



KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA DALAM KONTEKS BUMN: ANALISIS PERAN KPPU DALAM MENGAWASI SEKTOR STRATEGIS

Khanifa Fauziah, Gunardi Lie, Moody R. Syailendra P

Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Hukum, Universita Tarumanagara

Abstrak

Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelaku ekonomi sekaligus agen pembangunan nasional menimbulkan tantangan tersendiri dalam penerapan kebijakan persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pengaturan kebijakan hukum persaingan usaha di Indonesia terutama Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam kaitannya dengan BUMN dan dampaknya terhadap iklim persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini juga membahas peran dan kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi praktik persaingan usaha yang melibatkan BUMN serta formulasi kebijakan yang ideal untuk meyeimbangkan fungsi pelayanan publik BUMN dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif-empiris yang menganalisis berbagai sumber terkait secara deskriptif kualitatif dan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan persaingan usaha di Indonesia masih menghadapi kendala yang berkaitan dengan BUMN. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperjelas kebijakan yang ada terutama Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 dan memperkuat kewenangan KPPU agar dapat melakukan pengawasan dengan lebih efektif.

Kata Kunci: Persaingan Usaha, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia memiliki karakteristik yang unik, di mana pemerintah masih memegang peranan penting dalam pengelolaan sektor-sektor strategis melalui keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN dibentuk untuk menjalankan fungsi ganda, yakni sebagai

pelaku usaha sekaligus pelaksana kebijakan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan peran tersebut, BUMN kerap diberikan hak-hak istimewa, termasuk penguasaan pasar dalam bidang tertentu yang dianggap vital bagi kepentingan nasional.

Persaingan usaha menjadi salah satu pilar penting dalam mendorong

*Correspondence Address : Khanifa.207251008@stu.untar.ac.id

DOI : 10.31604/jips.v12i12.2025. 4614-4622

© 2025UM-Tapsel Press

pertumbuhan ekonomi yang efisien, inklusif, dan berkelanjutan. Peran negara sejatinya diperlukan dalam mengintervensi pasar persaingan, karena dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli). Dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk mematikan bekerjanya sistem mekanisme pasar. Persaingan di antara para pelaku usaha seperti ini merupakan persaingan usaha tidak sehat yang dapat merugikan konsumen, bahkan negara. Oleh karena itu, peran negara dan pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya persaingan yang sehat sangat diperlukan. Prinsip demokrasi ekonomi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa sistem ekonomi nasional harus diselenggarakan berdasarkan asas kekeluargaan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang produksi penting dan sumber daya alam guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Di satu sisi, negara melalui BUMN menjalankan peran strategis dalam sektor-sektor yang dianggap penting bagi hajat hidup orang banyak. Di sisi lain, kehadiran BUMN dalam pasar dapat menimbulkan tantangan bagi prinsip persaingan usaha yang sehat, misalnya dalam bentuk monopoli, penguasaan pasar, atau interlocking directorship. Fenomena ini menuntut regulasi dan pengawasan persaingan usaha yang kuat agar BUMN tidak menghambat keadilan dan efisiensi pasar.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, regulasi

persaingan usaha di Indonesia memasuki fase baru yang menjamin kesempatan usaha yang sama dan menghindari konsentrasi kekuatan ekonomi kepada pelaku usaha tertentu. Regulator utama dalam bidang ini adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU dibentuk sebagai lembaga independen untuk menegakkan hukum persaingan usaha. KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi, mediasi, dan penindakan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, termasuk yang melibatkan BUMN. KPPU berperan penting dalam memastikan bahwa kegiatan usaha, termasuk yang dilakukan oleh BUMN, tetap berada dalam koridor persaingan yang sehat tanpa mengabaikan fungsi strategisnya bagi negara.

Meski demikian, penerapan kebijakan persaingan usaha dalam konteks BUMN masih menyisakan tantangan. Sebagai entitas yang sekaligus menjalankan fungsi ekonomi dan tugas pelayanan publik, BUMN sering berada dalam posisi yang kompleks antara kepentingan komersial dan kewajiban publik. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas pengawasan KPPU terhadap BUMN di sektor strategis, terutama ketika kepentingan publik dan prinsip persaingan usaha harus diseimbangkan. Studi kasus mengungkap bahwa BUMN di sektor strategis kerap menjadi sorotan regulasi persaingan usaha. Sebagai contoh, penelitian menunjukkan bahwa dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 terhadap perusahaan penerbangan BUMN, muncul pertimbangan bahwa monopoli atau penguasaan pasar yang dilakukan BUMN dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Pemberian hak monopoli pasar kepada BUMN pada dasarnya tidak dianggap melanggar prinsip persaingan usaha selama pelaksanaannya tetap berada dalam

batas-batas yang telah diatur oleh perundang-undangan. Penerapan prinsip good corporate governance menjadi acuan penting dalam kegiatan usaha yang dijalankan oleh pemerintah, karena memuat asas-asas yang harus dipatuhi dalam menjalankan aktivitas bisnis di pasar. Dengan demikian, prinsip-prinsip tersebut dapat dijadikan pedoman oleh KPPU dalam menilai dan memutus ada tidaknya pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN.

Konteks sektor strategis di mana BUMN beroperasi, seperti energi, transportasi, telekomunikasi, dan infrastruktur menjadikan pengawasan persaingan usaha semakin penting karena dampaknya terhadap kepentingan nasional, akses masyarakat, dan daya saing internasional. Bahkan, KPPU menyebut bahwa holding BUMN yang dibentuk berdasarkan undang-undang dapat dikecualikan dari beberapa aspek hukum persaingan usaha, meskipun pengawasan terhadap perilaku monopoli tetap relevan.

Kebijakan persaingan usaha perlu dipahami tidak hanya sebagai instrumen hukum yang menertibkan perilaku pelaku usaha, tetapi juga sebagai bagian dari kebijakan ekonomi yang harus mampu beradaptasi dengan karakteristik sektor strategis yang dikelola BUMN. Kehadiran BUMN dalam sektor-sektor strategis dengan skala besar dan pengaruh yang luas terhadap masyarakat menjadikan pengawasan persaingan usaha semakin penting, karena implikasinya tidak hanya pada aspek ekonomi tetapi juga pada kepentingan publik dan nasional. Dominasi BUMN tanpa pengawasan yang efektif dapat menghambat inovasi, merugikan konsumen, dan mengurangi efisiensi pasar. Analisis terhadap peran KPPU dalam mengawasi BUMN menjadi penting untuk menilai sejauh mana lembaga ini mampu menjalankan fungsinya secara efektif, sekaligus

memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat keseimbangan antara efisiensi pasar dan kepentingan publik. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis peran KPPU dalam pengawasan persaingan usaha yang melibatkan BUMN di sektor strategis, serta mengeksplorasi hambatan dan formulasi kebijakan yang diperlukan untuk menyeimbangkan fungsi pelayanan publik BUMN dengan prinsip persaingan usaha yang adil dan efisien. Dengan demikian, penelitian penting untuk memperjelas sinergi antara regulasi BUMN dan UU Persaingan Usaha, menilai efektivitas pengawasan KPPU, serta memberikan dasar formulasi kebijakan yang mendukung terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

Rumusan Masalah

- a. Bagaimana pengaturan kebijakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam kaitannya dengan peran BUMN pada sektor strategis?
- b. Bagaimana penerapan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam memberikan pengecualian monopoli kepada BUMN?
- c. Apa implikasi keberadaan BUMN terhadap terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia?
- d. Sejauh mana peran dan kewenangan KPPU dalam mengawasi praktik persaingan usaha yang melibatkan BUMN?
- e. Bagaimana formulasi kebijakan yang ideal untuk menyeimbangkan fungsi pelayanan publik BUMN dengan prinsip persaingan usaha yang adil dan efisien?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif-empiris. Pendekatan normatif digunakan untuk menganalisis

peraturan perundang-undangan dan kebijakan BUMN terkait persaingan usaha, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menilai implementasi hukum dan peran KPPU dalam pengawasan BUMN di sektor strategis. Data dikumpulkan melalui studi pustaka, analisis dokumen, dan putusan KPPU. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dan yuridis normatif, dengan tahapan identifikasi regulasi, evaluasi praktik, dan penyusunan rekomendasi kebijakan. Validitas data menerapkan triangulasi sumber antara dokumen hukum, data empiris, dan literatur.

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan kebijakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam kaitannya dengan peran BUMN pada sektor strategis

Di Indonesia, kebijakan persaingan usaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang bertujuan mencegah praktik monopoli dan menjaga iklim persaingan usaha yang sehat. UU ini mengatur bahwa setiap pelaku usaha memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam pasar, termasuk kewajiban untuk tidak melakukan praktik anti-kompetitif. Namun, UU No. 5 Tahun 1999 juga memberikan pengecualian bagi BUMN, khususnya dalam sektor strategis, melalui Pasal 51. BUMN diperbolehkan menguasai pasar tertentu apabila tindakan tersebut dilakukan untuk kepentingan umum atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur fungsi BUMN. Hal ini menunjukkan adanya keseimbangan antara kepentingan publik dan prinsip persaingan usaha.

Dalam praktiknya, sektor strategis seperti energi, transportasi, dan telekomunikasi sangat bergantung pada keberadaan BUMN. Regulasi tersebut

memberikan dasar hukum bagi BUMN untuk menjalankan fungsi pelayanan publik tanpa secara otomatis dianggap monopoli. Namun, regulasi ini juga menuntut pengawasan agar BUMN tidak menyalahgunakan posisi dominannya di pasar, terutama untuk menghindari praktik anti-kompetitif yang merugikan pelaku usaha lain dan konsumen. Beberapa literatur menunjukkan bahwa meski BUMN memiliki pengecualiaan hukum, pengawasan tetap diperlukan untuk memastikan bahwa dominasi BUMN di sektor strategis tidak menimbulkan distorsi pasar. Dengan demikian, pengaturan hukum persaingan hukum persaingan usaha di Indonesia menekankan perlunya keseimbangan antara fungsi publik BUMN dan prinsip persaingan usaha yang sehat.

3.2 Penerapan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 dalam memberikan pengecualian monopoli kepada BUMN

Penerapan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian terhadap larangan monopoli bagi BUMN atau lembaga negara yang ditunjuk, khususnya untuk kegiatan yang menyangkut cabang-cabang produksi penting bagi negara dan/atau hajat hidup orang banyak. Pengecualian ini dimaksudkan agar BUMN dapat menjalankan fungsi strategis nasional, termasuk penyediaan layanan publik yang bersifat esensial, tanpa terbebani oleh regulasi persaingan usaha yang biasanya berlaku bagi pelaku usaha swasta. Dengan kata lain, kebijakan ini mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan antara kepentingan publik dan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Namun, implementasi di lapangan menunjukkan beberapa tantangan. Salah satunya adalah definisi yang belum baku mengenai "hajat hidup orang banyak" dan "cabang produksi

penting bagi negara", yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Interpretasi yang berbeda-beda dapat menimbulkan peluang bagi BUMN untuk memperluas dominasi pasar di luar tujuan strategis nasional, sehingga menimbulkan risiko penyalahgunaan pengecualian. Selain itu, pengawasan oleh KPPU terbatas karena sebagian besar kebijakan strategis dikoordinasikan langsung dengan pemerintah, sehingga garis antara fungsi pelayanan publik dan kepentingan persaingan usaha sehat menjadi kabur. KPPU secara konsisten melakukan pengawasan terhadap berbagai upaya sinergi BUMN yang difasilitasi oleh pemerintah. Pengawasan tersebut dijalankan secara aktif melalui dua pendekatan utama, yaitu penegakan hukum di bidang persaingan usaha serta kegiatan advokasi yang bertujuan menanamkan dan memperkuat nilai-nilai persaingan usaha yang sehat. Sebagai contoh, pada 20 Mei 2014, KPPU memberikan saran kepada pemerintah agar merancang kembali kebijakan sinergi BUMN dalam pengadaan barang atau jasa di lingkungan BUMN agar selaras dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, sekaligus mendorong koordinasi dengan KPPU dalam penyusunan kebijakan terkait sinergi BUMN.

Pengecualian ini memang menimbulkan dilema antara kepentingan publik dan prinsip persaingan usaha. Jika diterapkan secara transparan dan akuntabel, pengecualian dapat mendukung efektivitas BUMN dalam sektor strategis. Sebaliknya, tanpa pengawasan yang memadai, BUMN berisiko menguasai pasar dan menghambat pelaku usaha lain, bertentangan dengan semangat UU Persaingan Usaha. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah strategis berupa penyusunan pedoman teknis Pasal 51 agar kriteria pengecualian lebih jelas dan akuntabel, penguatan pengawasan KPPU terhadap BUMN, peningkatan tata kelola

dan transparansi BUMN, serta kajian ulang atau amandemen UU No. 5 Tahun 1999 agar lebih sesuai dengan kompleksitas ekonomi modern. Dengan mekanisme tersebut, pengecualian BUMN dapat tetap mendukung pelayanan publik dan fungsi strategis negara tanpa mengorbankan prinsip persaingan usaha sehat.

3.3 Implikasi keberadaan BUMN terhadap terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia

Dalam konteks perekonomian nasional, keberadaan BUMN memiliki dua sisi yang saling berkaitan. Di satu pihak, kehadiran BUMN di sektor strategis dapat memperkuat upaya negara dalam menyediakan layanan publik dan menjaga kedaulatan ekonomi nasional. Misalnya, melalui restrukturisasi dan pembentukan holding, BUMN memiliki peluang lebih besar untuk bersaing secara kompetitif di pasar global. Selain itu, struktur holding diharapkan dapat meningkatkan nilai perusahaan dengan memperkuat permodalan, menambah aset, dan mendorong efisiensi operasional. Namun, di sisi lain, kondisi ini dapat menimbulkan tantangan bagi terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat. Pada holding BUMN sektor minyak dan gas bumi, ditemukan bahwa pembentukan holding dapat berpotensi besar menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penguasaan pasar, persekongkolan dan penyalahgunaan posisi dominan. Laporan dari KPPU menunjukkan bahwa di sektor pertambangan, indeks persaingan usaha (IPU) relatif rendah karena struktur pasar terkonsentrasi dan dominasi pelaku besar, termasuk entitas milik negara. Ini menjadi ilustrasi nyata bahwa keberadaan BUMN atau entitas yang sangat dominan dapat menghambat kompetisi pasar dan

mengurangi kesempatan pelaku usaha kecil serta memperlemah efisiensi pasar.

Dari analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa implikasi keberadaan BUMN terhadap terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat sangat bergantung pada bagaimana aspek tata kelola, regulasi pengecualian, dan pengawasan persaingan usaha dijalankan. Bila BUMN dikelola dengan prinsip transparan, akuntabel, dan tetap menyertakan ruang kompetisi yang addil bagi pelaku swasta serta usaha kecil dan menengah, maka keberadaan BUMN dapat mendukung persaingan sehat dan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya, tanpa mekanisme control yang memadai, BUMN sangat berisiko menghadapi kondisi dominasi pasar yang menutup peluang kompetitor, menghambat inovasi, dan mengurangi efisiensi pasar yang pada akhirnya bertentangan dengan semangat UU Persaingan Usaha.

3.4 Peran dan kewenangan KPPU dalam mengawasi praktik persaingan usaha yang melibatkan BUMN

Dalam konteks yang melibatkan BUMN, KPPU telah secara eksplisit menyatakan bahwa meskipun suatu holding BUMN bisa mendapatkan pengecualian "by law" (oleh Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah) dari sebagian aspek hukum persaingan usaha, praktik monopoli atau penguasaan pasar yang bersifat dominan tetap berada dalam pengawasan KPPU. Sebagai contoh, KPPU menyatakan bahwa apabila pemerintah menunjuk sebuah holding BUMN melalui Peraturan Pemerintah, maka otomatis akan dikecualikan dari UU Persaingan Usaha. Meski demikian, KPPU tetap menjalankan pengawasannya terhadap holding BUMN untuk memastikan mereka tidak melakukan praktik monopoli.

Meskipun wewenang KPPU cukup luas, KPPU menghadapi tantangan dalam pengawasan terhadap BUMN dan kebijakan pemerintah yang melibatkan BUMN. Misalnya, adanya koordinasi kebijakan strategis yang cenderung masuk dalam domain pemerintah, atau regulasi yang secara khusus memberikan pengecualian bagi BUMN atau holding BUMN, yang membuat ruang pengawasan KPPU menjadi agak terbatas dalam praktik. Pada 25 Oktober 2024, KPPU mengirimkan surat saran dan pertimbangan kepada Menteri BUMN. Dalam surat tersebut, KPPU menekankan penunjukan langsung dalam pengadaan barang atau jasa oleh BUMN harus tetap memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat dan melibatkan KPPU secara aktif untuk memberikan saran sebelum melakukan aksi sinergi BUMN. Tujuan dari saran ini adalah agar proses pengadaan barang dan jasa di lingkungan BUMN berlangsung secara transparan, efisien, dan kompetitif.

Keberadaan KPPU sebagai pengawas persaingan usaha merupakan komponen penting untuk menjaga agar BUMN, sebagai pelaku usaha yang memiliki keunggulan struktural dan afiliasi negara, tetap berlomba dalam kerangka yang sehat dan tidak menutup akses bagi pelaku usaha lain. Namun, efektivitas pengawasan KPPU dalam konteks BUMN sangat bergantung pada tingkat keterlibatan dalam tahap regulasi pemerintah, transparansi kebijakan pengecualian, dan mekanisme pengawasan yang sistematis. Kekurangan dalam aspek tersebut dapat memperlemah peran KPPU dan membuka risiko kepentingan dominan oleh BUMN tanpa kontrol yang memadai.

3.5 Formulasi kebijakan yang ideal untuk menyeimbangkan fungsi pelayanan publik BUMN dengan prinsip persaingan usaha yang adil dan efisien

BUMN memiliki posisi strategis dalam perekonomian nasional Indonesia karena memegang dua peran utama secara bersamaan, yaitu sebagai pelaksana pelayanan publik dan sebagai entitas bisnis yang harus mampu bersaing di pasar. Kedua fungsi ini sering kali menimbulkan dilema kebijakan karena tujuan pelayanan publik yang berorientasi sosial sering berbenturan dengan tuntutan efisiensi ekonomi dan prinsip persaingan usaha yang adil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, perusahaan milik negara diharapkan tidak hanya mengejar keuntungan, tetapi juga berperan aktif dalam mendukung kebijakan pemerintah di sektor-sektor vital untuk kesejahteraan masyarakat. Namun, ketentuan tersebut masih menimbulkan ambiguitas antara fungsi sosial dan komersial BUMN, terutama karena tidak adanya batasan yang jelas mengenai porsi dan ruang lingkup masing-masing fungsi.

Dalam praktiknya, banyak BUMN menggunakan fasilitas negara yang juga dimanfaatkan untuk kegiatan komersial, sehingga menimbulkan potensi distorsi pasar. Dualisme fungsi BUMN sering menyebabkan konflik internal, di mana orientasi sosial menekan efisiensi dan daya saing. Sementara itu, di sisi lain, orientasi bisnis yang terlalu kuat justru mengurangi kualitas pelayanan publik. Fenomena ini menjadi bukti bahwa desain kebijakan yang mengatur fungsi ganda BUMN belum mampu menciptakan keseimbangan yang optimal. Keistimewaan yang dimiliki BUMN seperti akses pendanaan murah, dukungan regulasi, dan jaminan pemerintah sering membuat posisi BUMN lebih dominan dibanding pelaku usaha swasta. Hal ini mengakibatkan persaingan yang tidak seimbang dan menghambat dinamika pasar.

Secara normatif, UU No. 5 Tahun 1999 memang memberikan

pengecualian bagi BUMN yang menjalankan tugas pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 51. Akan tetapi, pasal tersebut memiliki kelemahan karena batasan pengecualian tidak dijelaskan secara spesifik. Akibatnya, beberapa BUMN menafsirkan fungsi pelayanan publik secara luas untuk mempertahankan dominasi di pasar komersial. Padahal, dalam konteks ekonomi modern, prinsip persaingan sehat tidak hanya menyangkut jumlah pelaku usaha, tetapi juga menyangkut keterbukaan akses, efisiensi sumber daya, dan keadilan dalam memperoleh peluang pasar. Dengan demikian, kebijakan yang ideal harus mampu memastikan bahwa kehadiran BUMN sebagai penyedia layanan publik tidak menimbulkan distorsi terhadap mekanisme pasar.

Kebijakan terhadap BUMN di Indonesia perlu diarahkan pada tiga prinsip utama, yaitu transparansi efisiensi, dan akuntabilitas. Pertama, kegiatan pelayanan publik yang dijalankan BUMN harus memiliki skema pendanaan yang jelas dan terbuka. Subsidi atau kompensasi negara terhadap program pelayanan publik perlu disalurkan melalui mekanisme yang terpisah dari aktivitas komersial BUMN. Transparansi ini penting agar tidak terjadi cross subsidy atau subsidi silang yang merugikan persaingan pasar. Kedua, dari sisi efisiensi, Efisiensi tidak hanya berarti pengurangan biaya, tetapi juga mencakup peningkatan kualitas layanan publik dan kemampuan BUMN berinovasi tanpa bergantung pada perlindungan pemerintah. BUMN yang efisien akan lebih mudah menyeimbangkan peran sosial dan komersialnya karena tidak terjebak pada ketergantungan fiskal maupun ineffisiensi struktural. Sementara itu, prinsip akuntabilitas menjadi fondasi bagi keberlanjutan dua prinsip sebelumnya. Akuntabilitas menuntut agar setiap BUMN bertanggung jawab

atas keputusan, penggunaan anggaran, dan kinerja yang dihasilkan baik dalam konteks publik maupun komersial. Dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik, akuntabilitas dapat diwujudkan melalui mekanisme pelaporan kinerja yang terukur, mencakup aspek efisiensi biaya, jangkauan layanan, kualitas pelayanan, serta dampak sosial yang dihasilkan. Pemerintah sebagai pemegang saham sekaligus regulator perlu memastikan adanya sistem pengawasan independen agar tidak terjadi tumpeng tindih kepentingan antara tujuan bisnis dan pelayanan masyarakat. Transparansi ini akan meningkatkan kepercayaan publik sekaligus memastikan mandat sosial tidak dijadikan alasan untuk mempertahankan monopoli ekonomi. Dengan penerapan ketiga prinsip tersebut, kebijakan terhadap BUMN akan lebih seimbang dan berkeadilan. Keseimbangan yang diharapkan bukan berarti membatasi peran negara di sektor ekonomi, melainkan mengarahkan agar intervensi negara melalui BUMN tetap berada dalam koridor hukum, efisiensi, dan keadilan kompetitif.

Selanjutnya, pengawasan terhadap perilaku pasar BUMN harus diperkuat melalui peningkatan kewenangan KPPU. Sebagian besar pelanggaran persaingan yang melibatkan BUMN terjadi karena lemahnya penegakan hukum serta belum jelasnya parameter batas antara pelayanan publik dan kegiatan komersial. Oleh karena itu, KPPU perlu diberi wewenang untuk menilai apakah suatu kegiatan BUMN masih dalam koridor pelayanan publik atau sudah masuk ranah bisnis yang bersaing. Selain itu, koordinasi antar lembaga pemerintah harus disinergikan agar kebijakan sektor tidak tumpeng tindih dan menimbulkan celah hukum yang dapat disalahgunakan.

Dengan demikian, formulasi kebijakan yang ideal untuk menyeimbangkan fungsi pelayanan publik BUMN dengan prinsip persaingan usaha yang adil dan efisien harus menekankan pemisahan fungsi yang jelas, transparansi pembiayaan, penegakan hukum yang konsisten, serta profesionalisasi manajemen BUMN. Kebijakan yang terintegrasi akan memungkinkan BUMN tetap menjadi instrumen pembangunan nasional yang melayani kepentingan masyarakat, tanpa menimbulkan distorsi terhadap mekanisme pasar.

SIMPULAN

Kebijakan hukum persaingan usaha di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999, bertujuan menciptakan iklim persaingan yang sehat di antara pelaku usaha. Namun, pengaturan tersebut juga mengakui peran strategis BUMN melalui pengecualian yang diberikan bagi sektor-sektor yang berkaitan dengan kepentingan umum. Pengaturan ini menunjukkan adanya keseimbangan antara kepentingan publik dan prinsip persaingan usaha, di mana BUMN diberi ruang untuk menjalankan fungsi pelayanan publik tanpa kehilangan pengawasan hukum. Penerapan Pasal 51 memberikan dasar hukum bagi BUMN untuk melakukan kegiatan tertentu yang bersifat monopolistik, asalkan ditujukan bagi hajat hidup orang banyak. Namun, implementasinya masih menghadapi kendala berupa ketidakjelasan batasan atas istilah "cabang produksi penting bagi negara" dan "hajat hidup orang banyak". Kondisi ini menimbulkan risiko penyalahgunaan posisi dominan oleh BUMN. Oleh karena itu, pengawasan dan pedoman teknis yang lebih jelas sangat diperlukan agar pengecualian ini tidak menimbulkan distorsi pasar. Keberadaan BUMN memiliki dua dampak utama. Di satu sisi, BUMN memperkuat

kemandirian ekonomi dan menjamin ketersediaan layanan publik. Di sisi lain, dominasi BUMN di sektor strategis dapat menghambat masuknya pelaku usaha swasta, terutama usaha kecil dan menengah. Oleh karena itu, iklim persaingan yang sehat hanya dapat tercipta apabila tata kelola BUMN dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada efisiensi pasar. KPPU berperan penting dalam memastikan agar BUMN tidak menyalahgunakan posisi dominannya. KPPU memiliki kewenangan melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan memberikan saran kebijakan terkait praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Meskipun demikian, ruang gerak KPPU masih terbatas oleh kebijakan pemerintah yang sering memberikan pengecualian bagi BUMN. Untuk itu, perlu dilakukan penguatan kewenangan dan koordinasi antar lembaga agar fungsi pengawasan dapat berjalan lebih efektif dan independen. Kebijakan ideal bagi BUMN harus menekankan pemisahan yang jelas antara fungsi sosial dan komersial, serta menjamin transparansi pendanaan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik. Prinsip good corporate governance (transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan kewajaran) harus diterapkan secara konsisten agar BUMN dapat menjalankan fungsi sosial tanpa menimbulkan distorsi pasar

DAFTAR PUSTAKA

Fachri, Faisal, and Iwan Erar Joesoef. "Pertimbangan KPPU Terhadap Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat Dilakukan Oleh Perusahaan Penerbangan BUMN (Studi Kasus Putusan No. 15/KPPU-I/2019)." *Journal of Civil and Business Law* 2, no. 1 (2021): 1-24. <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/zaaken.v2i1.11652>.

Kementerian BUMN. *Laporan Tahunan 2016* Kementerian BUMN. BUMN, 2016.

KPPU. "KPPU: Holding BUMN Dikecualikan Dari Hukum Persaingan." Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2016. <https://kppu.go.id/blog/2016/08/kppu-holding-bumn-dikecualikan-dari-hukum-persaingan/>.

———. "KPPU Internalisasikan UU No. 5/1999 Di PT PLN (Persero)." Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025. <https://kppu.go.id/blog/2025/08/kppu-internalisasikan-uu-no-5-1999-di-pt-pln-persero/>.

———. "Siaran Pers KPPU Nomor 94/KPPU-PR/XI/2024," 2024.

Lubis, Andi Fahmi, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, Budi Kagramanto, Hawin, Ningrum Natasya Sirait, Paramita Prananingtyas, Sukarmi, Syamsul Maarif, and Udin Silalahi. *Hukum Persaingan Usaha*. Edisi 2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017.

Ritonga, Nurahma Aisyiyah. "Holding Company Bumn Sektor Minyak Bumi Dan Gas (Migas) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum* 2, no. 6 (2022): 621-29.

Sari, AP. "Sektor Pertambangan Disebut Minim Persaingan, KPPU Panggil MIND ID Dan Sub-Holdingnya." Kompas.com, 2024. <https://kilasbadannegara.kompas.com/kppu/read/2024/08/22/162006826/sektor-pertambangan-disebut-minim-persaingan-kppu-panggil-mind-id-dan-sub>.