran secara historis

mengenai perumusan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai landasan berpijak secara normatif, baru kemudian dilakukan suatu analisis peraturan perundang-undangan dan berbagai pandangan atau pendapat berkaitan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dari penelusuran secara historis terhadap perumusan dan penyusunan UUD NRI 1945, ditemukan secara jelas nama Muhammad Hatta sebagai salah seorang tim perumus UUD NRI 1945 khususnya ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945. Muhamad Hatta beranggapan bahwa, bangsa Indonesia lemah kedudukan ekonominya, sehingga bangsa ini dapat kuat dengan koperasi. Bagi Muhamad Hatta sendiri keberadaan usaha negara dalam sistem ekonomi hanya pada pengadaan pelayanan umum seperti, listrik, air dan gas atau apa yang disebut dengan "public utilities" yang merupakan bidang garapan negara, ditambah dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara lainnya seperti industri pokok dan tambang, sehingga perlu dikuasai oleh negara. Menurut dia pengertian "dikuasai" bukan secara otomatis dikelola langsung oleh pemerintah, akan tetapi dapat menyerahkan pada pihak swasta, asalkan dengan pengawasan pemerintah.<sup>16</sup>

Selanjutnya, Muhamad Hatta menganjurkan sekali agar pemerintah bukan saja membuat peraturan-peraturan untuk menegakkan perekonomian sosial, dan dengan demikian campur tangan dalam pembinaannya secara umum, akan tetapi agar pemerintah juga mengadakan badan usaha atau usaha negara. Salah satu komoditi menurut Muhamad Hatta yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah semen. Untuk itu, menurutnya produksi semen harus pula dilakukan oleh negara.<sup>17</sup>

Pandangan dari Muhamad Hatta tersebut di atas, banyak diwarnai dari

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Ibid

perjalanan hidupnya sejak masa penjajahan hingga memasuki masa kemerdekaan. Pandangan yang paling mendasar dari beliau adalah, penolakannya secara tegas terhadap konsep kapitalis yang mengedepankan prinsip perseorangan yang mengutamakan diri sendiri dari kepentingan orang lain. Kalau perlu mencari keuntungan bagi diri sendiri dengan mengorbankan kepentingan orang lain.<sup>18</sup>

Selain itu, Muhamad Hatta juga begitu gigih untuk merumuskan dasar dan sistem perekonomian Indonesia yang bersandar pada corak bangsa Indonesia dengan mengedepankan konsep atau sistem ekonomi yang berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Menurutnya, meskipun perkataan koperasi tidak disebut secara tegas dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, akan tetapi asas kekeluargaan itu adalah koperasi. Dalam mengasuh koperasi selalu diutamakan cinta kepada masyarakat yang kepentingannya harus didahulukan kepentingan diri sendiri. Dalam pelajaran dan didikan anggota-anggota koperasi selalu ditanamkan keinsafan dalam jiwanya, bahwa adanya orang seorang adalah karena adanya masyarakat. Oleh karena itu, anggota koperasi harus mempunyai rasa tanggungjawab moril dan sosial.<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampaknya Muhamad Hatta tidak begitu mengedepankan usaha negara dalam sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila, akan tetapi ia lebih mendorong kepada upaya pengembangan koperasi sebagai dasar usaha yang utama. Muhamad Hatta tidak tegas mengemukakan dan mempermasalahkan apakah penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, hanya diselenggarakan sendiri oleh negara atau dengan pengaturan saja oleh negara. Sehingga dapat ditafsirkan bahwa, pemikiran dari Muhamad Hatta itu sebenarnya secara tidak langsung

memberikan peluang adanya kerjasama antara negara dan swasta dalam menyelenggarakan cabang-cabang produksi tersebut.

Hal tersebut di atas sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Ace Partadiredja. Beliau mengemukakan bahwa, penguasaan oleh negara adalah suatu ilkim atau kebijaksanaan ekonomi yang memungkinkan negara untuk ikut serta berusaha dan atau menentukan dalam proses produksi. Ikut menentukan tidak selalu berarti bahwa memiliki sendiri. Suatu cabang produksi dapat saja dimiliki oleh swasta, akan tetapi negara cq pemerintah mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk ikut menentukan atau bahkan sepenuhnya menentukan jalannya produksi tersebut.<sup>20</sup>

Muhamad Yamin<sup>21</sup> mengemukakan pula apa yang dimaksudkan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Menurutnya, arti kata / atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi, dengan mengutamakan bangunan koperasi. Hal ini juga sesuai dengan asas bahwa produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat.

Penguasaan oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar ditujukan untuk produksi tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak, adalah bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat secara maksimal. Hal ini sejalan dengan pandangan Soepomo yang mengemukakan bahwa, penguasaan negara itu bisa diartikan mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi.<sup>22</sup>

Perkataan dikuasai tidak harus diartikan sebagai dimiliki. Pemerintahan negara bisa menguasai melalui peraturan dan

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Ibid

kebijaksanaan ekonomi tanpa harus memiliki. Dikuasai oleh negara memberikan petunjuk lansung bahwa, mekanisme pasar atau mekanisme harga bebas tidak boleh berlaku dalam perekonomian, yang terpenting dan menjadi tujuan utama adalah pengamanan kepentingan negara dan kepentingan rakyat banyak.

Oleh karena itu, pengertian harus dikuasai oleh negara menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945, adalah berupa hak penguasaan atau hak penugasan sebagai pemegang kuasa atau usaha untuk menyelenggarakan dan/atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak yang meliputi aspek pengaturan, aspek pengendalian dan aspek pengawasan. Melalui hak penguasaan negara itu, maka negara juga dimungkinkan untuk mengadakan kerjasama dengan koperasi dan usaha swasta lainnya sepanjang tidak merugikan kepentingan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, hak penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, bisa pula diartikan adanya kewenangan atau "authority" negara untuk menyelenggarakan atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Namun demikian, bentuk penguasaan negara itu tidak harus secara keseluruhan menyelenggarakan atau mengusahakan cabang-cabang produksi, akan tetapi dapat diserahkan sebagian pengelolaannya kepada usaha koperasi maupun usaha swasta sepanjang tidak merugikan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat.

Konsep negara kesejahteraan, munculnya usaha negara dikarenakan adanya suatu anggapan yang sama, bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta dinilai vital atau strategis, sehingga hal tersebut tidak begitu saja dapat diserahkan pengelolaannya kepada swasta.

Oleh karena itu, pemberian monopoli bagi BUMN juga harus berdasar pada sejauhmana negara tetap berperan sebagai penyeimbang untuk menjaga keseimbangan antara kepentingannya dan kepentingan masyarakat serta dunia usaha. Dengan kata lain, penyelenggaraan atau pengusahaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak oleh Negara melalui BUMN adalah wajar

## **2. Pelaksanaan Hak Monopoli oleh Badan Usaha Milik Negara di Indonesia**

BUMN sering dikelompokkan ke dalam kategori jasa keuangan, yaitu yang bergerak dalam bidang usaha perbankan, asuransi, jasa pembiayaan, dan jasa penjaminan. Sektor ini memiliki rasio keuangan yang berbeda dari sektor barang dan jasa yang lain, sehingga akan sulit untuk diperbandingkan. Sektor nonjasa keuangan terdiri dari infrastruktur dan non-infrastruktur.

Pasal 51 UU Anti Monopoli menyatakan bahwa "Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah". Bunyi Pasal 51 tersebutlah yang menjadi dasar dikecualikannya BUMN atau lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

Pengecualian terhadap monopoli oleh BUMN atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 51 sering dipersoalkan sehubungan dengan aspek keadilan suatu aturan hukum. Seharusnya BUMN yang tidak perlu dikecualikan dari ketentuan dalam Pasal 51 adalah BUMN yang sebagian sahamnya telah dimiliki oleh investor asing, atau



semua BUMN yang tidak memenuhi kriteria sehat sekali dan sehat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan RI No. 826/KMK.013/1992 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK.00/1989 tanggal 28 Juni 1989 Tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN.

Luasnya materi muatan Pasal 51 UU Anti Monopoli, maka KPPU memberi perumusan pedoman pelaksanaannya, dalam Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2010 tentang pedoman pelaksanaan ketentuan Pasal 51 UU Anti Monopoli, agar perbuatan administrasi Negara tidak melampaui kewenangannya atau penyalahgunaan wewenang, dan agar tidak merugikan kepentingan umum, disamping untuk menyamakan persepsi di kalangan para pemangku kepentingan baik, pemerintah, DPR, pelaku usaha, KPPU maupun masyarakat umumnya.

Dalam pedoman tersebut, dijelaskan 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 yang diselenggarakan oleh BUMN dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh Negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang yang mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan Negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengendalian dan pengawasan dari BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah tetap berada di tangan pemerintah. BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah wajib memenuhi beberapa hal dalam menjalankan kegiatan usahanya yaitu:

- 1) Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatan dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah.
- 2) Tidak semata-mata ditunjuk untuk mencari keuntungan.
- 3) Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli kepada pihak lain.

Juga dijelaskan apa yang dimaksud dengan barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

- 1) Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai Negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Distribusi, yang diarahkan kepada barang atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus-menerus tidak dapat dipenuhi oleh pasar.
- 3) Stabilitas, yang berkaitan dengan barang atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang atau jasa dalam bidang pertahanan, moneter dan fiskal yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa KPPU tidak melarang adanya monopoli yang dilakukan oleh BUMN selama diatur dalam perundang-undangan, KPPU akan memonitor kegiatan BUMN dan apabila terjadi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, KPPU akan menindak tegas sesuai dengan Pasal yang dilanggar dalam UU Anti Monopoli.

Pelaksanaannya BUMN yang diberikan hak monopoli sering melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dapat dilihat dalam perkara yang telah diputuskan oleh KPPU yang

melibatkan BUMN. Misalnya monopoli PT (Pesero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) di mana BUMN ini memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001.

Lebih jelasnya dapat dilihat dalam putusan perkara dengan Nomor 01/KPPU-L/2004 tentang pelanggaran terhadap Pasal 17 UU Anti Monopoli, yang dilakukan oleh PT (Pesero) Pelabuhan Indonesia I (terlapor 1).

Pasal 17 menentukan bahwa :

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/ atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila , barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang dan jasa tertentu.

Perkara ini berawal dari terlapor I telah mengeluarkan surat yang ditujukan kepada 7 (tujuh) perusahaan eksportir bungkil kelapa sawit dan copex perihal pengoperasian Terminal Curah Kering (selanjutnya disebut TCK) di pelabuhan Belawan Medan. Namun 6 (enam) perusahaan eksportir menyatakan keberatan dan meminta kepada Pelabuhan Indonesia agar menunda penggunaan paksa TCK hingga adanya kesepakatan dengan semua eksportir. Selain itu, mereka juga meminta

harga yang ditetapkan ditinjau karena dianggap sangat tinggi sehingga mengakibatkan daya jual para eksportir ke luar negeri menjadi lemah. Para eksportir bersedia dalam penetapan harga dan meminta agar mereka tetap diizinkan menggunakan *manual conveyor* dan pilihan diserahkan kepada eksportir untuk memilih apakah akan menggunakan TCK atau *manual conveyor*.

Namun keberatan dan usul para eksportir tersebut tidak ditanggapi oleh Pelabuhan Indonesia, bahkan kemudian Pelabuhan Indonesia memaksa perusahaan eksportir menandatangani surat pernyataan untuk tidak melaksanakan kegiatan pemuatan bungkil ke kapal dengan menggunakan *manual conveyor*, kecuali TCK khusus bungkil di pelabuhan Belawan. Pelapor I menyatakan mengalami kerugian nyata, antara lain kapal MV. Ken Pan dan kapal MV. Velebit yang diageni oleh PT Samudera Indonesia tidak dapat sandar di pelabuhan Belawan sehingga tidak dapat memuat bungkil kelapa sawit dan copex.

Perkara ini dijerat dengan Pasl 17 UU Anti Monopoli yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Pelaku Usaha: PT Pelabuhan Indonesia adalah pelaku usaha sesuai dengan ketentuan Pasal 1 UU No 5 Tahun 1999.
- 2) Penguasaan atas produksi jasa : Kegiatan usaha Pelabuhan Indonesia adalah melaksanakan pelayanan jasa kepelabuhanan secara umum yang diantaranya adalah pelayanan dermaga dan fasilitas lain untuk bertambat, bongkar muat barang termasuk hewan dan fasilitas turun naiknya penumpang, serta gudang-gudang dan tempat penimbunan barang-barang, angkutan Bandar, alat bongkar muat serta peralatan pelabuhan. Pelabuhan Indonesia memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhanan berdasar

Undang-Undang nomor 21 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001.

- 3) Jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya: Terlapor II telah mengirimkan surat kepada Pelabuhan Indonesia dan tembusan ke Administrator Pelabuhan (Adpel) Belawan (Saksi I) perihal pengoperasian TCK yang telah selesai pembangunannya dan diresmikan pada tanggal 26 Juli 2002. Terhadap surat Terlapor II tersebut, PT Pelabuhan Indonesia menerbitkan surat No. 6475/BLW-US.13 tanggal 3 Oktober 2002 kepada Saksi I, agar Saksi I menerbitkan Surat Edaran tentang pelaksanaan pengoperasian TCK khusus Bungkil dan kelapa sawit di Pelabuhan Belawan yang intinya menyatakan bahwa kegiatan pemuatan dan penimbunan curah kering khusus bungkil di luar terminal curah kering, agar dihentikan serta pelaksanaan kegiatan pemuatan curah kering khusus bungkil di TCK akan dilaksanakan hanya oleh UBM PT (Pesero) Pelabuhan Indonesia I Cabang Belawan .
- 4) Pelaku usaha lain, bahwa Pelapor II adalah salah satu PBM yang menangani bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex yang merupakan pesaing dari Pelabuhan Indonesia, dengan ditetapkannya TCK dan hanya Pelabuhan Indonesia yang berhak menangani kegiatan bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex menyebabkan Pelapor II tidak dapat masuk ke dalam pasar persaingan jasa yang sama.
- 5) Praktik monopoli. Pelabuhan Indonesia memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhanan berdasarkan undang-undang dan peraturan

pemerintah. Menimbang bahwa yang menjadi pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa kegiatan bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex di dermaga 109 dan 111 yang ditetapkan sebagai dermaga untuk kegiatan bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex di Pelabuhan Belawan. Bahwa tarif penggunaan jasa bongkar muat tersebut ditetapkan oleh Terlapor I sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (1) Perjanjian Sewa Menyewa dan pengoperasian Gudang 109 dan 111 serta lapangan penumpukkan di Pelabuhan Belawan.

- 6) Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan perjanjian antara PT Pelabuhan Indonesia dan Terlapor II, UBM milik PT Pelabuhan Indonesia ditetapkan menjadi pelaksana kegiatan bongkar para peserta tender telah menyetujui beberapa hal, di antaranya peserta tender yang bukan PBM diwajibkan bekerja sama dengan PBM yang terdaftar di Pelabuhan Belawan. Bahwa ketentuan kerja sama tersebut dituangkan dalam perjanjian sewa menyewa serta lapangan penumpukkan di Pelabuhan Belawan sehingga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian antara PT Pelabuhan Indonesia dan Terlapor II. Tindakan kerja sama bongkar muat yang dilakukan oleh Terlapor I melalui UBM dengan Terlapor II yang dituangkan dalam perjanjian yang dilakukan Terlapor I dengan Terlapor II menutup kemungkinan PBM yang lainnya melakukan kegiatan bongkar muat di TCK. Menimbang bahwa sebagai implementasi dari perjanjian tersebut, maka Terlapor I menerbitkan surat No.B.XIV-400/BLW-US.13 tanggal

1 Oktober 2002 perihal pengoperasian TCK, yang menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan curah kering khusus bungkil di TCK adalah oleh UBM milik Terlapor I. Menimbang bahwa dengan terbitnya surat tersebut, maka segala kegiatan bongkar muat di TCK hanya dilakukan oleh satu PBM saja, yaitu milik PT Pelabuhan Indonesia.

- 7) Unsur mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa dengan terbitnya surat tersebut, maka segala kegiatan bongkar muat di TCK hanya dilakukan oleh satu PBM saja, yaitu PBM milik PT Pelabuhan Indonesia.

Dari contoh kasus di atas dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan hak monopoli oleh BUMN belumlah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh UU Anti Monopoli karena ternyata hak tersebut sering disalahgunakan sehingga menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

### C. PENUTUP

Hakekat keberadaan Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif hukum persaingan usaha sebagai instrument dari negara untuk berperan dalam perekonomian dan peran ini dalam pelaksanaannya belum sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh UUD NRI Tahun 1945. Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif hukum persaingan usaha merupakan hak khusus yang diberikan kepada BUMN untuk memainkan peranan sebagai penyeimbang dalam persaingan usaha. Namun pemberian hak tersebut dalam pelaksanaannya tidak

mencerminkan persaingan usaha yang sehat sesuai dengan apa yang diatur dalam UU RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Jogjakarta, 2004.
- Aminudin Ilmar, *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Hasanuddin University Press, Makassar, 2004.
- Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik Paradigma, Teori Perspektif Baru*, CIDES, Jakarta, 1996.
- Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Konstitusi Ekonomi*, Konstitusi Pers, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Marthen Arie, *Prinsip-Prinsip Hukum Dalam Penanaman Modal*, Arus Timur, Makassar, 2012.
- Subiantoro, Heru dan Singgih Riphath, *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Kompas Jakarta, 2004.

### Lain-lain:

- Bagir Manan 1996, *Strategi Dunia Usaha Dalam rangka Pelaksanaan Undang-Undang No 1 Tahun 1995*, Makalah FHUH Elips, Ujung Pandang.
- Rice Robert C, 1983, *The Origin of Basic Economic Ideas and their Impact on New Order Policies*, Bulletin of Indonesian Economic. Studies, Vol 19, No. 2, Agustus Jakarta.