IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

T E S I S

OLEH :

NAMA MHS. : YOGA TRI RIZALDI, SH
NO. POKOK MHS. : 15912055
BKU : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017

IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

Oleh :

Nama Mhs.	:	Yoga Tri Rizaldi, SH
No. Pokok Mhs.	:	15912055
BKU	:	Hukum Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 27 Oktober 2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

Oleh :

Nama Mhs.	:	Yoga Tri Rizaldi, SH
No. Pokok Mhs.	:	15912055
BKU	:	Hukum Bisnis

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 21 Oktober 2017

Pembimbing

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 27 Oktober 2017

Anggota Penguji

Nandang Sutrisno, SH., LLM., M.Hum.,Ph.D Yogyakarta, 29 Oktober 2017

Anggota Penguji

Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum Yogyakarta, 29 Oktober 2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan shalatmu sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar". (Al-Baqatah: 153)

Tesis ini kupersembehkan untuk:

Kedua orang tua ku tercinta, Alm. Bapak Syamsu Rizal dan Ibu Dyah Iriandayani Sukma yang selalu memberikan dukungan lahir dan batin, serta dukungan moril dan materiil kepada penulis.

Saudaraku Almh. Mbak Ayu Indirastri, Mbak Edita Anggia Chandri dan Wiendy Indriati yang juga selalu memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.

Dosen dan teman-teman seperjuangan yang turut mendukung penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Semoga Allah SWT selalu memberikan lindungan-Nya kepada kita semua.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama	:	**Yoga Tri Rizaldi S.H.**
No. Pokok Mahasiswa	:	**15912055**
BKU	:	**Hukum Bisnis**

Adalah benar-benar mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah dengan ketentuan berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan *perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah* saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no.1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrasi, akademik maupun sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 24 Oktober 2017

mbuat Pernyataan



Yoga Tri Rizaldi, S.H.

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat beserta salam kita panjatkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah menuntun umat manusia dari zaman jahiliyah yang gelap gulita menuju zaman yang terang benderang seperti yang kita rasakan sekarang ini. Dalam penyelesaian penulisan tesis ini, penulis tidak akan bisa menyelesaikannya seorang diri. Banyak pihak yang memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril maupun materiil kepada penulis sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Dengan penuh kerendahan hati, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.H., LLM., Ph.D. beserta para jajaran Rektorat.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum. Wakil Dekan, Bapak Dr. Drs. Rohidin, S.H., M.Ag.
3. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Bapak Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D.
4. Dosen pembimbing tesis, Ibu Dr. Siti Anisah, S.H. M.Hum dan Bapak Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. yang juga sempat memberikan bimbingan tesis kepada penulis.
5. Orang tua ku tercinta, Alm. Bapak Syamsu Rizal dan Ibu Dyah Iriandayani Sukma, yang telah bekerja keras mendidik, mendoakan serta memberikan motivasi yang begitu besar kepada penulis. Doaku selalu menyertai kalian. Serta saudara-saudaraku tercinta, Almh. Mbak Ayu Indirastri dan Mbak Edita Anggia Chandri, yang juga selalu memberikan doa dan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
6. Wiendy Indriati, yang selalu memberikan motivasi dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
7. Rekan-rekan Magister Ilmu Hukum UII angkatan 34, dan khususnya kepada rekan BKU Hukum Bisnis.

8. Seluruh civitas akademika UII yaitu para dosen, karyawan, dan teman-teman mahasiswa sebagai bagian yang tak terpisahkan dari almamater Universitas Islam Indonesia.

Semoga apa yang kalian berikan selama ini kepada penulis menjadi sebuah amalan baik dan menjadi nilai ibadah di sisi Allah SWT. Penulis menyadari terdapat banyak kesalahan dan khilaf di dalam penulisan tesis ini. Untuk itu, besar harapan penulis kepada pembaca untuk memberikan saran dan kritik yang membangun demi kebaikan dunia pendidikan. Semoga karya tulis ini bisa memberikan manfaat bagi orang sekitar dan untuk dunia pendidikan. Amin.

Yogyakarta, 24 Oktober 2017

Penulis,

Yoga Tri Rizaldi, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERSETUJUAN ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS v
KATA PENGANTAR vi
DAFTAR ISI viii
ABSTRAK x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Balakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 9
C. Tujuan Penelitian 9
D. Landasan Teori 9
E. Metode Penelitian 27
1. Jenis Penelitian 27
2. Pendekatan Penelitian 28
3. Sumber Bahan Hukum 29
4. Teknik Pengumpulan Data 30
5. Pengolahan dan Penyajian Data 31
F. Sistematika Penulisan 31

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEGIATAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

A. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 24
1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara 33
2. Asas-Asas BUMN 40

3. Manfaat dan Tujuan Pendirian BUMN 44
B. Persaingan Usaha Tidak Sehat..... 45
1. Persaingan Sempurna 45
2. Kegiatan yang Dilarang 46
3. Hambatan Terhadap Perdagangan 54
4. Perjanjian Tertutup..... 57

BAB III IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

A. Monopoli oleh BUMN sebagai yang Dikecualikan 60
B. Implementasi Penunjukan Langsung dalam Pengadaan Jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta..... 70
1. Pengadaan Jasa *Electronic Point of Sales* (e-POS) di Bandar Udara Soekarno Hatta..... 70
2. Penunjukan Langsung dalam Pengadaan Jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta 77
3. Penunjukan Langsung sebagai Bentuk Sinergi BUMN demi Terwujudnya Efisiensi Ekonomi 88

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan..... 98
B. Saran..... 100

DAFTAR PUSTAKA..... 101

ABSTRAK

Tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah penunjukan langsung dalam pengadaan jasa e-POS di Bandara Soekarno Hatta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha. Selain itu, tujuan penulisan ini untuk mengetahui apakah alasan sinergi BUMN dalam penunjukan langsung tersebut dapat dibenarkan. Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian normatif yaitu dengan meneliti bahan pustaka yang berkaitan dengan penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan jasa BUMN. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang dan regulasi yang memiliki sangkut paut terhadap tata cara pengadaan barang dan jasa BUMN melalui penunjukan langsung, serta menggunakan pendekatan kasus yang berkaitan dengan implementasi penunjukan langsung dalam pengadaan jasa BUMN yaitu kasus penunjukan langsung dalam pengadaan jasa Electronic Point of Sales (e-POS) di Bandar Udara Soekarno Hatta yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II terhadap PT. Telkom Indonesia Tbk. Pengumpulan data dilakukan dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum yang relevan untuk mengkaji penunjukan langsung dalam pengadaan jasa e-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penunjukan langsung secara serta merta tidak dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha, karena Pasal 9 ayat 2 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 mengatur tentang keharusan penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam penunjukan langsung yang dilakukan oleh setiap BUMN. Alasan sinergi BUMN dalam kasus penunjukan langsung ini juga tidak tepat karena penunjukan langsung itu sendiri telah menyebabkan hambatan masuk (barrier to entry) serta menyebabkan kerugian kepada tenant/mitra usaha selaku konsumen karena akses ke pasar atau tidak memiliki pilihan atau kesempatan layanan produk jasa telekomunikasi yang lebih kompetitif.

Kata kunci: Penunjukan langsung, Pengadaan barang dan jasa BUMN, Sinergi BUMN, Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam aktifitas bisnis dapat dipastikan terjadi persaingan di antara para pelaku usaha. Menciptakan, mengemas, serta memasarkan produk sebaik mungkin merupakan suatu keharusan bagi setiap para pelaku usaha agar barang dan/atau jasa yang ditawarkan dapat menarik minat pasar. Oleh karenanya, persaingan merupakan sebuah hal mutlak yang terjadi di dalam dunia usaha. Persaingan tersebut dapat berimplikasi positif jika berada dalam iklim persaingan yang sehat, tetapi dapat juga berimplikasi negatif jika dijalankan dengan perilaku negatif dan didukung oleh sistem ekonomi yang tidak mengedepankan persaingan sehingga menyebabkan persaingan tidak kompetitif.[1]

Dilihat dari sisi manfaat, persaingan dalam dunia usaha adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan secara optimal. Dengan adanya rivalitas akan cenderung menekan ongkos-ongkos produksi sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan usaha dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja di atas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*).[2] Menurut Michael R. Porter, jika

---

[1] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha; Teori dan Praktiknya di Indonesia,* Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 8.

[2] Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia),* Bayu Media, Malang, 2006, hlm. 102-103.

perusahaan ingin meningkatkan usahanya dalam persaingan yang semakin ketat, perusahaan harus memilih prinsip berbisnis, yaitu produk dengan harga tinggi atau produk yang berbiaya rendah, bukan kedua-duanya. Berdasarkan prinsipnya itu Porter menyatakan ada 3 prinsip Strategi Generik untuk mencapai keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*), yaitu:[3]

1. Diferensiasi (*differentiation*)

   Cirinya adalah perusahaan memutuskan untuk membangun persepsi pasar potensial terhadap produk/jasa yang unggul agar tampak berbeda dibandingkan produk pesaing. Pelanggan diharapkan mau membeli dengan harga mahal karena adanya perbedaan itu.

2. Kepemimpinan Biaya Menyuluruh (*Overall Cost Leadership*)

   Cirinya adalah perusahaan mengkonsentrasikan perhatian pada harga jual produk yang murah untuk menekan biaya produksi, promosi maupun riset. Jika perlu, produk yang dihasilkan hanya sekedar meniru produk pesaing.

3. Fokus (*Focus*)

   Cirinya adalah perusahaan mengkonsentrasikan pada pangsa pasar tertentu untuk menghindar dari persaingan.

Pengadaan barang dan/atau jasa juga tidak luput dari persaingan, baik pengadaan barang dan/atau jasa di lingkungan Pemerintah dan BUMN maupun di lingkungan swasta. Persaingan ada dengan tujuan untuk menciptakan kompetisi di antara para penyedia barang dan jasa, sehingga konsumen dapat

[3] Rina Amelia, Makalah, *Analisa Generic Strategy dari Michael R. Porter beserta Strategy lain beserta Pro dan Kontra (Manajemen Strategik Rumah Sakit*), Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008, hlm. 1.

memilih mana perusahaan yang menawarkan produk dan harga yang sesuai dengan kebutuhan demi tercapainya sebuah efisiensi ekonomi.

Untuk pengadaan barang dan/atau jasa BUMN memiliki peraturan khusus dalam tata cara pelaksanaannya. Peraturan tersebut terdapat di dalam Peraturan Menteri BUMN No. PER-5/MBU/2010 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara. Tujuan berlakunya peraturan tersebut agar pengadaan barang dan jasa BUMN bisa memberikan manfaat optimal bagi negara dalam pembangunan. Kebijakan tersebut disusun untuk memberikan efisiensi kepada BUMN dalam melaksanaan pengadaan barang dan jasa, sehingga mampu mempersingkat waktu dan meningkatkan kesempatan bisnis perusahaan pelat merah. Permen BUMN tersebut diberlakukan bagi pengadaan barang dan jasa yang pembiayaannya tidak secara langsung menggunakan dana APBN/APBD.[4]

Untuk mendukung efisiensi tersebut, Permen BUMN ini juga mengakomodir gagasan tentang adanya penerapan sinergi BUMN dalam proses pengadaan barang dan/atau jasa. Ketentuan tentang sinergi BUMN diatur di dalam Pasal 2 ayat (4) yang menyebutkan ”Pengguna barang dan jasa mengutamakan sinergi antar BUMN dan/atau Anak Perusahaan sepanjang barang dan jasa tersebut merupakan hasil produksi BUMN dan/atau Anak Perusahaan yang bersangkutan, dan sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan.”

[4] Kompetisi, Volume 45, Edisi 2014, hlm. 15.

Tujuan sinergi BUMN adalah demi terwujudnya proses pengadaan secara cepat, fleksibel, kompetitif, efisien dan efektif tanpa kehilangan momentum bisnis sehingga mengakibatkan kerugian perusahaan. Di samping itu, berbagai alasan tersebut dapat menyimpang dari tujuan semula, jika penyelenggara di lapangan tidak memiliki pemahaman tentang maksud dan tujuan pembentukan regulasi tersebut. Bahkan, jika terjadi kesalahan dalam mengelola BUMN tersebut, akan mengakibatkan kerugian ganda, baik terhadap perusahaan khususnya, dan kerugian negara secara luas.[5]

Pada tahun 2012, Kementerian BUMN melakukan beberapa perubahan pada Pasal Permen BUMN No. PER-05/MBU/2008 sehingga Permen BUMN tersebut menjadi Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara. Latar belakang penerbitan Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 ini adalah sebagai bentuk lanjutan dukungan atas dilakukannya sinergi BUMN, anak perusahaan dan sinergi BUMN dengan anak perusahaan.[6] Hal ini dapat dilihat dari adanya perubahan bunyi Pasal 2 ayat 4 yang mengatur tentang sinergi BUMN, bunyi Pasal tersebut menjadi ”Pengguna Barang dan Jasa mengutamakan sinergi antar BUMN, Anak Perusahaan BUMN, dan/atau Perusahaan Terafiliasi BUMN atau antar Anak Perusahaan BUMN dan/atau antar Perusahaan Terafiliasi BUMN, dalam rangka meningkatkan efisiensi usaha atau perekonomian.”

[5] Anna Maria Tri Anggraini, *Jurnal Mimbar Hukum Vol. 25 No. 3, Oktober 2013*, hlm. 447-448.

[6] *Ibid*, hlm. 448.

Dengan adanya perubahan bunyi Pasal tersebut, ruang lingkup penerapan sinergi BUMN menjadi lebih luas. Tetapi, peraturan tentang sinergi BUMN tersebut menimbulkan polemik di kalangan dunia usaha, terutama berkaitan dengan prinsip persaingan seperti tindakan diskriminatif berupa hambatan masuk (*entry barrier*) bagi pelaku usaha non BUMN, serta inefisiensi dalam hal tidak ditemukan barang atau jasa dengan harga yang wajar.[7]

Tidak hanya pengaturan tentang penerapan sinergi BUMN saja yang menimbulkan polemik di kalangan dunia usaha, tetapi juga pengaturan tentang penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan/atau jasa BUMN. Dalam Pasal 9 ayat (3) Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 disebutkan bahwa penunjukan langsung dapat dilakukan apabila memenuhi minimal salah satu persyaratan sebagai berikut:

1. Barang dan jasa yang dibutuhkan bagi kinerja utama perusahaan tidak dapat ditunda keberadaannya (*business critical asset*);
2. Penyedia Barang dan Jasa yang dimaksud hanya satu-satunya (barang spesifik);
3. Barang dan jasa yang bersifat *knowledge intensive* dimana untuk menggunakan dan memelihara produk tersebut membutuhkan kelangsungan pengetahuan dari Penyedia Barang dan Jasa;
4. Bila pelaksanaan Penyediaan Barang dan Jasa dengan menggunakan cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a dan b telah dua kali dilakukan namun peserta pelelangan atau pemilihan langsung tidak

[7] *Ibid.*

memenuhi kriteria atau tidak ada pihak yang mengikuti pelelangan atau pemilihan langsung, sekalipun ketentuan dan syarat-syarat telah memenuhi kewajaran;

5. Barang dan jasa yang dimiliki oleh pemegang hak atas kekayaan intelektual (HAKI) atau yang memiliki jaminan (*warranty*) dari *Original Equipment Manufacture;*
6. Penanganan darurat untuk keamanan, keselamatan masyarakat, dan aset strategis perusahaan;
7. Barang dan jasa yang merupakan pembelian berulang (*repeat order*) sepanjang harga yang ditawarkan menguntungkan dengan tidak mengorbankan kualitas barang dan jasa;
8. Penanganan darurat akibat bencana alam, baik yang bersifat lokal maupun nasional;
9. Barang dan jasa lanjutan yang secara teknis merupakan satu kesatuan yang sifatnya tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya;
10. Penyedia barang dan jasa adalah BUMN, Anak Perusahaan BUMN atau Perusahaan Terafiliasi BUMN, sepanjang barang dan/atau jasa dimaksud adalah merupakan produk atau layanan dari BUMN, Anak Perusahaan BUMN, Perusahaan Terafiliasi BUMN, dan/atau usaha kecil dan mikro, sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, serta dimungkinkan dalam peraturan sektoral.

11. Pengadaan barang dan jasa dalam jumlah dan nilai tertentu yang ditetapkan Direksi dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Dewan Komisaris.

Dengan adanya peraturan tentang syarat-syarat untuk melakukan penunjukan langsung tersebut, diharapkan BUMN tidak menyalahgunakan peraturan ini demi mencapai keuntungan secara sepihak tanpa mementingkan pihak lain (konsumen). Tetapi di dalam prakteknya tidak demikian, penunjukan langsung tetap dilakukan oleh BUMN walaupun syarat-syarat sebagaimana diatur di dalam Pasal 9 ayat (3) Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 tidak terpenuhi. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha. Pihak BUMN berasumsi, dengan melakukan penunjukan langsung yang berlandaskan pada sinergi BUMN, secara serta merta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha. Alasan utama mereka adalah demi terwujudnya efisiensi ekonomi.

Merujuk kepada berbagai permasalahan di atas, penulis tertarik untuk membahas dan menganalisis melalui kasus penunjukan langsung dalam pengadaan jasa jaringan telekomunikasi dan implementasi *e*-POS (*Electronic Point of Sales*) di Bandar Udara Soekarno Hatta. Dalam kasus ini terdapat 2 (dua) pihak yang diduga melakukan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha, yang pertama adalah PT. Angkasa Pura II selaku pengelola Bandar Udara Soekarno Hatta, dan kedua PT. Telkom Indonesia Tbk selaku penyedia jasa *Electronic Point of Sales*. Perlu diketahui sebelumnya apa yang

dimaksud dengan layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS). Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) adalah layanan untuk menjamin pendapatan hasil dari konsesi dan penyewaan ruangan dilingkungan Bandara Soekarno Hatta dan penggunaan *e*-POS tersebut juga memberikan keuntungan kepada para Mitra Usaha/Penyedia Jasa yaitu terkontrolnya transaksinya secara *real time*.

Prosedur penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta ini diduga memiliki potensi melanggar prinsip-prinsip dalam persaingan usaha. PT. Angkasa Pura II berdalih bahwa tujuan dilakukannya penunjukan langsung adalah untuk mewujudkan sinergi antar BUMN guna mendapatkan efisiensi ekonomi seperti yang diamanatkan dalam Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012.

Berdasarkan permasalahan diatas, penulis berpendapat perlu dilakukan pembahasan dan analisis secara komprehensif dan terarah. Hal ini bertujuan untuk menentukan apakah prosedur penunjukan langsung yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II terhadap PT. Telkom Indonesia Tbk. sudah sesuai dengan apa yang diatur di dalam Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012? dan apakah secara serta merta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha? Selain itu, tepatkah alasan efisiensi ekonomi (sinergi BUMN) diterapkan dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta?

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha?
2. Apakah alasan efisiensi dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat dibenarkan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip dalam persaingan usaha.
2. Untuk mengetahui apakah alasan efisiensi dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat dibenarkan.

D. Landasan Teori

Pada prinsipnya pemilihan penyedia barang dan jasa harus dilakukan secara swakelola, penunjukan langsung dan pelelangan. Khususnya dalam hal pelelangan agar tercapai persaingan yang kompetitif dan akhirnya diperoleh penawaran yang efisien, dengan tetap mengacu kepada prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa yaitu transparan, adil dan persaingan yang sehat.

Hanya dalam keadaan tertentu atau terpaksa dilakukan dengan cara penunjukan langsung atau pemilihan langsung.[8] Pasal 5 ayat (2) huruf c Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 menjelaskan bahwa penunjukan langsung adalah "pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui *beauty contest*."[9] Yang dimaksud dengan *beauty contest* adalah peragaan atau pemaparan profil perusahaan atas undangan pelaku usaha tertentu. Pemaparan tersebut mengenai kemampuan, keuangan dan kekuatan keuangan perusahaan serta produk yang diproduksinya.[10]

Permen BUMN No. 15/MBU/2012 menyebutkan bahwa cara pengadaan barang dan jasa disesuaikan dengan kebutuhan pengguna barang serta dilaksanakan dalam memperhatikan prinsip umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan *best practice* yang berlaku. Adapun prinsip umum yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri BUMN No. 15 Tahun 2012, yaitu:[11]

1. Efisien, berarti pengadaan barang dan jasa harus diusahakan untuk mendapatkan hasil yang optimal dan terbaik dalam waktu yang cepat dengan menggunakan dana dan kemampuan seminimal mungkin secara wajar dan bukan hanya didasarkan pada harga terendah;

---

[8] Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya,* Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 74

[9] Pasal 5 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Negara BUMN No. 05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

[10] Udin Silalahi, *Perusahaan Saling Mematikan & Bersekongkol: Bagaimana Cara Memenangkan?"*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007, hlm. 132.

[11] Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara BUMN No. 05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

2. Efektif, berarti pengadaan baran dan jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;
3. Kompetitif, berarti pengadaan barang dan jasa harus terbuka bagi penyedia barang dan jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang dan jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dalam prosedur yang jelas dan transparan;
4. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang dan jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang dan jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang dan jasa yang berminat;
5. Adil dan wajar, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang dan jasa yang memenuhi syarat;
6. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menjauhkan dari potensi penyalahgunaan dan penyimpangan.

Prinsip-prinsip umum diatas dapat disamakan sebagai prinsip-prinsip dalam persaingan usaha, karena tujuan dari kedua prinsip tersebut adalah demi menjalankan amanat Pasal 33 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Perekenomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga

keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.[12] Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara jelas menyebutkan bahwa "Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum".

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) selaku lembaga pengawas kegiatan yang berkaitan dengan persaingan usaha dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya memerlukan adanya arah pandang yang jelas, sehingga apa yang menjadi tujuannya dapat dirumuskan dengan seksama pencapaiannya dan dapat direncanakan dengan tepat. Arah pandang KPPU tersebut sebagai lembaga independen yang mengemban amanat UU No. 5 Tahun 1999 adalah: "Menjadi Lembaga Pengawas Persaingan Usaha yang Efektif, Kredibel untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat".[13]

Pendekatan ekonomi KPPU dapat melakukan analisis terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha berdasarkan pada:

a. Pasar Bersangkutan (*Relevan Market*)

Di dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dijelaskan bahwa pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan

[12] Pasal 33 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[13] http://www.kppu.go.id/id/ diakses pada tanggal 21 Februari 2016

atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.[14]

b. Kekuatan Pasar (*Market Power*)

Kekuasaan Pasar (*market power*) adalah kemampuan untuk mempengaruhi harga pasar atau mematikan pesaing. Perusahaan mungkin memiliki kemampuan tersebut akan tetapi belum tentu menggunakannya. Dimana kemampuan tersebut dipengaruhi oleh struktur pasar yang kemudian akan mempengaruhi permintaan dan penawaran dalam pasar

c. Hambatan Terhadap Pasar (*Barriers to Entry*)

Perusahaan tidak memiliki pesaing karena adanya hambatan (*barriers to entry*) bagi perusahaan lain untuk memasuki industri yang bersangkutan. Dilihat dari penyebabnya, hambatan masuk dikelompokkan menjadi hambatan teknis (*technical barriers to entry*) dan hambatan legalitas (*legal barriers to entry*). Berikut penjelasannya:[15]

1) Hambatan Teknis (*Technical Barriers to Entry*)

Ketidakmampuan bersaing secara teknis menyebabkan perusahaan lain sulit bersaing dengan perusahaan yang sudah ada (*existing firm*). Keunggulan secara teknis ini disebabkan oleh beberapa hal:

a) Perusahaan memiliki kemampuan dan atau pengetahuan khusus (special knowledge) yang memungkinkan berproduksi secara efisien.

[14] Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
[15] KPPU Antara Teks & Konteks, hlm. 32

b) Tingginya tingkat efisiensi memungkinkan perusahaan monopolis mempunyai kurva biaya (MC dan AC) yang menurun. Makin besar skala produksi, biaya marjinal makin menurun, sehingga biaya produksi per unit (*AC*) makin rendah (*decreasing MC and AC*).

c) Perusahaan memiliki kemampuan kontrol sumber faktor produksi, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia maupun lokasi produksi. Kelompok konglomerat di Indonesia mempunyai kemampuan monopoli secara teknis, karena mampu mengontrol faktor produksi berupa bahan baku (misalnya batu kapur untuk pabrik semen). Selain untuk bahan baku, faktor produksi yang dimonopoli konglomerat adalah SDM berkualitas, dimana tamatan-tamatan universitas top di Indonesia kebanyakan bekerja di perusahaan konglomerat, di banding perusahaan kecil. Lokasi produksi yang khusus juga menyebabkan perusahaan memiliki kemampuan teknis (biaya transportasi yang sangat rendah) yang menyebabkan daya monopoli.

2) Hambatan Legalitas (*Legal Barriers to Entry*)

a) Undang-undang dan Hak Khusus

Tidak semua perusahaan mempunyai daya monopoli karena kemampuan teknis. Dalam kehidupan kita sehari-hari kita menemukan perusahaan-perusahaan yang tidak efisien tetapi memiliki daya monopoli. Hal itu dimungkinkan karena secara hukum mereka diberi hak monopoli (*legal monopoly*). Di Indonesia,

Badan-badan usaha milik negara (BUMN) banyak yang memiliki daya monopoli karena undang-undang. Berdasarkan undang-undang tersebut, mereka memiliki hak khusus (*special franchise*) untuk mengelola industri tertentu.

b) Hak Paten (*Patent Right*) atau Hak Cipta

Tidak semua monopoli berdasarkan hukum (undang-undang) mengakibatkan inefisiensi. Hak paten *(patent right)* atau hak cipta adalah monopoli berdasarkan hukum karena pengetahuan-kemampuan khusus *(special knowledge)* yang menciptakan daya monopoli secara teknik. Seorang yang mempunyai kemampuan menulis yang baik, memiliki hak monopoli atas bukunya bila mengurus hak cipta. Seseorang yang menemukan resep masakan atau ramuan Obat, memiliki hak monopoli atas penemuannya bila mengurus hak paten.

d. Strategi Penetapan Harga (*Pricing Strategy*)

Untuk mencapai pangsa pasar yang diinginkan, sebuah perusahaan harus memiliki strategi penetapan harga agar produknya dapat masuk ke dalam suatu pasar dan dapat bersaing dengan produk-produk lain. Dalam hal ini perusahaan dapat memilih 8 macam strategi penetapan harga, yaitu:[16]

1) Strategi Penetapan Harga Baru

[16] Fandy Tjiptono, *Strategi* Pemasaran, ANDI, Yogyakarta, 2002, hlm. 170-182

Harga yang ditetapkan atas suatu produk baru harus dapat memberikan pengaruh yang baik bagi pertumbuhan pasar. Selain itu juga sedapat mungkin mencegah timbulnya persaingan sengit. Pada hakikatnya ada dua strategi pokok dalam menetapkan harga produk baru, yaitu :

a) *Skimming Pricing*

   Strategi ini merupakan strategi yang menetapkan harga tinggi pada suatu produk baru. Biasanya strategi ini dilengkapi dengan aktivitas promosi yang gencar. Produk-produk yang harganya diterapkan dengan strategi ini, diantaranya produk-produk yang berkaitan dengan teknologi baru.

b) *Penetration Pricing*

   Dalam strategi ini harga ditetapkan relatif rendah pada tahap awal *Product Life Cycle*. Tujuannya adalah agar dapat meraih pangsa pasar yang besar dan sekaligus menghalangi masuknya para pesaing. Dengan harga rendah, maka perusahaan dapat pula mengupayakan tercapainya skala ekonomis dan menurunnya biaya per unit. Strategi ini memiliki perspektif jangka panjang dimana laba jangka pendek dikorbankan demi tercapainya keunggulan kompetitif yang berkelanjutan.

2) Strategi Penetapan Harga Produk yang Sudah Mapan

Dalam melakukan penilaian kembali terhadap strategi penetapan harga yang telah dilakukan, perusahaan memiliki tiga alternative strategi, yaitu :

a) Mempertahankan harga

   Strategi ini dilaksanakan dengan tujuan mempertahankan posisi dalam pasar (misalnya pangsa pasar dan profitabilitas perusahaan) dan untuk meningkatkan citra yang baik dimasyarakat.

b) Menurunkan harga

   Strategi ini bukanlah strategi yang mudah dilaksanakan, karena perusahaan harus memiliki kemampuan finansial yang besar dan sanggup menghadapi setiap kemungkinan persaingan yang timbul, terutama dalam aspek harga. Selain itu perusahaan juga harus memahami fungsi permintaan terhadap produknya. Apabila strategi menurunkan harga dapat dilaksanakan dengan baik, maka perusahaan yang menerapkannya mungkin dapat memperoleh hasil berupa marjin laba yang lebih rendah (dengan asumsi harganya konstan) dan volume penjualan yang lebih besar.

c) Menaikkan harga

   Dalam situasi dimana suatu merk memiliki kunggulan diferensial dibandingkan merk lainnya, maka perusahaan bisa menaikkan harganya sehingga dapat memaksimalkan manfaat produk dan memperoleh keuntungan dari keunikan produk tersebut. Selain itu

harga juga bisa dinaikkan dengan tujuan untuk melakukan segmentasi pasar.

3) Strategi Fleksibilitas Harga

Fleksibilitas dapat dilakukan dengan jalan menetapkan harga yang berbeda pada pasar yang berlainan atas dasar lokasi geografis, waktu penyampaian/pengiriman atau kompleksitas produk yang diharapkan. Strategi ini terdiri atas dua macam strategi, yaitu :

a) Strategi Satu Harga (Harga Tunggal)

Dalam strategi ini perusahaan membebankan harga yang sama kepada setiap pelanggan yang membeli produk dengan kualitas dan kuantitas yang sama pada kondisi yang sama pula.

b) Strategi Penetapan Harga Fleksibel

Strategi penetapan harga fleksibel merupakan strategi pembebanan harga yang berbeda kepada pelanggan yang berbeda untuk produk yang kualitasnya sama. Tujuan strategi ini adalah untuk memaksimalkan laba jangka panjang dan memberikan keluwesan dengan jalan memungkinkan setiap penyesuaian, baik kebawah maupun ke atas terhadap harga.

4) Strategi Penetapan Harga Lini Produk

Strategi ini dilakukan dengan jalan menetapkan harga suatu lini produk berdasarkan hubungan dan dampak setiap produk terhadap lininya. Apakah kompetitif atau komplementer. Tujuannya adalah untuk memaksimalkan laba dari keseluruhan lini produk.

5) Strategi Leasing

Merupakan suatu kontrak persetujuan antara pemilik aktiva dan pihak kedua yang memanfaatkan aktiva tersebut untuk jangka waktu tertentu dengan tingkat return tertentu.

6) Strategi Bundling Pricing

Strategi ini memasukkan marjin ekstra dalam harga untuk menutupi bermacam-macam fungsi dan jasa pendukung yang dibutuhkan untuk menjual dan mempertahankan produk selama masa manfaatnya. Strategi yang biasa disebut pula dengan istilah iceberg pricing ini banyak diterapkan oleh perusahaan-perusahaan yang juga menerapkan strategi leasing.

7) Strategi Kepemimpinan Harga

Strategi ini digunakan oleh pemimpin pasar dalam suatu industri untuk melakukan perubahan harga yang diikuti oleh perusahaan-perusahaan lain dalam industri tersebut. Tujuannya adalah untuk melakukan pengendalian terhadap keptusan penetapan harga. dalam industri yang mendukung strategi pemasaan perusahaan pemimpin, misalnya menciptakan *barrier to entry*, meningkatkan marjin laba, dan lain-lain.

8) Strategi Penetapan Harga untuk membentuk Pangsa Pasar

Strategi ini dilaksanakan dengan jalan menetapkan harga serendah mungkin untuk produk baru. Tujuannya adalah untuk meraih pangsa pasar yang besar, sehingga perusahaan mampu memiliki keunggulan

biaya dan pasarnya tidak dapat dikuasai oleh pesaing. Dasar pemikiran strategi ini adalah asumsi mengenai dampak pangsa pasar terhadap strategi penetapan harga.

Pendekatan ekonomi ini dilakukan oleh KPPU untuk menentukan apakah yang dilakukan oleh pelaku usaha ini berpengaruh kepada tingkat persaingan atau tidak, serta untuk menentukan apakah tindakan pelaku usaha akan mengakibatkan kondisi perekonomian semakin memburuk atau tidak.[17] Pendekatan yang dilakukan untuk melihat apakah pelaku usaha diduga telah melakukan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 atau tidak dengan melihat pada:[18]

1. Struktur pasar (*market structur*), misalnya bila perusahaan memiliki pangsa pasar lebih dari indikator yang ditetapkan oleh undang-undang, yaitu 50% untuk 1 pelaku usaha atau 75% untuk dua pelaku usaha atau lebih, dan
2. Perilaku (*behavior*) misalnya melalui tindakan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dengan pelaku usaha persaingan atau tidak, contohnya tindakan jual rugi (predatory pricing), perjanjian distributor dan sebagainya.

Fokus hukum persaingan adalah sifat anti persaingan yang muncul dari monopoli dan upaya-upaya menghambat perdagangan (restraints of trade). Kajian ekonom menunjukkan bahwa proses persaingan pada pasar dapat

[17] Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, Srikandi, Surabaya, 2008, hlm. 219.
[18] Ningrum Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Bangsa Press, Medan. 2004, hlm. 77.

mendistribusikan kelangkaan sumber daya secara optimal dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia yang tidak terbatas.[19]

Hasil kajian para ekonom menjadi kunci hukum persaingan dan bagian penting dari rezim persaingan sehat. Sepanjang hukum persaingan mendorong persaingan yang berpotensi pada pasar, maka insentif keuntungan dari proses persaingan tidak akan terhalang oleh hambatan untuk mencapai efisiensi.[20]

Jika kita merujuk kepada ilmu ekonomi maka kita akan menemukan ada beberapa jenis efisiensi. Efisiensi ini nantinya akan sangat berguna untuk menentukan apakah mungkin hukum memberikan suatu keadilan (*justice*) utopis serta apa kaitan antara efisiensi dan keadilan. Ada dua jenis efisiensi dalam kaitannya dengan ilmu ekonomi. Yang pertama adalah efisiensi produksi dan efisiensi alokasi. Yang dimaksud dengan efisiensi produksi mencerminkan kemampuan perusahaan untuk menghasilkan produk yang bermutu dengan harga yang bersaing. Sedangkan efisiensi alokasi merujuk kepada tingkat dimana harga pasar yang dibebankan kepada pembeli, selaras dengan biaya pemasaran termasuk pengembalian suatu laba normal (*normal profit*) pada pemasok.[21]

Pengertian efisiensi dalam teori Efisiensi Pareto (*Pareto Efficiency*) adalah pengalokasian sumber daya yang membuat paling tidak satu pihak merasa diuntungkan dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Kondisi Efisiensi

---

[19] Arvin Johan, 2016, Analisis Hukum Persaingan Terhadap Praktik Kegiatan Lembaga Manajemen Kolektif di Indonesia, *Disertasi*, Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hal. 22

[20] *Ibid.*

[21] Tumpal Rumapea, Posman Haloho, *Kamus Lengkap Ekonomi (Dictionary of Economics) Edisi 2*, Erlangga, Jakarta, 1994, hal. 399.

Pareto hampir tidak pernah terjadi di dunia nyata, maka Efisiensi Pareto diuji dengan teori Efisiensi Kaldor-Hicks (*Kaldor-Hicks Efficiency*). Dalam teori Efisiensi Kaldor-Hicks disebutkan bahwa apakah dengan perubahan tersebut maka mereka yang merasa diuntungkan dapat menyediakan kompensasi yang seimbang kepada mereka yang merasa dirugikan akibat kebijakan atau perubahan hukum tersebut.[22] Relevansi pertimbangan efisiensi dalam hukum persaingan adalah bahwa penggunaan sumber daya yang tidak efisien akan mengakibatkan harga yang tinggi, keuntungan yang rendah, kurangnya inovasi dan pemborosan penggunaan sumber daya, sebaliknya penggunaan sumber daya yang efisien menghasilkan keuntungan yang besar, harga rendah dan bertambahnya total kekayaan.[23]

Menanggapi berbagai teori efisiensi oleh para ekonom, akhirnya muncul berbagai pandangan/mazhab mengenai paramater efisiensi ekonomi. Pandangan-pandangan tersebut memiliki tolok ukur yang berbeda-beda dalam memandang suatu efisiensi ekonomi. Mazhab *The Chicago School* menjelaskan keniscayaan sifat manusia dalam bertindak berdasarkan kepentingan pribadi (*self-interested*) untuk memaksimalkan keuntungan (*profit*) dan manfaat (*utility*) atau sering disebut sebagai *Methodological Individualism and Rational Action* (MIRA). MIRA bukan berarti manusia dapat bekerja sendiri untuk memenuhi semua kebutuhan, tetapi manusia memerlukan pertukaran dengan sesamanya. Pertukaran akan mencapai efisiensi bilamana terdapat persaingan.[24]

---

[22] Jeffrey L. Harrison, *Law and Economics in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, 1995, hal. 32.

[23] Arvin Johan, *loc.cit*.

[24] *Ibid*, hlm. 24.

Parameter hadir atau tidaknya efisiensi ditunjukkan melalui harga, karena tingkat harga berkolerasi dengan posisi permintaan-penawaran sebagai sifat alamiah dari produk dalam pasar. Harga merupakan pedoman untuk mengetahui letak sumber daya yang paling dibutuhkan dan juga menghadirkan insentif bagi manusia untuk mengikuti pedoman tersebut, faktor harga bekerja atas fungsi distribusi produk bahwa harga lain (yang disebut sebagai produksi) dapat bekerja atas fungsi penetapan standar dan mengorganiasi produksi. Konsekuensinya efisiensi ekonomi tidak terkait jumlah pelaku dalam pasar.[25]

Mazhab *The Chicago School* mendalilkan kebebasan pribadi yang maksimal dengan disertai pertanggungjawaban atasnya akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal. Mazhab *The Chicago School* berangkat dari interaksi produsen dan konsumen. Mazhab *The Chicago School* menyatakan bahwa individulah yang menciptakan sistem pasar yang muncul dari tiga masalah pokok: apa yang harus di produksi dan dalam jumlah berapa (*WHAT*), bagaimana sumber-sumber ekonomi dipergunakan untuk memproduksi barang-barang tersebut (*HOW*), dan bagaimana barang-barang tersebut didistribusikan diantara warga masyarakat (*FOR WHOM*). Pemecahan ketiga masalah dengan mengandalkan pada mekanisme harga di pasar, yakni proses yang berjalan atas gaya tarik-menarik antara konsumen-konsumen dan produsen-produsen yang bertemu di pasar.[26] Gerak harga memecahkan masalah *WHAT*, memberi petunjuk bagaimana agar biaya produksi serendah mungkin

[25] *Ibid*, hlm. 24-25.
[26] *Ibid*, hlm. 25-26.

HOW, dan menunjukkan berapa imbalan yang diberikan kepada pemilik faktor produksi *FOR WHOM*.[27]

Dalil mazhab *The Chicago School* berbeda dengan mazhab *The Harvard School* yang berasumsi bahwa indvidu tidak mampu menciptakan sistem pasar. Mahzab *The Harvard School* mempercayai fluktuasi ekonomi tidak hanya meminta keseimbangan tetapi juga ketidakseimbangan dalam mekanisme pasar. Penganut mazhab *The Harvard School* memandang efisiensi ekonomi berkaitan dengan jumlah pelaku dalam pasar. Sejak pelaku dalam pasar diasumsikan selalu memaksimalkan keuntungan, maka jumlah pelaku sedikit dalam pasar dapat membatasi penerimaan konsumen, dan konsekuensinya adalah pertumbuhan ekonomi menjadi stagnan. Alasannya adalah jumlah pelaku sedikit dalam pasar dapat melakukan pembedaan produk dan biaya tetap.[28]

Mahzab *The Harvard School* berpandangan bahwa pembedaan produk tanpa ada inovasi (dengan biaya tetap) merupakan bentuk manipulasi produk, dan ketika konsumen lebih memilih produk tersebut daripada beralih ke produk pengganti maka keuntungan monopoli akan mengalir kepada pelaku usaha. Konsekuensinya efisiensi ekonomi harus selalu dikaitkan dengan pengendalian pasar bukan perilaku (*behaviour*).[29]

Kedua mahzab besar di atas berlawanan satu sama lain. Mazhab *The Chicago School* meyakini pasar alamiah akan meningkatkan perekonomian dan menghadirkan efisiensi, dan sebaliknya, tidak ada keuntungan sosial bagi pengaturan pembatasan masuk serta harga persaingan melalui hukum

[27] *Ibid*, hlm. 26.
[28] *Ibid*, hlm. 26-27.
[29] *Ibid*, hlm. 27-28.

persaingan. Mahzab *The Harvard School* mendorong perlunya pendekatan agresif melalui struktur pasar, yang didasarkan pada asumsi bahwa pelaku usaha mempunyai insentif untuk menyembunyikan perilaku yang melanggar hukum persaingan.[30]

Perbedaan cara pandang masing-masing mahzab di atas berhulu dari perbedaan pandangan mengenai kebijakan pemerintah terhadap pasar. Mazhab *The Harvard School* memandang bahwa intervensi pemerintah diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar yang muncul dari barang publik, eksternalitas, monopoli alamiah dan informasi asimetris, sementara mazhab *The Chicago School* mendalilkan intervensi pemerintah dapat menyebabkan kegagalan pasar, karena pemerintah merupakan kombinasi individu dan tindakan kolektif.[31]

Pandangan kedua mahzab sampai saat ini mewarnai beberapa putusan dalam kasus hukum persaingan. Apakah hakim akan berangkat dari struktur sebagaimana mazhab *The Chicago School* atau berangkat dari struktur sebagaimana mazhab *The Harvard School*, merupakan langkah penegakan atau operasional daripada hukum persaingan. Setiap kasus hukum persaingan mempunyai kekhasan masing-masing, sehingga diperlukan telaah mendalam terhadap semua faktor sebelum membuat keputusan untuk setiap kasusnya. Hal terpenting ialah bahwa logika efisiensi yang dicetuskan para ekonom diterima para legislator dalam merumuskan peraturan perundang-undangan mengenai persaingan.[32]

---

[30] *Ibid*, hlm. 30.
[31] *Ibid*, hlm. 30-31.
[32] *Ibid*, hlm. 31.

Ide para ahli ekonomi dalam peraturan perundang-undangan tentang persaingan di Indonesia terlihat pada alinea terakhir Bagian Umum Penjelasan UU No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan salah satu tujuan UU No. 5 Tahun 1999 berupa "…..menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha dalam rangka meningkatkan efisiensi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat." Ide para ekonom terhubung dengan Pasal 3 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan tujuan hukum persaingan Indonesia adalah untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Tujuan tersebut tidak berdiri sendiri, masih terdapat tujuan lain, sebagaimana disebutkan Pasal 3 ayat (1) sampai (3) UU No. 5 Tahun 1999, yang meliputi: (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 menengah, dan pelaku usaha kecil; dan (3) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.[33]

Multiple objective dari UU No. 5 Tahun 1999 bukan menjadi hal yang fundamental, karena itu terkait proses politik dalam pembahasan penetapan UU No. 5 Tahun 1999. *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) mencatat proses politik demikian jamak terjadi dan masing-masing

[33] *Ibid*, hal. 32.

negara mempunyai ideologi khas yang berbeda terkait penetapan tujuan hukum persaingan, sehingga pada level internasional sekalipun belum ada kebulatan pendapat tentang tujuan hukum persaingan. Hal yang terpenting ialah bahwa ide para ekonom menjunjung efisiensi ekonomi dalam penggunaan sumber daya terbatas diterima para legislator Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.[34]

E. Metode Penelitian

Penelitian atau *research* adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.[35] Setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitasnya sendiri-sendiri sehingga selalu akan terdapat perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam setiap ilmu selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.[36]

Untuk melakukan penelitian diperlukan suatu metode yang merupakan proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedang penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.[37] Dalam karya ilmiah ini, penulis memfokuskan untuk menjelaskan apakah penunjukkan langsung yang

---

[34] *Ibid*, hal. 32-33.

[35] Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, ANDI, Yogyakarta, 2000, hlm. 4.

[36] Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 9.

[37] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6

dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II kepada PT. Telkom Indonesia Tbk dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat dibenarkan.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian karya ilmiah ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka.[38] Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berprilaku atau bersikap tidak pantas.[39]

2. Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, informasi didapatkan dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya.[40] Pendekatan masalah dalam penelitian ini mempergunakan beberapa pendekatan dalam memecahkan masalah, yaitu dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan *(the statute approach*). Disamping itu, digunakan pendekatan analisis konsep hukum yaitu mengutip pandangan-pandangan atau pendapat para ahli yang terdapat pada buku-buku atau literatur yang relevan dengan permasalahan yang diteliti *(analytical and conceptual approach)* atau bahan

---

[38] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 14.

[39] Nomensen Sinamo, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta, 2009, hlm. 107.

[40] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 93.

hukum sekunder. Dengan pendekatan ini, penulis berharap akan mendapat konklusi mengenai sesuai atau tidaknya prosedur penunjukan langsung yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II kepada PT. Telkom Indonesia Tbk. dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta.

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum sebagai kajian normatif sebagian besar dapat diperoleh melalui penelusuran terhadap berbagai dokumen hukum**.**[41] Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan bahan hukum dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai bahan hukum sekunder. Bahan Hukum dapat diklasifikasikan ke dalam 3 golongan:[42]

a. Bahan Hukum Primer (*Primary Law Material*)

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumen, hukum dan putusan hakim). Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer yaitu:

1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;

---

[41] Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 98

[42] Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 82.

3) Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-5/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara
4) Peraturan Menteri Negara BUMN No: PER-15/MBU/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-5/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara
5) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 07/KPPU-I/2013 tentang Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta.

b. Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Law Material*)

Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak atau elektronik) yang berkaitan dengan penunjukan langsung dalam pengadaan jasa di lingkungan BUMN.

c. Bahan Hukum Tertier (*Tertiary Law Material*)

Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum dan ensiklopedia).

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini dilakukan dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum

yang relevan untuk mengkaji penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta . Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

5. Pengolahan dan Penyajian Data

Cara pengolahan dan penyajian data penelitian sangat bergantung pada karakteristik penelitian. Karakteristik dalam penelitian ini adalah normatif, maka penyajian data menggunakan metode deduktif yaitu dengan cara mendeskripsikan permasalahan penunjukan langsung yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II kepada PT. Telkom Indonesia Tbk. dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta.

Berdasarkan analisis tersebut maka penulis menarik kesimpulan, yaitu beranjak dari prosedur penunjukan langsung yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II kepada PT. Telkom Indonesia Tbk dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta, apakah penunjukan langsung yang didasari dengan semangat sinergi BUMN secara serta merta dapat mengesampingkan prinsip-prinsip dalam persaingan usaha, kemudian ditarik kesimpulan umum yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas dan diuraikan secara sistematis.

F. Sistematika Penulisan

Dalam menghasilkan karya ilmiah yang baik, maka pembahasan harus diuraikan secara sistematis. Untuk mempermudah penulisan tesis ini, maka diperlukan adanya sistematika penulisan yang teratur dan terbagi dalam bab per bab yang saling berkaitan satu sama lain. Adapun sistematika penulisan tesis ini adalah:

Bab I Pendahuluan: Membahas mengenai latar belakang penulis dalam mengambil judul tesis ini, permasalahan yang ada dari pengambilan judul tesis ini, tujuan dari penelitian, kepustakaan yang akan digunakan penulis dalam melakukan penulisan, metode yang digunakan penulis dalam memperoleh data dan mengenai sistematika penulisan tesis ini.

Bab II Tinjauan Umum tentang Kegiatan Usaha Badan Usaha Milik Negara Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Membahas mengenai tinjauan umum dari Badan Usaha Milik Negara, prinsip-prinsip dalam persaingan usaha, dan kegiatan yang dilarang.

Bab III Penunjukan Langsung dalam Pengadaan Jasa *e*-Pos di Bandar Udara Soekarno Hatta: Melakukan pembahasan terhadap analisis data yang telah didapat oleh penulis mengenai penerapan penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS oleh PT. Angkasa Pura II dengan PT. Telkom Indonesia, Tbk dengan adanya indikasi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha.

Bab IV Penutup: Membahas hasil akhir dari permasalahan yang timbul mengenai penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan jasa BUMN yang berkaitan dengan pelanggaran prinsip-prinsip persaingan usaha. Dalam bab ini

juga terdapat saran-saran dari penulis mengenai penerapan penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan jasa BUMN terkait dengan kasus pengadaan e-pos oleh PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom, Tbk.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEGIATAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

A. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pada saat menyusun Undang-Undang Dasar 1945, para perintis kemerdekaan menyadari bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik masih belum memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Indonesia hanya memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia, sementara faktor produksi yang lain, seperti modal dan teknologi, belum tersedia. Atas dasar kenyataan inilah kemudian dirumuskan landasan hukum tentang asas keadilan di bidang ekonomi dan kesejahteraan sebagaimana tertera dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Berawal dari pasal ini, dirumuskanlah strategi politik ekonomi Indonesia. Dalam strategi ini negara mengambil peran penting di bidang ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui nasionalisasi perusahaan-perusahaan eks pemerintah Belanda.[43]

Ketika dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, terjadi perkembangan baru dalam pengaturan BUMN. Undang-Undang ini mencabut beberapa undang-undang yang sebelumnya menjadi dasar bagi eksistensi dan kegiatan BUMN, yakni:

---

[43] Riant Nugroho, Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hlm. 1.

1. Indonische Bedrijvenwet (Staatsblaad Tahun 1927 Nomor 419 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955;
2. Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara; dan
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

Sebagai sebuah badan usaha yang dimiliki oleh Negara, BUMN memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah;
2. Pengawasan dilakukan, baik secara hirarki maupun secara fungsional dilakukan oleh pemerintah;
3. Kekuasaan penuh dalam menjalankan kegiatan usaha berada di tangan pemerintah;
4. Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha:
5. Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah;
6. Untuk mengisi kas negara, karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara;
7. Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak;

8. Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat;
9. Merupakan lembaga ekonomi yang tidak mempunyai tujuan utama mencari keuntungan, tetapi dibenarkan untuk memupuk keuntungan
10. Merupakan salah satu stabilisator perekonomian Negara;
11. Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi;
12. Modal seluruhnya dimiliki oleh Negara dari kekayaan negara yang dipisahkan;

1. Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Menurut Pasal 1 UU BUMN, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan, ada beberapa unsur yang harus dipenuhi oleh badan usaha agar dapat dikategorikan sebagai BUMN, yakni:

a. Badan Usaha

Menurut Pemerintah Belanda ketika membacakan Memorie van Toelichting (Penjelasan) Rencana Perubahan Undang-Undang Wetboek van Koophandel di muka parlemen, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri.

Menurut Molengraaf, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak ke luar untuk

mendapatkan penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan. Polak berpendapat bahwa, baru ada perusahaan jika diperlukan adanya perhitungan laba-rugi yang dapat diperkirakan dan segala sesuatu dicatat dalam pembukuan.

Perkembangan pengertian perusahaan dapat dijumpai dalam UU No. 3 Tahun 1992 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. Menurut Pasal 1 Huruf b UU No. 3 Tahun 1982, perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba. Pasal 1 Butir 2 UU No. 8 Tahun 1997 mendefinisikan perusahaan sebagai bentuk usaha yang melakukan kegiatan sceara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba baik yang diselenggarakan oleh orang perseorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia.

Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis

b. Modal Badan Usaha tersebut Seluruhnya atau Sebagian Besar Dimiliki oleh Negara.

Seluruh badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut. Jika penyertaan modal negara Republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, tidak dapat disebut BUMN. Misalnya penyertaan negara Republik Indonesia di PT. Freeport Indonesia hanya sebesar kurang dari 10% dari keseluruhan saham yang ada. Walaupun ada saham negara Republik Indonesia di Freeport Indonesia, perseroan tersebut tetap perusahaan swasta, bukan BUMN. Demikian juga dengan PT. Indosat Tbk tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN karena kepemilikan saham negara Republik Indonesia di perseroan tersebut saat ini hanya sebesar 14,5%. Qatar Telekom menguasai 40,77% saham dan publik sebesar 44,05% saham.

c. Negara Melakukan Penyertaan Secara Langsung

Mengingat di sini ada penyertaan langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut Penjelasan Pasal ayat (3), pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan

dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).

PT. Garuda Indonesia Tbk adalah BUMN karena sebagian modal perseroan tersebut berasal dari modal penyertaan langsung di negara Republik Indonesia, tetapi PT Garuda Maintenance Facilities Aero Asia tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN, karena modal penyertaannya berasal dari PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Perseroan tersebut adalah anak perusahaan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Demikian juga dengan PT. Pupuk Kalimantan Timur, perseroan ini adalah anak perusahaan PT. Pupuk Sriwidjaja (Persero). Tidak ada penyertaan langsung dari Republik Indonesia di PT. Kalimantan Timur.

d. Modal Penyertaan Tersebut Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan.

Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Setelah itu pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dengan pemisahan ini, maka begitu negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, menjadi kekayaan badan usaha. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN

menurut Pasal 4 jo Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf b UU BUMN, bersumber dari:

1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

   Termasuk dalam APBN yaitu meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal;

2) Kapitalisasi Cadangan

   Kapitalisasi cadangan ini adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

3) Sumber lainnya

   Termasuk dalam kategori sumber lainnya ini antara lain keuntungan revaluasi aset.

Pemisahan tersebut adalah salah satu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan yang lain. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan.

Sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut

telah menjadi milik BUMN. Bukan lagi kekayaan dari negara sebagai pendiri BUMN tersebut.

2. Asas-Asas BUMN

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatar belakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Di dalam UU BUMN tidak mengatur tentang asas-asas hukumnya. Meskipun demikian apabila disimak dengan seksama BUMN mempunyai sejumlah asas hukum, sebagai berikut:[44]

a. Asas Kepemilikan Negara

Yaitu asas yang mengatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dan modalnya seluruhnya atau sebagian besar juga berasal dari negara, sehingga BUMN sebagai perusahaan milik negara.

b. Asas Pemisahan APBN

Asas ini hanya menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan dari APBN sehingga BUMN tidak terikat oleh sistem keuangan negara. Di BUMN tidak dikenal adanya DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) seperti yang berlaku di instansi-instansi pemerintah.

c. Asas Perusahaan yang Sehat

[44] Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Jakarta, Rineka Cipta, 2016, hlm. 21-22.

Sejalan dengan asas pemisahan APBN di atas, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

d. Asas Keperdataan / Korporasi

Sebagai perusahaan, BUMN tidak berlaku hukum administrasi negara melainkan berlaku hukum perdata dalam hal ini hukum korporasi/dagang. BUMN kedudukanya sebagai badan hukum perdata yang dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.

e. Asas Kekayaan yang Terpisah

BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/pemegang sahamnya.

f. Asas Pertanggungan Jawab Terbatas

Pendiri maupun pemodal/pemegang saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN menderita kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemodal/pemegang saham tidak ikut bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

g. Asas Kemandirian

BUMN sebagai perusahan keberadaannya tidak di bawah lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, kehidupannya mandiri karena tidak tergantung dengan keuangan negara. Dengan diberi modal sekali

oleh negara, BUMN mengelola modal tersebut untuk kepentingan kegiatan usahanya, dan menentukan hidupnya sendiri.

h. Asas Mendapatkan Keuntungan

BUMN didirikan negara bukan sebagai lembaga sosial, akan tetapi pendirian BUMN sebagai perusahaan sama dengan perusahaan pada umumnya yaitu untuk memperoleh keuntungan.

i. Asas Keterbukaan

Sejalan dengan asas kepemilikan di atas, modal (saham) yang ditanamkan ke dalam BUMN sebagian kecil (minoritas) dapat dijual kepada masyarakat (*go public*), sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka.

j. Asas Kesejahteraan dan Kemakmuran

Kehadiran BUMN ditengah-tengah masyarakat adalah untuk melengkapi atau mengatasi sektor kehidupan yang tidak dapat dipenuhi oleh pihak swasta dengan ditangani oleh BUMN dapat memberikan kesejahteraan dan sekaligus memakmurkan masyarakat.

k. Asas Keadilan

BUMN memberikan rasa keadilan kepada masyarakat dimana dalam memproduksi sebuah produk memberikan jaminan kuantitas dan kualitas yang bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

3. Manfaat dan Tujuan Pendirian BUMN

Pada dasarnya negara Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial.

Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu.[45]

Kemudian tujuan didirikannya BUMN adalah untuk mencegah dan menghindari perdagangan dengan sistem monopoli yang hanya mementingkan kepentingan orang atau kelompok tertentu. Dalam menjalankan pemerintahan, negara itu bisa berfungsi sebagai regulator, korporator atau pelindung rakyat. Dalam melaksanakan fungsi korporator itu, pemerintah mendirikan BUMN yang tujuannya sebagai berikut:[46]

a. mencari keuntungan
b. membuka lapangan pekerjaan
c. mengelola aset negara
d. melindungi kepentingan rakyat, dan lain sebagainya

Tujuan pendirian BUMN yang dirumuskan dalam Pasal 2 di atas lebih lengkap dan ideal bila dibandingkan dengan tujuan pendirian Perusahaan Negara sebagaimana dahulu diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang No. 19 Tahun 1960, tentang Perusahaan Negara. Dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 menyebutkan bahwa Tujuan Perusahaan Negara ialah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituill. Dalam bagian penjelasan Pasal 4 ayat (2) dikatakan bahwa perusahaan negara tersebut

[45] Gatot Supramono, *op.cit*, hlm. 22.
[46] Gatot Supramono, *op.cit*, hlm. 23.

dalam menunaikan tugasnya selalu memperhatikan daya guna yang sebesar-besarnya dengan tidak melupakan tujuan perusahaan untuk ikut serta membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin.[47]

Karena BUMN diciptakan dengan undang-undang artinya pengadaannya diusulkan oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR, maka jadilah dia suatu produk politis. Oleh sebab itu keberadaannya atau eksistensinya tergantung kepada pemerintah. Dengan demikian karena sejak dari kandungan sampai lahirnya dari "perut ibu" pemerintah sedangkan pemerintah itu sendiri adalah alat politik, maka tak dapat tidak "anak" yang dilahirkannya ini pun pasti mewarisi darah ibunya yakni mengandung unsur politis.[48]

Itulah sebabnya dikatakan politik merupakan sifat yang tidak dapat dipisahkan dari BUMN. Dari itu, kalau ada usaha untuk memisahkan BUMN dari politik akan sia-sia, karena berlawanan dengan kodratnya. Dapat disimpulkan BUMN dan politik adalah bagaikan sebuah mata uang yang mempunyai dua muka, dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Apabila elemen politik dari BUMN sampai ditiadakan maka akan hilanglah relevansi dari keberadaan BUMN itu. Akan lain kepribadiannya. Apabila hal itu terjadi, bukan BUMN lagi namanya.[49]

B. Persaingan Usaha Tidak Sehat

---

[47] Mulhadi, *Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 163-162.

[48] Mulhadi, *op.cit*, hlm. 151.

[49] Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Bandung, 1995, hlm 2.

1. Persaingan Sempurna

Persaingan dalam pasar dan mekanisme pasar dapat membentuk beberapa jenis pasar. Ada yang disebut dengan pasar persaingan sempurna (*perfect competition market*), pasar monopoli, oligopoli, dan juga posisi dominan.

Persaingan sempurna adalah struktur pasar yang paling ideal karena sistem pasar ini adalah struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya.[50]

Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadi persaingan sempurna pada suatu pasar tertentu, yaitu: [51]

a. Pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan harga adalah pasar berdasarkan ekuilibrium permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Dengan demikian, pelaku pasar dalam pasar persaingan sempurna tidak bertindak sebagai *pricemaker* melainkan ia hanya bertindak sebagai *price taker*.
b. Barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha adalah betul-betul sama (*product homogeneity*).
c. Pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk atau keluar pasar (*perfect mobility of resources*).
d. Konsumen dan pelaku usaha memiliki informasi yang sempurna (*perfect information*) tentang berbagai hal, di antaranya kesukaan (*preferences*),

[50] Mustafa Kamal Rokan, *op.cit,* hlm. 10.
[51] *Ibid,* hlm. 11.

tingkat pendapatan (*income levels*), biaya dan teknologi yang digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa.

Dalam persaingan sempurna harus tercipta pasar yang bebas hambatan (*barrier to entry*) bagi setiap penjual untuk masuk atau keluar dari pasar (*free entry or exit*), serta terjadinya pasar yang "bebas informasi", yakni setiap penjual dan pembeli dapat mengakses informasi pasar seluruhnya tanpa ada yang menghalang-halangi.[52]

2. Kegiatan yang Dilarang

Pada dasarnya "kegiatan" adalah suatu aktivitas, usaha, atau pekerjaan. Dalam *Black's Law Dictionary* dikatakan bahwa *activity* atau kegiatan adalah "*an occupation or pursuit in which person is active*". Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak ditentukan suatu rumusan mengenai apa yang dimaksud dengan"kegiatan" sebagaimana halnya perjanjian. Oleh karena itu, dengan berdasarkan pengertian "perjanjian" yang dirumuskan dalam Undang-Undang Antimonopoli tersebut dapat dirumuskan bahwa "kegiatan" adalah suatu aktvitas yang dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha yang berkaitan dengan proses dalam menjalankan kegiatan usahanya.[53] "Kegiatan" juga dapat ditafsirkan sebagai tindakan atau perbuatan hukum "sepihak" yang dilakukan oleh satu pelaku

[52] *Ibid.*

[53] Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 38.

usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa ada keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha lainnya.[54]

Praktik monopoli pada dasarnya adalah pemanfaatan posisi dominan oleh satu atau beberapa pelaku usaha untuk menguasai secara nyata suatu pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa. Akibatnya menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, bahkan dapat merugikan kepentingan umum. Pelaku usaha dikatakan melakukan praktik monopoli (atau oligopoli) apabila melakukan praktik usaha yang menghambat persaingan sehat, seperti:[55]

a. Menolak memberi pasokan atau menetapkan harga yang berlebihan tingginya untuk produk yang dipasok ke pelaku usaha atau kelompok usaha di luar termasuk kelompok usahanya sendiri;
b. Menjual produk dengan harga lebih rendah dari biaya produksi produk tersebut (sehingga menghancurkan pesaing yang lebih kecil);
c. Secara bersama dengan pelaku usaha besar lain menetapkan harga yang sangat rendan untuk produk yang dibeli dari para pemasok kecil.

Praktik-praktik usaha tidak sehat ini menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dilarang karena meningkatkan *barrier to entry* terhadap pelaku usaha lain dan/atau menyebabkan pelaku usaha lain bahkan masyarakat umum pada akhirnya dirugikan. “Produk” yang dimaksud di sini dapat berupa barang atau jasa.[56]

---

[54] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 67.
[55] Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 103.
[56] *Ibid,* hlm. 104

Adapun jenis-jenis kegiatan yang dilarang menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

a. Monopoli (*Monopoly*)

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pengertian "monopoli" dibedakan dari pengertian "praktik monopoli". Pengertian praktik monopoli dikemukakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu "pemusatan kekuatan ekonomi oleh stau atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum".

Sementara itu, pengertian monopoli dikemukakan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu "penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha". Dengan demikian, monopoli adalah situasi pasar di mana hanya ada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha yang "menguasai" suatu produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau penggunaan jasa tertentu, yang akan ditawarkan kepada banyak konsumen, yang mengakibatkan pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tadi dapat mengontrol dan mengendalikan tingkat produksi, harga, dan sekaligus wilayah pemasarannya.[57]

[57] Rachmadi Usman, op.*cit*, hlm. 68

Sebagaimana telah dikemukakan, dalam *Black's Law Dictionary*, monopoli diartikan sebagai:

"*A privilege or peculiar advanted vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. A form of market structure in which one or only a few firms dominate the total sales of a product or service*".

Sedangkan menurut *Kamus Lengkap Ekonomi Edisi Kedua* yang disusun oleh Christoper Pass dan Bryan Lowes, monopoli adalah suatu jenis struktur pasar (*market structure*) yang mempunyai sifat sebagai berikut:[58]

1) Satu Perusahaan dan Banyak Pembeli,

   yaitu, suatu pasar yang terdiri dari satu pemasok tunggal dan menjual produknya pada pembeli-pembeli kecil yang bertindak secara bebas tetapi berjumlah besar;

2) Kurangnya Produk Substitusi

   Yaitu, tidak adanya produk substitusi yang dekat dengan produk yang dihasilkan perusahaan monopoli (*elastisitas sialng permintaan/cross elasticity demand*) adalah nol, dan

3) Pemblokiran Pasar untuk Dimasuki

   Yaitu, hambatan-hambatan untuk masuk (*barriers to entry*) begitu ketat sehingga tidak mungkin bagi perusahaan baru untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

[58] Hermansyah, *op.cit*, hlm. 39

Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, larangan monopoli diatur dalam Pasal 17 yang menyebutkan, yaitu:[59]

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:
    a) barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
    b) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
    c) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dengan demikian, tidak semua kegiatan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tergolong pada kegiatan yang dilarang, terkecuali sepanjang memenuhi unsur-unsur dan kriteria monopoli yang disebutkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu, jika pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha dapat membuktikan sebaliknya, yaitu kegiatan yang dilakukannya tidak memenuhi unsur-unsur dan kriteria Pasal 17, maka pelaku usaha atau

[59] Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

kelompok usata tadi dengan sendirinya dapat terbebas dari kegiatan yang patut diduga atau dianggap sebagai monopoli.[60]

Monopoli dilarang karena mengandung beberapa dampak negatif yang merugikan, antara lain:[61]

1) Terjadi pengingkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak ada kompetisi dan persaingan bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas;
2) Pelaku usaha mendapat keuntungan (profit) di atas kewajaran yang normal. Ia akan seenaknya menerapkan harga untuk memperoleh keuntungaan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut;
3) Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak ada hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seenaknya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawanan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan gaji dan upah yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku;
4) Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu

[60] Rachmadi, Hlm. 70
[61] *Ibid*, hlm. 70-71.

produk, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum;

5) Ada *entry barrier* di mana perusahaan lain tidak dapat masu ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena pengusaan pangsa pasar yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu per satu;
6) Pendapatan jadi tidak merata. Karena suber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi dengan banyak orang dalam bagian yang sangat kecil, sementara perusahaan monopoli dengan sedikit akan menikmati bagian yang lebih besar.

b. Penguasaan Pasar

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga melarang kegiatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain. Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1999 merumuskan pengertian pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual, baik secara langsung maupun tudak langsung, dapat melakukan transaksi perdagangangan barang dan/atau jasa.

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan:

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan

terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

1) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
2) menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
3) memibatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
4) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.b

Penguasaan pasar bertujuan untuk menolak pesaing. Menolak pesaing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a, yaitu bahwa kegiatan yang dilarang dapat dianggap mengakibatkan praktik monopoli dan / atau persaingan curang, apabila seseorang atau pelaku usaha secara sendiri atau bersama-sama dengan pelaku usaha lain menolak atau menghalang-halangi pelaku usaha tertentu (biasanya pesaing), yang dalam masalah ini melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan.[62]

Kegiatan menolak ataupun menghalangi-halangi pelaku usaha tertentu yang dilarang yakni apabila tindakan tersebut dilakukan secara tidak wajar atau kegiatan tersebut dilakukan bukan berdasarkan alasan

[62] Suyud Margono, *op.cit*, hlm.109.

ekonomi atau bisnis, melainkan karena alasan perbedaan suku, ras, agama, dan lain-lainnya.[63]

3. Hambatan Terhadap Perdagangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 lahir dengan kondisi ekonomi nasional sebagaimana tergambarkan dalam penjelasan umumnya, yaitu:[64]

a. Kebijakan pemerintah kurang tepat sehingga pasar menjadi terdistorsi.
b. Perkembangan usaha swasta dalam kenyataannya sebagian besar merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat.
c. Adanya hubungan antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha, baik secara langsung atau tidak langsung.
d. Penyelenggaraan ekonomi nasional kurang mengacu kepada amanat pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, serta cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik.
e. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada kesenjangan sosial.
f. Munculnya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing.

Apabila dilihat dari kondisi ekonomi nasional yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 di atas, terlihat bahwa

[63] *Ibid*, hlm. 110.
[64] Siti Anisah, "Apakah Substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat Menciptakan Efisiensi Kegiatan Usaha?", *Jurnal Hukum Bisnis Volume 31 – No. 4 2012*, hlm. 450.

sebenarnya pembentuk undang-undang lebih menekankan permasalahan ada pada sisi dunia usaha. Permasalahan itu dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) hal, yaitu:[65]

a. Kebijakan pemerintah yang kurang tepat dalam dunia usaha;
b. Pemerintah memberikan kemudahan dan fasilitas tertentu kepada pelaku usaha tertentu, dan
c. Adanya persaingan usaha yang tidak sehat dan kurang semangat kewirausahaan dalam dunia usaha.

Untuk dapat menyatakan bahwa suatu tindakan atau praktek merupakan hambatan terhadap perdagangan, harus dilakukan pemeriksaan yang benar-benar teliti. Perhatian utama harus ditujukan pada adanya unsur niat, tujuan, dan akibat dari suatu tindakan yang dicurigai sebagai suatu tindakan menghambat perdagangan. Di samping itu, harus diingat pula bahwa tidak semua tindakan yang menghambat perdagangan merupakan tindakan yang melanggar hukum, contohnya bila seorang pedagang menawarkan barang atau jasa kepada beberapa pembeli secara terbuka, dan setelah ia memilih satu pembeli yang dapat memenuhi persyaratan yang diajukannya maka ia dan pembeli tersebut menandatangani kontrak jual-beli, yang dengan sendirinya menghalangi pembeli lainnya untuk melakukan perdagangan dengannya atas barang atau jasa yang sama, apakah ini dilarang? Tentu saja tidak. Demikian pula dengan perjanjian jual beli yang memuat klausula *right of first refusal*. *Right of first refusal* adalah hak untuk mendapat

[65] *Ibid.*

penawaran lebih dahulu sebelum pihak yang berjanji boleh menawarkan kepada pihak lain, apabila pihak yang memiliki hak ini menolak untuk membeli barang yang diperjanjikan barulah pihak yang memberi hak tersebut boleh menawarkan kepada orang lain.

Untuk hal ini ada baiknya kita bandingkan dengan keadaan yang terjadi di Inggris, di mana bagi para pelaku bisnis terdapat kewajiban untuk mendaftarkan perjanjian yang mereka lakukan ke *Director General of Fair Trading* apabila perjanjian tersebut berisikan pembatasan atau hambatan terhadap perdagangan. Hal ini diatur di dalam Undang-Undang tentang Pembatasan Praktek Perdagangan yaitu *the Restrictive Trade Practices Act of 1976 (RTPA).*

Dengan undang-undang ini ditentukan bahwa setiap perjanjian yang mengandung pembatasan perdagangan diwajibkan untuk didaftarkan dalam jangka waktu tertentu ke *Director General of Fair Trading (DGFT)*. Kewajiban untuk mendaftarkan perjanjian tersebut antara lain bila perjanjian itu berisikan:

a. Pembatasan-pembatasan tentang harga yang ditetapkan atas suatu barang atau jasa;
b. Persyaratan dan kondisi barang yang akan dipasok;
c. Dan bila terdapat persetujuan tentang pertukaran informasi di antara para produsen atau supplier.

Hambatan terhadap perdagangan ini dapat juga dibenarkan bila dilakukan demi tujuan kepentingan hidupnya persaingan, namun tindakan

itu akan dinyatakan melanggar undang-undang bila ternyata ditujukan untuk menghambat persaingan secara tidak sah.

4. Perjanjian Tertutup

Perjanjian tertutup merupakan suatu perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha agar dapat menjadi sarana dan upaya bagi pelaku usaha untuk dapat melakukan pengendalian oleh pelaku usaha terhadap pelaku usaha lain secara vertikal (Pengendalian Vertikal), baik melalui pengendalian harga maupun melalui pengendalian non-harga. Strategi perjanjian tertutup ini pada umumnya lebih banyak dilakukan pada *level* distribusi produk barang dan/atau jasa.[66]

Bentuk-bentuk perjanjian tertutup yang dimaksud oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dalam Pasal 15 adalah:[67]

a. Perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau di tempat tertentu (dalam hukum persaingan usaha, dalam Bahasa Inggris istilahnya adalah *exclusive dealing*).
b. Perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pihak (pelaku usaha) lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok (dalam hukum persaingan usaha, dalam Bahasa Inggris istilahnya adalah *tying*).

[66] Pedoman Pasal 15 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, hlm. 3
[67] *Ibid*, hlm. 3-4

c. Perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok (dalam hukum persaingan usaha, dalam Bahasa Inggris istilahnya adalah *special discount*):

   1) harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, atau
   2) tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

Perjanjian tertutup yang secara aktual maupun potensial berakibat secara umum merugikan pelaku usaha lain dan/atau konsumen dan/atau secara khusus melanggar/menghambat persaingan usaha yang sehat harus dilarang dan, jika hal tersebut telah terjadi, harus ditindak. Oleh karenanya penyusunan pedoman pelaksanaan ketentuan hukum Pasal 15 tentang Perjanjian Tertutup sangat penting, KPPU memerlukan pedoman mengenai cara bagaimana melaksanakan ketentuan Pasal 15 dari Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mengatur Perjanjian Tertutup. Hal ini penting untuk diperhatikan karena dengan membuat Perjanjian Tertutup pelaku usaha dapat menjalankan usahanya untuk kepentingan sendiri atau golongan tertentu dengan cara-cara yang dapat merugikan pelaku usaha lain.

Tying Agreement diatur di dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok.”

BAB III

IMPLIKASI PENUNJUKAN LANGSUNG TERHADAP PERSAINGAN USAHA DALAM PENGADAAN JASA E-POS (ELECTRONIC POINT OF SALES) DI BANDAR UDARA SOEKARNO HATTA

A. Monopoli oleh BUMN sebagai yang Dikecualikan

Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menurut Keputusan Menteri BUMN No. KEP-100/MBU/2002 adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perusahaan (persero) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 dan Perusahaan Umum (Perum) sebagaimana dimakusd dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998. Adapun dalam UU No.19 Tahun 2003 disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.[68] Tujuan semula politik ekonomi dan pendirian BUMN adalah:[69]

1. Sebagai wadah bisnis aset asing yang dinasionalisasi.
2. Membangun industri yang diperlukan masyarakat namun masyarakat atau swasta tidak mampu memasukinya, baik karena alasan investasi yang sangat besar maupun risiko usaha yang sangat besar.
3. Membangun industri yang sangat strategis yang berkenaan dengan keamanan dan stabilitas negara.

---

[68] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 816.

[69] *Ibid*, hal. 817-818.

Ketentuan Pasal 51 mengatur mengenai monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang mengusasi hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, di mana untuk itu perlu diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan perbuatan administrasi negara, baik yang bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang bersifat non-hukum (faktual). Kedua perbuatan administrasi negara tersebut ditujukan untuk melindungi hak dasar masyarakat.

Salah satu bentuk perbuatan administrasi negara dalam kegiatan ekonomi yang bersifat yuridis adalah pengaturan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara harus diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan secara efisien serta implikasi pelaksanaannya tidak mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Mengingat luasnya materi muatan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999, maka KPPU memberi perumusan pedoman pelaksanaannya, dalam Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan

Ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999, agar perbuatan administrasi negara tidak melampaui kewenangannya atau penyalahngunaan wewenang, dan agar tidak merugikan kepentingan umum, di samping untuk menyamakan persepsi di kalangan para pemangku kepentingan baik, pemerintah, DPR, pelaku usaha, KPPU maupun masyarakat umumnya.[70]

Dalam pedoman tersebut, dijelaskan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasasi 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:

---

[70] *Ibid*.

a. Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah
b. Tidak semata-mata ditunjuk untuk mencari keuntungan
c. 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:

a. Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
b. 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.
c. Stabilisasi, 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.

Monopoly by the law adalah istilah yang diberikan terhadap ketentuan Pasal 51 ini untuk membedakan dengan monopoli alamiah (*natural monopoly*). Pasal ini berkaitan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberi kewenangan bagi negara untuk melakukan hak monopoli terhadap cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak. Adapun asas yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 itu adalah *ekonomi*

kerakyatan, sehingga negara dalam melakukan monopoli tersebut bertujuan untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.[71]

Beberapa jenis monopoli yaitu sebagai berikut:[72]

1. Monopoli alamiah, yaitu monopoli yang disebabkan oleh keadaan alam tertentu ataupun yang disebabkan oleh adanya bakat khusus melebihi orang lain.
2. Monopoli undang-undang, yaitu monopoli yang diberikan oleh pemerintah melalui peraturan undang-undang baik kepada swasta maupun monopoli yang dikuasai atau dimiliki oleh Negara dengan ketetapan undang-undang:
    a. Contoh monopoli undang-undang kepada swasta: adanya pemberian hak paten, hak cipta, hak konsesi, hak merek dagang dan sebagainya.
    b. Contoh monopoli yang dipegang oleh Negara dengan ketetapan undang-undang, yaitu Bank Indonesia, PT. PLN (Persero), PT. Postel, Perum Kereta Api dan sebagainya.
3. Monopoli karena perjanjian, yaitu monopoli melalui perjanjian kerja sama dengan orang/perusahaan lain dengan tujuan mengurangi persaingan atau menguasai perusahaan lain.

Monopoli tidak selalu bertujuan buruk, hal ini terutama karena sektor-sektor strategis masih diperlukan, bahkan dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, pemerintah membentuk Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dianggap sebagai agen pembangunan, dengan dukungan dana

---

[71] Elyta Ras Gintng, *Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 94.

[72] Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 104-105.

dan pemerintah. Penentuan langkah ini mengingat perilaku, moralitas, dan etika pengusaha swasta belum menemukan bentuknya yang dapat menjaga keseimbangan sistem ekonomi yang serba bebas dan terbuka. Oleh karena itu, peran BUMN tetap bersifat strategis, terlebih di saat belum terbentuknya peraturan mengenai praktek bisnis yang wajar, mengingat produk BUMN sebagai hasil eksploitasi dan pengolahan kekayaan alam yang langka, yang pada hakikatnya milik rakyat. Dalam hal ini, BUMN merupakan penyedia utama berbagai barang dan jasa untuk konsumsi maupun sebagai bahan baku atau penolong bagi proses produksi selanjutnya. Barang dan jasa yang dihasilkan oleh BUMN tersebut meliputi listrik, telekomunikasi, minyak dan gas bumi, pupuk, produk pertanian, angkatan darat, laut dan udara, pegadaian, perbankan, dan lain-lain.[73]

UUD 1945 melindungi kepentingan rakyat melalui pendekatan kesejahteraan dengan tidak membiarkan mekanisme pasar berjalan dengan bebas, namun tetap memerlukan peraturan perundang-undangan untuk mengatur jalannya perkenomian nasional. Pasal 33 UUD 1945 menyiratkan tujuan pembangunan ekonomi yang hendak dicapai haruslah berdasarkan kepada demokrasi yang bersifat kerakyatan, yaitu adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[74]

Selama ini eksistensi BUMN masih dipertahankan mengingat dasar pembentukan dan kegunaannya bagi masyarakat secara luas, antara lain adalah

---

[73] A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 42-43.

[74] Ayudha D. Prayoga et. al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Elipse, Jakarta, 2000, hlm. 39.

listrik. Listrik merupakan komoditas yang memiliki kekhususan-kekhususan tertentu, yaitu:

1. Listrik merupakan kebutuhan vital, sehingga sangat dibutuhkan rakyat banyak;
2. Sifatnya yang merupakan *natural monopoly*, karena distribusi dan transmisinya yang tidak dapat dilakukan oleh banyak perusahaan sekaligus di dalam persaingan.[75]

Namun, kinerja BUMN dinilai masyarakat selama ini sebagai tidak efisien, tidak sehat, tidak produktif, tidak kreatif, dan tidak melayani konsumen secara bertanggung jawab. BUMN yang sejak berdirinya senantiasa dimanjakan dengan proteksi pemerintah, di mana hakekat proteksi dalam hal ini sama dengan yang diberikan kepada *infant industry*, agar perusahaan (BUMN) tidak mati dalam persaingan dengan perusahan-perusahaan (swasta) besar. Proteksi yang diberikan kepada BUMN biasanya berbentuk kekuasaan hak monopoli, yang secara teoritis hak monopoli memberikan dampak keuntungan dan kerugian. Di satu pihak, perusahaan yang bersangkutan dapat menentukan harga menurut kehendaknya, hal ini berarti dapat menciptakan keuntungan yang besar sekali, sehingga pada akhirnya hanya akan berakibat membebani konsumen yang harus menanggung biaya produksi (yang pada umumnya tidak efisien).[76]

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

[75] A. M.Tri Anggraini, *loc.cit.*
[76] *Ibid,* hlm. 51-52.

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 Perubahaan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK.00/1989 tanggal 28 Juni 1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN.[77]

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menilai sebagian besar Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merasa bebas dari hukum persaingan. Pelaku usaha plat merah itu cenderung berlindung dibalik Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut memang memberikan pengecualian monopoli, namun apakah Pasal 51 bisa diterapkan pada seluruh BUMN? Jawaban KPPU Tidak.

KPPU berpendapat bahwa BUMN kerap melakukan monopoli lantaran memposisikan diri sebagai bagian dari negara atau pemerintah. Padahal BUMN tidak berbeda dengan perseroan. Yang beda hanyalah kepemilikan saham. Tidak semua bisa melakukan monopoli. BUMN yang bisa melakukan monopoli hanyalah BUMN yang mendapat amanat dari Undang-Undang, antara lain PT Pertamina (Persero), PLN dan PT Jamsostek (Persero). Undang-Undang tersebut harus jelas mencantumkan tujuan dan mekanisme pengendalian dan pengawasan negara atas monopoli.[78]

Seharusnya pengecualian bagi BUMN seyogianya dilakukan secara bersyarat, dengan kriteria-kriteria yang harus dipenuhi BUMN sebelum

[77] Susanti, *op.cit,* hlm. 818

[78] http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21323/bumn-tidak-boleh-berlindung-di-balik-hakmonopoli, diakses pada tanggal 17 Maret 2017.

memegang hak monopoli, seperti harus profesional dan transparan. Ada dua kriteria yuridis yang harus dipenuhi BUMN atau lembaga lainnya untuk mendapatkan hak monopoli tersebut, yaitu:[79]

a. Barang dan/atau jasa yang dihasilkan harus menguasai hajat hidup orang banyak dan masuk dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.
b. Keharusan diaturnya hal tersebut dalam bentuk undang-undang.

Penetapan tarif dan kebijakan-kebijakan lain harus dilakukan di bawah kontrol pemerintah dan rakyat melalui DPR. Jika tidak demikian maka pengecualian dalam bentuk apa pun hanya dapat menimbulkan persaingan tidak sehat dan tidak membawa manfaat apa pun, karena penilaian masyarakat pada masa-masa yang lampau bahwa BUMN di Indonesia, tidak profesional dan BUMN dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak transparan.

Meskipun pada dasarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memperbolehkan BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk/ditunjuk oleh pemerintah memonopoli suatu kegiatan usaha selama diatur dalam perundang-undangan, namun perlu diingat bahwa selama menjalankan hak monopolinya, BUMN atau badan/lembaga yang ditunjuk oleh 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 No. 5 Tahun 1999.

[79] Susanti, *op.cit*, hlm. 818-819.

Pengecualian Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 ini secara yuridis memiliki keterkaitan dengan UUD 1945, khususnya dengan Pasal 33 bahwa: "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran semua orang. Untuk mencapai tujuan tersebut maka cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Hal ini untuk menjaga agar rakyat banyak tidak di bawah kekuasaan orang perorangan yang menguasai cabang-cabang produksi yang penting. Hanya perusahaan yang tidak mengusasi hajat hidup orang banyak yang boleh berada di tangan orang perorangan. Dengan demikian monopoli yang boleh dilakukan adalah monopoli oleh negara.[80]

Berdasarkan penjelasan di atas, KPPU pada dasarnya 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 No. 5 Tahun 1999.[81]

B. Implementasi Penunjukan Langsung dalam Pengadaan Jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta

1. Pengadaan Jasa *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) di Bandar Udara Soekarno Hatta

[80] *Ibid*, hlm. 819-820.
[81] *Ibid*, hlm. 821-822.

Penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS diawali oleh adanya nota kesepahaman antara PT. Angkasa Pura II dengan PT. Telkom Indonesia Tbk. Sebagai tindak lanjut dari nota kesepahaman tersebut, maka dibuatlah perjanjian kerjasama antar kedua pihak yang mengatur secara umum bagaimana pengimplementasian jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta. Untuk itu, perlu diketahui sebelumnya apa isi nota kesepahaman, perjanjian kerjasama dan bentuk pengimplementasian jasa *e*-POS tersebut agar pembahasan dalam penulisan ini lebih terarah. Berikut adalah penjelasannya:[82]

a. Nota Kesepahaman antara PT. Angkasa Pura II dengan PT. Telkom Indonesia Tbk:
    1) Pada tanggal 22 Oktober 2008, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. menandatangani nota kesepahaman tentang "Penyediaan Layanan Total Solusi Fasilitas Telekomunikasi pada Bandar Udara yang dikelola oleh PT. Angkasa Pura II;
    2) Maksud dan tujuan dibuatnya nota kesepahaman tersebut adalah sebagai pedoman dan persiapan implementasi dengan bersama-sama melakukan kajian kerjasama yang saling menguntungkan dalam pemanfaatan potensi yang dimiliki oleh masing-masing pihak serta membangun kemitraan strategis dalam merancang pembangunan, pengembangan dan peningkatan pemanfaatan Layanan Total Solusi

[82] Putusan KPPU No. 07/KPPU- I/2013, hlm. 8-10.

Fasilitas Telekomunikasi di bandara yang dikelola PT. Angkasa Pura II;

3) Pada tanggal 30 Desember 2008, PT. Angkasa Pura II memberikan ijin prinsip perihal kerjasama penyediaan layanan total solusi fasilitas telekomunikasi di Terminal 3 Bandara Soekarno Hatta;
4) Pada tanggal 13 Maret 2009, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. menandatangani kesepakatan bersama dalam rangka menindaklanjuti nota kesepahaman dengan mengadakan *free trial* jasa *e-business* berupa layanan "*online Point of Sales*" di Terminal 3 Pier 1 Bandara Soekarno Hatta;
5) Pada tanggal 23 Februari 2010, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. menandatangani nota kesepahaman tentang "Penyediaan Layanan Total Solusi Fasilitas Telekomunikasi pada Bandar Udara yang dikelola oleh PT. Angkasa Pura II, dan
6) Pada tanggal 26 Januari 2011, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. kembali menandatangani nota kesepahaman tentang "Penyediaan dan Pengembangan Layanan Sistem Informasi dan Telekomunikasi PT. Angkasa Pura II.

b. Perjanjian Kerjasama Penyediaan Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) di Bandara Soekarno Hatta
   1) Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa perjanjian kerjasama "Penyediaan Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS)

di Bandara Soekarno Hatta telah ditandatangani oleh PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. pada tanggal 30 Maret 2011;

2) Lingkup Kerja Sama, dimana pada pokonya meliputi;
   a) Penyediaan, pengoperasian, pemeliharaan dan modernisasi fasilitas *e*-POS pada lokasi di Bandara Soekarno Hatta;
   b) Fasilitas yang disediakan PT. Telkom Indonesia Tbk. meliputi: perangkat *software*, *link* (koneksi jaringan internet) dan *terminal client* (*hardware*), dan
   c) Jumlah fasilitas *e*-POS yang dipasang di Bandara Soekarno-Hatta adalah sebanyak 400 (empat ratus) unit terminal client.
3) Jangka Waktu, dimana jangka waktu perjanjian berlaku selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang;
4) Biaya Penyediaan, dimana seluruh biaya penyediaan fasilitas *e*-POS menjadi tanggung jawab PT. Telkom Indonesia Tbk.;
5) Pembagian Pendapatan Penyediaan Layanan *e*-POS;
   a) Tarif layanan *e*-POS kepada mitra usaha atas penggunaan fasilitas layanan *e*-POS sebesar Rp. 1.350.000,-/unit/bulan (belum termasuk PPN), dan
   b) Bagian PT. Angkasa Pura II atas tarif layanan tersebut sebesar Rp. 250.000,-/unit/bulan.
6) Cara Pembayaran, yang pada pokoknya sebagai berikut:

a) PT. Telkom Indonesia Tbk. wajib melakukan penagihan kepada mitra usaha atas layanan *e*-POS yang diberikan kepada mitra usaha;
b) Atas pembayaran tersebut, PT. Telkom Indonesia Tbk. wajib melaporkan jumlah mitra usaha yang telah melakukan pembayaran atas layanan *e*-POS;
c) Berdasarkan laporan tersebut, PT. Angkasa Pura II mengeluarkan invoice sebagai dasar penagihan kepada PT. PT. Telkom Indonesia Tbk., dan
d) PT. Telkom Indonesia Tbk. wajib membayarkan bagian yang menjadi hak PT. Angkasa Pura II.

7) Hak dan Kewajiban PT. Angkasa Pura, yang pada pokoknya sebagai berikut:
a) Berhak menerima pembayaran bagian pendapatan layanan *e*-POS;
b) Berhak melakukan pengawasan terhadap aktivitas PT. Telkom Indonesia Tbk. di Bandara;
c) Berhak mengadakan evaluasi kepuasan pelanggan atas jasa dan fasilitas *e*-POS yang diberikan PT. Telkom Indonesia Tbk.;
d) Berhak melakukan rekonsiliasi dengan PT. Telkom Indonesia Tbk. mengenai penggunaan layanan *e*-POS;
e) Wajib melakukan pengelolaan pelanggan layanan *e*-POS di Bandara;

f) Wajib meneruskan keluahan/komplain terkait dengan layanan *e*-POS di luar tanggung jawab PT. Angkasa Pura II kepada PT. Telkom Indonesia Tbk., dan

g) Wajib menyediakan tenaga teknisi yang bertugas selama 24 jam dalam sehari dan untuk mendampingi PT. Telkom Indonesia Tbk. dalam mengadakan perbaikan apabila terjadi gangguan pada jaringan fasilitas *e*-POS di Bandara.

8) Hak dan Kewajiban PT. Telkom Indonesia Tbk. II, yang pada pokoknya sebagai berikut:

a) Berhak mengembangkan dan modernisasi jaringan fasilitas *e*-POS setelah berkoordinasi dengan PT. Angkasa Pura II;

b) Berhak untuk mendapatkan pendampingan dalam rangka pengoperasian, perbaikan, pemeliharaan, pengembangan, dan modernisasi fasilitas *e*-POS pada lokasi bandara;

c) Berhak mendapatkan kepastian penggunaan fasilitas *e*-POS oleh *tenant*;

d) Wajib menyediakan fasilitas *e*-POS;

e) Wajib menjaga kualitas pelayanan, memelihara dan memperbaiki gangguan perangkat fasilitas *e*-POS di bandara;

f) Wajib membayar bagian pendapatan PT. Angkasa Pura;

g) Wajib menindaklajuti hasil evaluasi kepuasan pelanggan di bandara yang dilaksanakan oleh PT. Angkasa Pura II, dan

h) Wajib menyediakan tenaga teknisi yang bertugas selama 24 jam dalam sehari dan segera mengadakan perbaikan apabila terjadi gangguan pada jaringan fasilitas *e*-POS di Bandara.

c. Implementasi *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta sebagai berikut:

1) Pada tanggal 14 April 2009, PT. Telkom Indonesia Tbk mengajukan proposal penawaran layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) kepada PT. Angkasa Pura II;
2) Pada tanggal 21 Januari 2010, PT. Angkasa Pura II menyelenggarakan sosialisasi dan *soft launching* fasilitas *e*-POS.
3) Pada tanggal 2 Agustus 2010, PT. Telkom Indonesia Tbk. menyampaikan proposal "Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) di Bandara Soekarno Hatta;
4) Pada tanggal 8 November 2010, PT. Telkom Indonesia Tbk menyampaikan laporan pelaksanaan uji coba pemasangan *e*-POS di Terminal 1A dan Terminal 3 Bandara Soekarno Hatta dimana secara prinsip menyatakan bahwa uji coba terlah berjalan baik dan telah tersambung (*online*) dengan komputer PT. Angkasa Pura II;
5) Pada tanggal 19 November 2010, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk melakukan negosiasi terkait kerja sama penyediaan layanan e-POS tersebut dan menghasilkan antara lain sebagai berikut:
   a) Lokasi di Terminal 1, Terminal 2 (tidak termasuk Terminal D) dan Terminal 3 serta Area Kargo Bandara Soekarno-Hatta;

b) Fasilitas e-POS disediakan oleh PT. Telkom Indonesia Tbk. meliputi: perangkat *software, link,* dan *terminal client*;

c) Selama perjanjian, seluruh pemeliharaan/perawatan fasilitas layanan e-POS dan penggantian perangkat yang rusak menjadi tanggung jawab PT. Telkom Indonesia Tbk;

d) Nilai investasi sebesar Rp. 8,2 milyar untuk memenuhi target 400 (empat ratus) *terminal client*, dan

e) Pengenaan tarif layanan e-POS kepada tenant/mitra usaha sebesar Rp. 1.350.000,- per-unit per-bulan (belum termasuk PPN). Tarif layanan *e*-POS tersebut terdiri dari komponen biaya investasi dan operasional sebesar Rp. 1.050.000,- per-unit per-bulan dan profit Rp 300.000,- per unit per-bulan. Bagian PT. Angkasa Pura II atas profit tersebut adalah Rp. 250.000,- per-unit per-bulan.

6) Pada tanggal 30 Maret 2011, PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. menandatangani perjanjian kerjasama "Penyediaan Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) di Bandara Soekarno Hatta, dan

7) Pada tanggal 18 Juli 2011, PT. Angkasa Pura II mengeluarkan Edaran Tentang Kewajiban Penggunaan dan Biaya Fasilitas *Electronic Point of Sales* (*e*-POS), dimana para Mitra Usaha diwajibkan untuk menggunakan fasilitas *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) sebagai alat monitoring realisasi pendapatan usaha di tiap

lokasi di Bandara Soekarno-Hatta dengan dikenakan biaya sebesar Rp. 1.350.000,- per-unit per-bulan (belum termasuk PPN) yang akan ditagihkan kepada para Mitra Usaha oleh PT. Telkom Indonesia Tbk.

2. Penunjukan Langsung dalam Pengadaan Jasa *e*-POS di Banda Udara Soekarno Hatta

Setelah mengetahui tentang nota kesepahaman, perjanjian kerjasama dan bentuk implementasi pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta, maka selanjutnya perlu dibahas apakah penunjukan langsung yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II dengan PT. Telkom Indonesia Tbk. dalam pengadaan jasa *e*-POS ini sudah tepat?

Sebelum menentukan apakah penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta tepat atau tidak, perlu diketahui sebelumnya mengenai peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa BUMN dan juga penunjukan langsung.

Pasal 2 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 mengatur tentang prinsip-prinsip umum yang harus diterapkan dalam pengadaan barang dan jasa yang menyebutkan bahwa:

(1) Pengadaan Barang dan Jasa wajib menerapkan prinsip-prinsip:

a. Efisien, berarti Pengadaan Barang dan Jasa harus diusahakan untuk mendapatkan hasil yang optimal dan terbaik dalam waktu yang cepat dengan menggunakan dana dan kemampuan seminimal mungkin secara wajar dan bukan hanya didasarkan pada harga terendah;

b. Efektif, berarti Pengadaan Barang dan Jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;

c. Kompetitif, berarti Pengadaan Barang dan Jasa harus terbuka bagi Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara Penyedia Barang dan Jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan;

d. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai Pengadaan Barang dan Jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon Penyedia Barang dan Jasa, sifatnya terbuka bagi peserta Penyedia Barang dan Jasa yang benninat;

e. Adil dan wajar, berarti memberikan perlakuan yang sarna bagi semua calon Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi syarat;

f. Akuntabe1, berarti harus mencapai sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menjauhkan dari potensi penyalahgunaan dan penyimpangan.

(2) Pengguna Barang dan Jasa mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri, rancang bangun dan perekayasaan nasional, serta perluasan kesempatan bagi usaha kecil, sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan.

(3) Dalam rangka mendorong pertumbuhan industri dalam negeri, Pengguna Barang dan Jasa dapat memberikan preferensi penggunaan penggunaan produksi dalam negeri dengan tetap mengindahkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(4) Pengguna Barang dan Jasa mengutamakan sinergi antar BUMN, Anak Perusahaan BUMN, dan/atau Perusahaan Terafiliasi BUMN atau antar Anak Perusahaan BUMN dan/atau antar Perusahaan Terafiliasi BUMN, dalam rangka meningkatkan efisiesni usaha atau perekonomian.

Prinsip-prinsip umum dalam pengadaan barang dan jasa tersebut, diharapkan dapat mencapai tujuan pengaturan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 3 Permen BUMN No. PER-05/MBU/2008 yaitu:

Tujuan pengaturan mengenai Pengadaan Barang dan Jasa ini adalah:

a. Meningkatkan efisiensi;
b. Mendukung penciptaan nilai tambah di BUMN;
c. Menyederhanakan dan mempercepat proses pengambilan keputusan;
d. Meningkatkan kemandirian, tanggung jawab dan profesionalisrne;
e. Meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri;
f. Meningkatkan sinergi antar BUMN dan/atau Anak Perusahaan.

Pengertian penunjukan langsung diatur di dalam Pasal 5 ayat 2 huruf c Permen BUMN No. PER-05/MBU/2008, yaitu “pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan

jasa atau melalui *beauty contest*".[83] Kemudian, pengaturan tentang pelaksanaan penunjukan langsung diatur di dalam Pasal 9 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012, yaitu:

(1) Pengadaan barang dan Jasa melalui penunjukan langsung dilakukan dengan menunjuk langsung 1 (satu) atau lebih Penyedia Barang dan Jasa.

(2) Penunjukan langsung hanya dapat dilakukan sepanjang Direksi terlebih dahulu merumuskan ketentuan internal dan kriteria yang memenuhi yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dengan memperhatikan ketentuan pada ayat (3) Pasal ini.

(3) Penunjukan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan apabila memenuhi minimal salah satu dari persyaratan sebagai berikut:

   a. Barang dan jasa yang dibutuhkan bagi kinerja utama perusahaan tidak dapat ditunda keberadaannya (*business critical asset*);
   b. Penyedia Barang dan Jasa yang dimaksud hanya satu-satunya (*barang spesifik*);
   c. Barang dan jasa yang bersifat knowledge intensive dimana untuk menggunakan dan memelihara produk tersebut membutuhkan kelangsungan pengetahuan dari Penyedia Barang dan Jasa;
   d. Bila pelaksanaan Penyediaan Barang dan Jasa dengan menggunakan cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a dan b

[83] Pasal 5 ayat 2 huruf c Peraturan Menteri BUMN No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

telah dua kali dilakukan namun peserta pelelangan atau pemilihan langsung tidak memenuhi kriteria atau tidak ada pihak yang mengikuti pelelangan atau pemilihan langsung, sekalipun ketentuan dan syarat-syarat telah memenuhi kewajaran;

e. Barang dan jasa yang dimiliki oleh pemegang hak atas kekayaan intelektual (HAKI) atau yang memiliki jaminan (*warranty*) dari Original Equipment Manufacture;

f. Penanganan darurat untuk keamanan, keselamatan masyarakat, dan aset strategis perusahaan;

g. Barang dan jasa yang merupakan pembelian berulang (*repeat order*) sepanjang harga yang ditawarkan menguntungkan dengan tidak mengorbankan kualitas barang dan jasa;

h. Penanganan darurat akibat bencana alam, baik yang bersifat lokal maupun nasional;

i. Barang dan jasa lanjutan yang secara teknis merupakan satu kesatuan yang sifatnya tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya;

j. Penyedia barang dan jasa adalah BUMN, Anak Perusahaan BUMN atau Perusahaan Terafiliasi BUMN, sepanjang barang dan/atau jasa dimaksud adalah merupakan produk atau layanan dari BUMN, Anak Perusahaan BUMN, Perusahaan Terafiliasi BUMN, dan/atau usaha kecil dan mikro, sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat

dipertanggungjawabkan, serta dimungkinkan dalam peraturan sektoral.

k. Pengadaan barang dan jasa dalam jumlah dan nilai tertentu yang ditetapkan Direksi dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Dewan Komisaris.

(4) Penunjukkan langsung kepada BUMN, Anak Perusahaan BUMN, dan Perusahaan Terafiliasi BUMN, sepanjang barang dan/atau jasa dimaksud adalah merupakan produk layanan dari BUMN, Anak Perusahaan BUMN, Perusahaan Terafiliasi BUMN, dan/atau usaha kecil dan mikro, dan sepanjang kualitas harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, serta dimungkinkan dalam peraturan sektoral.

Setelah mengetahui berbagai Pasal yang mengatur tentang penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan jasa BUMN, barulah bisa dilakukan analisis dan pembahasan terkait "apakah penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta dapat dibenarkan?".

Dilihat dari syarat-syarat dalam melakukan penunjukan langsung, sekilas penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini memenuhi salah satu syarat di dalam Pasal 9 ayat 3 huruf k, yaitu "Pengadaan barang dan jasa dalam jumlah dan nilai tertentu yang ditetapkan Direksi dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Dewan Komisaris." Pada dasarnya, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini memang telah disetujui oleh Dewan Komisaris PT. Angkasa Pura II melalui surat permohonan yang diajukan oleh Direktur Utama PT. Angkasa Pura II.

Tetapi, dengan disetujuinya surat permohonan pengadaan jasa *e*-POS tersebut bukan berarti penunjukan langsung dapat segera dilaksanakan. Terdapat ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh Direksi sebelum melakukan penunjukan langsung. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 9 ayat 2 yang menyebutkan bahwa "Penunjukan langsung hanya dapat dilakukan sepanjang Direksi terlebih dahulu merumuskan ketentuan internal dan kriteria yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dengan memperhatikan pada ayat (3) Pasal ini." Artinya, dalam penunjukan langsung, prinsip-prinsip umum dalam pengadaan barang dan jasa BUMN harus diterapkan dan tidak dapat dikesampingkan.

Dilihat dari dampak pengimplementasian penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini, penulis berpendapat bahwa prinsip-prinsip umum dalam pengadaan barang dan jasa BUMN tidak diterapkan. Hal ini dikarenakan, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini telah menyebabkan suatu hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi perusahaan lain agar dapat bersaing dalam menyediakan jasa *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta. PT. Angkasa Pura II pada tanggal 22 Agustus 2010 - 27 September 2010 memang telah mengumumkan melalui website perusahaan terkait peluang kerja sama pengadaan jasa *e*-POS ini. Secara faktual, sistem *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta sebenarnya telah dilaksanakan oleh PT. Telkom Indonesia Tbk. dan akan dikembangkan oleh PT. Telkom Indonesia Tbk. juga, sehingga pengumuman tersebut hanya merupakan formalitas saja karena secara faktual berdasarkan bukti yang ada, PT.

Angkasa Pura II tidak secara serius mencari perusahaan-perusahaan yang berminat selain PT. Telkom Indonesia Tbk. Hal tersebut dibuktikan dengan fakta dan analisis sebagai berikut:[84]

a. PT. Angkasa Pura II sengaja tidak memberikan penawaran atau undangan kepada operator telekomunikasi yang sudah bekerja di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta (seperti PT. Indosat, Tbk, PT. Aplikanusa Lintasarta) atau operator-operator telekomunikasi lain yang terkemuka.
b. Bahkan fakta tersebut diperkuat dengan pendapat terkait aspek Teknis-Operasional pada Dokumen Justifikasi Kerja Sama Pengembangan Sistem Layanan *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta dengan PT. Telkom Indonesia Tbk. tanggal 5 Februari 2011 yang menyatakan pada pokoknya sebagai berikut; ".....kendala waktu jika pekerjaan pengadaan dan pemasangan ePOS/CROL di Terminal 3 BSH dilakukan melalui proses tender serta kendala anggaran (tidak dianggarkan dalam RKAP 2009), dengan demikian maka pengadaan perangkat CROL di terminal 3 dapat dikerjasamakan dengan PT. Telkom Indonesia Tbk.

Dari pembahasan di atas, terbukti bahwa pada dasarnya PT. Angkasa Pura II hanya ingin PT. Telkom Indonesia Tbk. yang menyediakan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta. Artinya prinsip-prinsip umum pengadaan barang dan jasa BUMN seperti kompetitif, transparan serta adil dan wajar tidak terpenuhi dalam penunjukan langsung jasa *e*-POS ini.

[84] [84] Putusan KPPU No. 07/KPPU- I/2013, hlm. 58-59

Selain menimbulkan hambatan masuk (*barrier to entry*), penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini juga menimbulkan perjanjian mengikat (*tying agreement*) yang merugikan bagi konsumen dalam hal ini para *tenant*/mitra usaha di lingkungan Bandar Udara Soekarno Hatta. Perjanjian yang bersifat mengikat (*tying agreement*) tersebut dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II terkait dengan perjanjian konsesi usaha dan sewa-menyewa ruangan dimana pihak yang menyewa ruangan di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta, juga diwajibkan untuk membeli dan/atau membayar layanan *e*-POS.

Kewajiban penggunaan layanan *e*-POS sebenarnya lebih banyak memberikan manfaat bagi PT. Angkasa Pura II secara sepihak karena memberikan kemudahan bagi PT. Angkasa Pura II dalam memonitor transaksi yang dilakukan para *tenant* dengan para pengguna jasa Bandar Udara Soekarno Hatta (konsumen). Terlebih lagi secara faktual, para *tenant* telah memiliki sistem pencatatan transaksi sendiri yang belum tentu dapat terintegrasi dengan sistem layanan *e*-POS tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pengenaan tarif layanan *e*-POS kepada *tenant*/mitra usaha sebesar Rp 1.350.000,- (satu juta tiga ratus lima puluh ribu rupiah) per unit per bulan, belum termasuk PPN. Tarif layanan *e*-POS terdiri dari komponen biaya investasi dan operasional sebesar Rp. 1.050.000,- (satu juta lima puluh ribu rupiah) per unit per bulan dan profit sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) per unit per bulan. (keterangan dengan pembagian Rp. 50.000,-

untuk PT. Telkom Indonesia Tbk. dan Rp. 250.000,- untuk PT. Angkasa Pura II).

Pada dasarnya, sudah ada peraturan yang melarang dilakukannya penunjukan langsung seperti yang dilakukan dalam kasus pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta ini. Larangan tersebut diatur di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di dalam Bab III Perkom No. 3 Tahun 2010 ini, dijelaskan mengenai simulasi kasus yang terkait dengan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Tujuan dari Bab III Perkom No. 3 Tahun 2010 ini adalah untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pemahaman dan kemungkinan penyimpangan dari ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Salah satu penjelasan dari Bab III tersebut adalah tentang kasus monopoli yang mengarah pada praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, berikut adalah simulasi kasus (bukan sebenarnya):[85]

BUMN PT. X merupakan pemegang hak monopoli pengusahaan gas. Disamping melalui salah satu anak perusahaannya (yaitu PT. Y), PT. X juga bekerjasama dengan rekanan (yang tidak terafiliasi) dalam mendistribusikan gas di berbagai daerah.

Dalam mendistribusikan gas di wilayah-wilayah yang padat populasinya, BUMN PT. X langsung menunjuk PT. Y yang merupakan

[85] Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999

anak perusahaannya. Pada wilayah yang padat populasinya tersebut, BUMN PT. X tidak memberikan kesempatan kepada distributor lain (yang memiliki kompetensi yang relatif sama) untuk menawarkan pola kerjasama dengan BUMN PT. X. Selain itu, dalam prakteknya BUMN PT. X juga menetapkan harga jual gas yang tinggi (mahal) dengan kualitas pelayanan yang menurut konsumen mengecewakan.

Dari simulasi kasus di atas, Bab III Perkom No. 3 Tahun 2010 juga melakukan pembahasan. Berikut pembahasannya:

Ketika PT. X menunjuk PT. Y (yang merupakan anak perusahaannya) untuk memonopoli distribusi gas di wilayah yang padat populasinya, tanpa memberikan kesempatan perusahaan lain yang sejenis untuk menawarkan bentuk kerjasama yang kompetitif, maka potensi benturan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dapat terjadi, khususnya terkait dengan dugaan menghambat persaingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999.

Dari penjelasan di atas, penulis berpendapat bahwa pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta tidak dapat dilakukan dengan cara penunjukan langsung. Hal ini dikarenakan, tidak terpenuhinya syarat-syarat penunjukan langsung yang diatur di dalam Pasal 9 ayat 3 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 serta tidak diterapkannya prinsip-prinsip umum dalam pengadaan barang dan jasa BUMN yang merupakan bentuk apresiasi terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha. Argumen penulis ini juga diperkuat dengan adanya larangan penunjukan langsung yang dapat

menyebabkan benturan terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha, seperti diatur di dalam Bab III Perkom No. 3 Tahun 2010. Oleh karena itu, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta secara serta merta tidak dapat mengesampingkan prinsip-prinsip persaingan usaha.

3. Tidak Terwujudnya Efisiensi Ekonomi dalam Penunjukan Langsung Pengadaan Jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta

Efisiensi memang sangat penting dalam menjalankan roda perekenomian terkhusus bagi negara, baik negara berkembang maupun bagi negara yang sudah maju. Hal ini dikarenakan ekonomi pasar tumbuh melalui tiga hal yaitu kadar kompetisi dalam negeri, kadar keterbukaan negara terhadap perdagangan dan integrasinya dengan bagian lain di dunia.[86]

Di Indonesia, bentuk efisiensi yang diterapkan khususnya di bidang perekonomian nasional adalah efisiensi berkeadilan. Pasal 33 ayat 4 merupakan dasar diterapkannya efisiensi berkeadilan tersebut. Adapun bunyi Pasal 33 ayat 4 adalah "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Pencantuman istilah "efisiensi berkeadilan" bertujuan untuk membuat ekonomi Indonesia lebih ramah pada pasar, namun tetap selaras dengan asas

[86] Catur Septiana Rakhmawati, *Implementasi Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 tentang Pedoman Umum Pengadaan Barang dan Jasa BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Bussiness Law Review, Vol. 1, No. 2, 2017, hlm. 42

kekeluargaan yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan."[87] Konsekuensi hukum dari keberadaan ketentuan tersebut dalam konstitusi adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur bagian dari perekonomian nasional harus diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan konsep "efisiensi berkeadilan" termasuk diantaranya peraturan tentang pengadaan barang dan jasa BUMN.

Di dalam Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 terdapat amanat untuk melakukan sinergi BUMN dalam pengadaan barang dan jasa BUMN. Amanat tersebut tertuang di dalam Pasal 2 ayat 4 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 yang berbunyi "Pengguna barang dan jasa mengutamakan sinergi antar BUMN, Anak Perusahaan BUMN, dan/atau Perusahaan Terafiliasi BUMN, dalam rangka meningkatkan efisiensi usaha atau perekonomian".

Penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta, menurut pihak PT. Angkasa Pura II merupakan sebuah bentuk sinergi BUMN demi terwujudnya efisiensi ekonomi. Dari pernyataan ini, perlu dilakukan analisis apakah alasan sinergi BUMN sebagai bentuk efisiensi ekonomi dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS ini dapat dibenarkan?

---

[87] Adhi Anugroho, Ratih Lestarini, dan Tri Hayati, "Analisis Yuridis Terhadap Asas Efisiensi Berkeadilan Berdasarkan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Ketenagalistrikan", *Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 2, 2017,* hlm. 184.

Untuk mempermudah memahami konsep efisiensi, terdapat 2 (dua) teori yang dapat digunakan, yaitu teori Efisiensi Pareto (*Pareto Efficiency*) yang umumnya menyangkut kepuasan dan preferensi individu sebagai salah satu konsep efisiensi yang banyak diterapkan dalam hukum dan ekonomi, dan Efisiensi Kaldor-Hicks (*Kaldor-Hicks Efficiency*). Pengertian efisiensi dalam teori Efisiensi Pareto (*Pareto Efficiency*) adalah pengalokasian sumber daya yang membuat paling tidak satu pihak merasa diuntungkan dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Kondisi Efisiensi Pareto hampir tidak pernah terjadi di dunia nyata, maka Efisiensi Pareto diuji dengan teori Efisiensi Kaldor-Hicks (*Kaldor-Hicks Efficiency*). Dalam teori Efisiensi Kaldor-Hicks disebutkan bahwa apakah dengan perubahan tersebut maka mereka yang merasa diuntungkan dapat menyediakan kompensasi yang seimbang kepada mereka yang merasa dirugikan akibat kebijakan atau perubahan hukum tersebut.[88]

Dalam konsep Efisiensi Pareto, suatu pengaturan alokasi sumber daya dianggap efisien secara Pareto jika tidak mungkin untuk mengubah keadaan tersebut sehingga menyebabkan setidaknya satu pihak menjadi lebih baik (*better off*) tanpa membuat pihak lain menjadi lebih buruk (*worse off*). Suatu perubahan keadaan yang membuat satu pihak menjadi *better off* tanpa ada pihak lain yang *worse off* adalah suatu kemajuan secara Pareto (*Pareto improvement*). Sebutan lain kemajuan secara Pareto adalah "*win-win solution*". Implikasinya hanya ada pihak yang diuntungkan (*winner*), dan

[88] Jeffrey L. Harrison, *loc.cit.*

tidak ada pihak yang dirugikan (*loser*) yang timbul dari kemajuan secara Pareto. Sementara efisiensi Kaldor-Hicks lahir dengan tujuan untuk mengembangkan ukuran efisiensi yang lebih aplikatif dari efisiensi Pareto. Konsep Kaldor-Hicks adalah konsep efisiensi yang membolehkan munculnya *loser* sebagai akibat suatu alokasi, selama *loser* tersebut diberikan kompensasi.[89]

Setelah mengetahui teori-teori untuk menakar tingkat efisiensi tersebut, penulis akan menggunakan teori Efisiensi Kaldor-Hicks untuk menentukan apakah penunjukan langsung yang dilakukan PT. Angkasa Pura II terhadap PT. Telkom Indonesia Tbk. dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta adalah suatu bentuk efisiensi ekonomi. Alasan penulis menggunakan teori Efisiensi Kaldor-Hicks karena teori efisiensi ini lebih mengedepankan kesejahteraan sosial yang merupakan amanat Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 dibanding Efisiensi Pareto yang hanya mengedepankan keuntungan secara individu.

Langkah selanjutnya untuk menentukan efisiensi atau tidaknya pelaksanaan penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS adalah melihat dampak dari pengimplementasian penunjukan langsung tersebut. Merujuk kepada pembahasan sebelumnya, dapat dilihat bahwa penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta hanya mengedepankan keuntungan bagi pihak PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia semata. Hal ini dapat dilihat dari pengenaan tarif layanan

[89] Adhi Nugroho, *op.cit*, hlm. 188.

e-POS kepada *tenant*/mitra usaha sebesar Rp 1.350.000,- (satu juta tiga ratus lima puluh ribu rupiah) per unit per bulan, belum termasuk PPN. Tarif layanan *e*-POS terdiri dari komponen biaya investasi dan operasional sebesar Rp. 1.050.000,- (satu juta lima puluh ribu rupiah) per unit per bulan dan profit sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) per unit per bulan. (keterangan dengan pembagian Rp. 50.000,- untuk PT. Telkom Indonesia Tbk. dan Rp. 250.000,- untuk PT. Angkasa Pura II).

Selain itu, terdapat perjanjian yang mengikat (*tying agreement*) terkait dengan perjanjian konsesi usaha dan sewa-menyewa ruangan dimana pihak yang menyewa ruangan di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta, juga diwajibkan untuk membeli dan/atau membayar layanan *e*-POS. Hal ini, menyebabkan kerugian bagi konsumen yaitu mitra/*tenant* karena akses ke pasar atau tidak memiliki pilihan atau kesempatan layanan produk jasa telekomunikasi yang lebih kompetitif. Tidak hanya itu saja, dampak negatif dari diterapkannya penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini adalah timbulnya hambatan masuk (*barrier to* entry) bagi pelaku usaha lain. Sejak awal, PT. Angkasa Pura II hanya ingin PT. Telkom Indonesia Tbk. yang mengadakan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta.

Jika dilakukan analisis menggunakan teori efisiensi Kaldor-Hicks, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS bukan merupakan suatu bentuk sinergi BUMN yang menimbulkan efisiensi ekonomi. Hal ini dikarenakan, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS ini melanggar prinsip-prinsip dalam persaingan usaha. Penunjukan langsung

dalam pengadaan jasa *e*-POS hanya menguntungkan pihak PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. saja tanpa memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan dalam hal ini adalah konsumen (*tenant*/mitra usaha). Seharusnya PT. Angkasa Pura II dapat memberikan kompensasi kepada *tenant/*mitra usaha seperti adanya beberapa pilihan paket dengan biaya yang beragam sehingga dapat menyesuaikan dengan tingkat usaha setiap mitra usaha, dari usaha yang berskala kecil hingga berskala besar.

Untuk memperkuat argumen penulis dalam mengukur suatu efisiensi, terdapat mazhab-mazhab yang dapat digunakan dalam memandang suatu efisiensi ekonomi. Mazhab tersebut dalah mazhab *The Chicago School* dan mazhab *The Harvard School*. Kedua mazhab ini memiliki cara pandang yang berbeda dalam melihat suatu efisiensi.

Mazhab *The Chicago School* mendalilkan kebebasan pribadi yang maksimal dengan disertai pertanggungjawaban atasnya akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal. Mazhab *The Chicago School* berangkat dari interaksi produsen dan konsumen. Mazhab *The Chicago School* menyatakan bahwa individulah yang menciptakan sistem pasar yang muncul dari tiga masalah pokok: apa yang harus di produksi dan dalam jumlah berapa (WHAT), bagaimana sumber-sumber ekonomi dipergunakan untuk memproduksi barang-barang tersebut (HOW), dan bagaimana barang-barang tersebut didistribusikan diantara warga masyarakat (FOR WHOM). Pemecahan ketiga masalah dengan mengandalkan pada mekanisme harga di pasar, yakni proses yang berjalan atas gaya tarik-menarik antara konsumen-

konsumen dan produsen-produsen yang bertemu di pasar. Gerak harga memecahkan masalah WHAT, memberi petunjuk bagaimana agar biaya produksi serendah mungkin HOW, dan menunjukkan berapa imbalan yang diberikan kepada pemilik faktor produksi FOR WHOM.

Dalil mazhab *The Chicago School* berbeda dengan mazhab *The Harvard School* yang berasumsi bahwa indvidu tidak mampu menciptakan sistem pasar. Mahzab *The Harvard School* mempercayai fluktuasi ekonomi tidak hanya meminta keseimbangan tetapi juga ketidakseimbangan dalam mekanisme pasar. Penganut mazhab *The Harvard School* memandang efisiensi ekonomi berkaitan dengan jumlah pelaku dalam pasar. Sejak pelaku dalam pasar diasumsikan selalu memaksimalkan keuntungan, maka jumlah pelaku sedikit dalam pasar dapat membatasi penerimaan konsumen, dan konsekuensinya adalah pertumbuhan ekonomi menjadi stagnan. Alasannya adalah jumlah pelaku sedikit dalam pasar dapat melakukan pembedaan produk dan biaya tetap.

Perbedaan cara pandang masing-masing mahzab di atas berhulu dari perbedaan pandangan mengenai kebijakan pemerintah terhadap pasar. Mazhab *The Harvard School* memandang bahwa intervensi pemerintah diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar yang muncul dari barang publik, eksternalitas, monopoli alamiah dan informasi asimetris, sementara mazhab *The Chicago School* mendalilkan intervensi pemerintah dapat menyebabkan kegagalan pasar, karena pemerintah merupakan kombinasi individu dan tindakan kolektif.

Dari penjelasan di atas, penulis akan menggunakan mazhab *The Harvard School* dalam memandang suatu efisiensi. Hal ini dikarenakan, intervensi pemerintah sangat diperlukan untuk mengatur sistem pasar. Kepercayaan bahwa pasar mampu mengendalikan dirinya sendiri akan menimbulkan sebuah problematika karena mazhab *The Chicago School* benar-benar mendewakan teori harga neoklasik, dengan posisi normatif membela liberalisme dan pasar bebas.[90] Mazhab *The Chicago School* tidak cocok diterapkan di dalam sistem hukum Indonesia khususnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Alasannya, untuk mencapai suatu efisiensi ekonomi dibutuhkan sebuah regulasi untuk mengatur tingkah laku produsen dan konsumen di dalam suatu pasar. Yang artinya, mazhab *The Harvard School* lebih relevan untuk digunakan dalam memandang suatu efisiensi ekonomi melalui sistem hukum di Indonesia.

Semakin jelas bahwa efisiensi ekonomi, paling tidak, memberikan gambaran tentang efek hukum kepada perilaku manusia. Sebagai pelaku ekonom, manusia memiliki berbagai macam kebutuhan yang ingin dipenuhi. Dalam banyak hal, hukum telah menjadi kebutuhan manusia, terutama bagi kita yang hidup di dalam negara hukum. Kebutuhan manusia akan hukum baik sebagai alat maupun komoditas dengan berbagai macam tujuannya itu

[90] https://indonesiana.tempo.co/read/44701/2015/07/31/jalal.csri/ilmu-ekonomi-aliran-chicago-versus-mit, diakses pada tanggal 26 September 2017.

tidak dapat dipisahkan dengan praktek sosial lainnya.Untuk itu, hukum *sine qua non* berjalan seiring senada dengan kegiatan sosial lainnya.[91]

Jelas sekali manusia memiliki kebutuhan akan peraturan hukum yang baik. Baik bukan dalam konteks benar-salah, tetapi efisien, dan efektif. Efisien dalam hal ini berarti tepat sasaran dan sesuai di dalam prakteknya. Efektif artinya praktek hukum mampu berjalan senada dengan kegiatan sosial manusia lainnya. Dengan hukum seperti ini akan berdampak ke arah perbaikan yang membawa segala keuntungan sebagai akibatnya. Keinginan manusia akan hukum seperti ini menjadi kebutuhan, dan dikatakan langka (*scarce*).[92]

Dampak dan akibat hukum ke arah perbaikan menjadikan hukum melalui efisiensi ekonomi menjadi insentif, yaitu mengubah sikap dan perilaku manusia sekaligus mengarahkan dan mempertahankannya. Efek-efek dasar dan dampak hukum terhadap perilaku manusia sebagai aktor yang berkepentingan seperti ini mendudukan efisiensi ekonomi sebagai norma hukum.[93]

---

[91] Fajar Sugianto, "Efisiensi Ekonomi Sebagai Remedy Hukum", *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 9 No. 18*, 2013, hlm. 91

[92] *Ibid.* hlm. 91-92.

[93] *Ibid,* hlm. 92.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, maka pada bab ini penulis akan mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta secara serta merta tidak dapat menyimpang dari prinsip-prinsip persaingan usaha, karena di dalam Pasal 9 ayat 2 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012 pada intinya menyebutkan bahwa penunjukan langsung harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Pasal 2 Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012. Pasal 2 tersebut menyebutkan tentang prinsip-prinsip yang harus diterapkan dalam pengadaan barang dan jasa BUMN, yaitu efisien, efektif, kompetitif, transparan, adil dan wajar serta transparan. Pengadaan jasa *e*-POS seharusnya tidak dilakukan dengan cara penunjukan langsung, karena pengadaan *e*-POS bukan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Penunjukan langsung tersebut pada akhirnya menimbulkan adanya hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi perusahaan telekomunikasi lain untuk bersaing sehingga prinsip kompetitif tidak terpenuhi dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno.

2. Alasan sinergi BUMN sebagai bentuk efisiensi ekonomi dalam penunjukan langsung pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta tidak dapat dibenarkan, karena efisiensi ekonomi dalam penunjukan langsung ini tidak tercapai. Jika dilakukan analisa menggunakan teori efisiensi Kaldor-Hicks, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa e-POS bukan merupakan suatu bentuk sinergi BUMN yang menimbulkan efisiensi ekonomi. Hal ini dikarenakan, penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS telah melanggar prinsip-prinsip dalam persaingan usaha. Penunjukan langsung dalam pengadaan jasa e-POS hanya menguntungkan pihak PT. Angkasa Pura II dan PT. Telkom Indonesia Tbk. saja tanpa memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan dalam hal ini adalah konsumen (tenant/mitra usaha). Kerugian tersebut berupa adanya perjanjian mengikat (*tying agreement*) yang mengharuskan setiap tenant/mitra usaha untuk menggunakan layanan *e*-POS.

B. Saran

Dari hasil pembahasan dan analisis diatas, maka penulis memberikan saran kepada BUMN dan juga Kementerian BUMN sebagai regulator terkait dengan pengadaan barang dan jasa BUMN. Saran tersebut adalah:

1. Sebelum pihak BUMN melakukan penunjukan langsung dalam pengadaan barang maupun jasa, perlu mengkaji terlebih dahulu tentang ada atau

tidaknya potensi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha jika penunjukan langsung tersebut dilakukan. Karena, setiap penunjukan langsung harus menerapkan prinsip-prinsip dalam persaingan usaha. Oleh karena itu, setiap BUMN diharuskan memahami prinsip-prinsip persaingan usaha tersebut, dan juga memahami setiap substansi Undang-Undang, Peraturan Menteri BUMN dan juga Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa BUMN.

2. Terkait dengan peraturan sinergi BUMN yang tercantum di dalam Permen BUMN No. PER-15/MBU/2012, penulis merasa perlu dilakukan kajian lebih mendalam lagi tentang peraturan tersebut. Kajian tersebut dalam konteks menentukan apakah peraturan tentang sinergi BUMN tersebut benar-benar bertujuan untuk mewujudkan efisiensi ekonomi? Hal ini dikarenakan sinergi BUMN memiliki potensi timbulnya pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha seperti yang secara nyata terjadi pada kasus penunjukan langsung dalam pengadaan jasa *e*-POS di Bandara Soekarno Hatta. Artinya, penerapan sinergi BUMN tidak dapat mewujudkan apa yang menjadi tujuannya sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Andi Fahmi Lubis et. al., *Hukum Persaingan Usaha anatara Teks dan Konteks*, KPPU, Jakarta, 2009.

Ayudha D. Prayoga et. al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Elipse, Jakarta, 2000.

Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008.

Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, Srikandi, Surabaya, 2008.

Elyta Ras Gintng, *Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Fandy Tjiptono, *Strategi* Pemasaran, ANDI, Yogyakarta, 2002.

Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.

Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Jakarta, Rineka Cipta, 2016.

Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008.

Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*, Bayu Media, Malang, 2006.

Jeffrey L. Harrison, *Law and Economics in a Nutshell*, West Publishing, St. Paul, 1995.

Mulhadi, *Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.

Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha; Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Ningrum Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Bangsa Press, Medan. 2004.

Nomensen Sinamo, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta, 2009.

Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Bandung, 1995.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 67.

Riant Nugroho, Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, 2012.

Sutrisno Hadi, *Metodologi Research,* ANDI, Yogyakarta, 2000.

Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Tumpal Rumapea, Posman Haloho, *Kamus Lengkap Ekonomi (Dictionary of Economics) Edisi 2*, Erlangga, Jakarta, 1994.

Udin Silalahi, *Perusahaan Saling Mematikan & Bersekongkol: Bagaimana Cara Memenangkan?"*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007.

B. Jurnal, Majalah dan Makalah

Adhi Anugroho, Ratih Lestarini, dan Tri Hayati, "Analisis Yuridis Terhadap Asas Efisiensi Berkeadilan Berdasarkan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945

dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Ketenagalistrikan", *Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 2, 2017*.

Anna Maria Tri Anggraini, *Jurnal Mimbar Hukum Vol. 25 No. 3, Oktober 2013*.

Anna Maria Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

Catur Septiana Rakhmawati, *Implementasi Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 tentang Pedoman Umum Pengadaan Barang dan Jasa BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Bussiness Law Review, Vol. 1, No. 2, 2017.

Fajar Sugianto, "Efisiensi Ekonomi Sebagai Remedy Hukum", *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 9 No. 18*, 2013, hlm. 91

Kompetisi Vol. 45, KPPU, 2014.

Rina Amelia, Makalah, *Analisa Generic Strategy dari Michael R. Porter beserta Strategy lain beserta Pro dan Kontra (Manajemen Strategik Rumah Sakit*), Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008.

Siti Anisah, "Apakah Substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat Menciptakan Efisiensi Kegiatan Usaha?", *Jurnal Hukum Bisnis Volume 31 – No. 4 2012*.

C. Karya Ilmiah

Arvin Johan, 2016, Analisis Hukum Persaingan Terhadap Praktik Kegiatan Lembaga Manajemen Kolektif di Indonesia, *Disertasi*, Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Menteri BUMN No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Menteri BUMN No. PER-15/MBU/2012 tentang Perubahaan atas Peraturan Menteri BUMN No. PER-05/MBU/2008 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Putusan KPPU No. 07/KPPU-I/2013 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno Hatta.

E. Data Elektronik

http://indonesiana.tempo.co/read/44701/2015/07/31/jalal.csri/ilmu-ekonomi-aliran-chicago-versus-mit, diakses pada tanggal 26 September 2017.

http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21323/bumn-tidak-boleh-Berlindung-di-balik-hakmonopoli, diakses pada tanggal 17 Maret 2017.

http://www.kppu.go.id/id/ diakses pada tanggal 21 Februari 2016.