

**ANALISIS HUKUM TERHADAP PERLUASAN HAK MONOPOLI
KEPADA BADAN USAHA MILIK NEGARA OLEH PRESIDEN: KAJIAN
BERDASARKAN PERSPEKTIF FILSAFAT HUKUM**

***LEGAL ANALYSIS OF THE EXPANSION OF MONOPOLY RIGHTS
GRANTED TO STATE-OWNED ENTERPRISES BY THE PRESIDENT: A
STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL PHILOSOPHY***

Rasji dan Erick Darmansyah

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Korespondensi Penulis : erick.207242018@stu.untar.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Rasji dan Erick Darmansyah. *Analisis Hukum Terhadap Perluasan Hak Monopoli Kepada Badan Usaha Milik Negara Oleh Presiden: Kajian Berdasarkan Perspektif Filsafat Hukum*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.10 (2024).

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perluasan hak monopoli yang diberikan Presiden kepada BUMN dalam UU 1/2025 dari perspektif filsafat hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif-filosofis dengan pendekatan konseptual, historis, dan yuridis, melalui analisis literatur dan peraturan perundang-undangan. Pemberian hak monopoli kepada BUMN secara eksplisit memperluas kewenangan Presiden dalam menetapkan entitas negara sebagai pelaku tunggal dalam sektor vital. Meskipun hal ini memiliki dasar konstitusional melalui Pasal 33 UUD NRI 1945, perluasan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan distribusional dan kepastian hukum. UU 1/2025 belum secara tegas menentukan bentuk regulasi teknis atas diskresi Presiden, yang dapat menimbulkan multitafsir dan potensi ketimpangan antarpelaku usaha. Dalam perspektif hukum positif dan teori hukum progresif, perluasan monopoli tanpa pengawasan ketat dapat merusak iklim persaingan yang sehat. Analisis melalui teori keadilan Aristoteles, utilitarianisme, hukum progresif, dan pendekatan law and economics menunjukkan bahwa kebijakan ini harus dibatasi oleh prinsip keadilan, transparansi, dan efisiensi publik. Kesimpulan penelitian ini menunjukkan bahwa perluasan hak monopoli harus dilakukan dengan kerangka hukum yang jelas, akuntabel, dan tidak merugikan pelaku usaha lainnya serta tetap menjunjung tinggi kepentingan publik.

Kata Kunci: Hak Monopoli, Badan Usaha Milik Negara, Keadilan, Kepastian Hukum.

ABSTRACT

This study aims to analyze the expansion of monopoly rights granted by the President to State-Owned Enterprises under Law No. 1 of 2025 from the perspective of legal philosophy. The research method used is normative-philosophical with conceptual, historical, and juridical approaches through literature and regulatory analysis. The monopoly rights provision explicitly expands presidential authority to appoint State-Owned Enterprises' as sole operators in vital sectors. While constitutionally grounded in Article 33 of the 1945 Constitution, such expansion raises concerns regarding distributive justice and legal certainty. Law No. 1/2025 lacks clarity on the required regulatory form, opening room for ambiguous interpretation and potential market inequality. From both positive law and progressive legal theory perspectives, unchecked monopolies may harm healthy market competition. Analysis through Aristotle's justice theory, utilitarianism, progressive law, and law and economics approaches reveals the need for limitations based on justice, transparency, and public service efficiency. In conclusion, the expansion of monopoly rights must be regulated within a clear and accountable legal framework to protect public interest and avoid harming other business actors.

Keywords: *Monopoly Rights, State-Owned Enterprises, Justice, Legal Certainty.*

A. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang modalnya secara keseluruhan atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Kepemilikan modal oleh negara ini dilakukan melalui penyertaan secara langsung yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan definisi yuridis mengenai BUMN tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa BUMN memiliki kedudukan yang setara dengan perusahaan pada umumnya, mengingat penggunaan terminologi "badan usaha" dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun demikian, terdapat perbedaan mendasar antara BUMN dan perusahaan pada umumnya. Perbedaan tersebut terletak pada tujuan pendiriannya. Pendirian BUMN tidak semata-mata ditujukan untuk mengejar keuntungan finansial, yang merupakan orientasi utama kebanyakan perusahaan. Lebih dari itu, BUMN memiliki mandat untuk memberikan kontribusi nyata bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi bangsa Indonesia. Kontribusi ini diarahkan untuk sebesar-besarnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 UU 19/2003.¹

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No.70, TLN No.4297, Ps.2.

Pemerintah, sebagai representasi negara, memiliki tanggung jawab konstitusional untuk melaksanakan berbagai tugas negara, yang salah satunya adalah menyelenggarakan pelayanan umum (*public service*) kepada masyarakat. Dalam konteks ini, BUMN menjadi instrumen penting yang digunakan oleh pemerintah untuk mendukung keberhasilan pembangunan nasional dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (“UUD NRI 1945”), khususnya yang berkenaan dengan penguasaan negara dalam cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.² Peran BUMN sebagai agen pembangunan (*agent of development*) diharapkan dapat mengarahkan dan memfasilitasi partisipasi aktif masyarakat dalam mensukseskan program-program pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah.³ Untuk menjalankan tugas tersebut secara efektif, BUMN mengambil peran sebagai pelaku aktif dalam kegiatan ekonomi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi ekonomi. Dalam menjalankan kegiatan ekonominya, BUMN memiliki kewajiban untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan para pelaku usaha lainnya dan kepentingan umum yang lebih luas. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh BUMN tidak hanya berorientasi pada keuntungan semata, tetapi juga memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh masyarakat.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan publik dan agen pembangunan negara, BUMN secara hukum diberikan kewenangan untuk mengelola serta memonopoli sektor-sektor tertentu yang berkaitan langsung dengan kepentingan publik luas. Kewenangan tersebut secara eksplisit diatur dalam Pasal 66 UU 19/2003.⁴ Dalam ketentuan ini, penggunaan istilah “penugasan khusus” dan “hajat hidup orang banyak” menegaskan bahwa negara, melalui BUMN, memiliki dasar hukum untuk menguasai sektor strategis yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat, seperti energi (listrik dan migas),

² Hari Sutra Disemadi, dkk., *Perlindungan Hukum Keputusan Bisnis Direksi BUMN Melalui Business Judgement Rule Doctrine*, Jurnal Jurisprudence, Vol.10, No.1 (2020), p.127–145.

³ Putu Samawati, *Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Tunggal Mandiri, Malang, 2018, p.80

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No.70, TLN No.4297, Ps.66.

telekomunikasi, transportasi publik, pengelolaan air bersih, hingga pembangunan dan pengoperasian infrastruktur. Pemberian mandat ini tidak hanya menunjukkan fungsi ekonomi BUMN, tetapi juga memperlihatkan peran sosial negara dalam menjamin kesejahteraan rakyat. Lebih lanjut, melalui perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, terjadi perluasan pengaturan yang memperkuat kewenangan Presiden dalam memberikan hak monopoli kepada BUMN atau anak perusahaannya.⁵

Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 Februari 2025 telah secara resmi memberlakukan UU 1/2025. Meski sebagian besar muatan dalam perubahan undang-undang ini diarahkan untuk membentuk kerangka hukum bagi badan pengelola investasi negara, terdapat satu ketentuan yang cukup signifikan apabila ditinjau dari sudut pandang hukum persaingan usaha, yaitu pengaturan baru mengenai hak monopoli yang dituangkan dalam Pasal 86M.⁶ Ketentuan ini, yang terletak di antara Pasal 86L dan Pasal 87 dalam Bab Ketentuan Lain-lain, memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan BUMN maupun Anak Usaha BUMN sebagai pemegang hak monopoli dalam kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang berkaitan langsung dengan hajat hidup masyarakat luas atau cabang-cabang produksi yang dianggap vital bagi negara. Perluasan ini mengukuhkan posisi BUMN sebagai entitas strategis negara yang dapat diberikan hak eksklusif atas sektor tertentu berdasarkan pertimbangan Presiden, meskipun di sisi lain menimbulkan konsekuensi penting bagi prinsip keadilan, kepastian hukum, serta persaingan usaha yang sehat dalam sistem ekonomi nasional. Landasan pemberian hak ini ditentukan atas dasar kepentingan negara dan/atau pertimbangan khusus dari Presiden.

Ketentuan tersebut tentu menimbulkan pertanyaan penting dalam ranah kebijakan persaingan usaha, khususnya apabila dibandingkan dengan pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU 5/1999”).

⁵ Vendy Yhulia Susanto, *UU BUMN Disahkan, Presiden dapat Memberi Hak Monopoli kepada BUMN*, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/uu-bumn-disahkan-presiden-dapat-memberi-hak-monopoli-kepada-bumn>, diakses pada 20 April 2025.

⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No.1 Tahun 2025, LN Tahun 2025 No.25, TLN No.7097, Ps.86M.

Sebagaimana termuat dalam Pasal 51 UU 5/1999, monopoli maupun pemusatan kegiatan usaha pada sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak hanya diperbolehkan apabila diselenggarakan oleh BUMN atau badan/lembaga yang ditunjuk pemerintah dan diatur secara tegas melalui undang-undang.⁷ Sekilas, redaksi dalam Pasal 86M UU 1/2025 tampak mengadopsi semangat dari Pasal 51 UU 5/1999. Namun, jika diperiksa lebih seksama, terdapat beberapa perbedaan mendasar yang mengubah konstruksi kebijakan monopolistik negara.

,Sehingga berdasarkan pada paparan itu, Penulis bermaksud untuk mengkaji secara mendalam kebijakan pemberian hak monopoli kepada BUMN oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 86M UU 1/2025. Kajian ini akan difokuskan pada tinjauan terhadap sejauh mana kebijakan tersebut mencerminkan asas keadilan hukum dan kepastian hukum dalam negara hukum demokratis. Secara khusus, Penulis akan menelaah apakah pemberian hak monopoli melalui pertimbangan Presiden, tanpa kejelasan parameter normatif dan prosedural yang rigid, dapat dibenarkan secara filosofis dan yuridis, terutama dalam konteks relasinya dengan prinsip persaingan usaha sehat, keadilan distribusional bagi pelaku usaha, dan kepastian hukum dalam praktik administrasi negara.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian normatif-filosofis untuk menganalisis pemberian hak kepada BUMN dalam UU 1/2025. Penelitian ini berfokus pada kajian konseptual dan normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur hak BUMN, dengan pendekatan filosofis untuk meninjau aspek keadilan dan kepastian hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi konseptual untuk memahami hak BUMN dalam teori hukum dan historis untuk melihat perkembangan regulasi terkait BUMN. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan literatur akademik yang relevan. Metode analisis yang digunakan adalah analisis deduktif, yang menarik kesimpulan dari prinsip-prinsip hukum yang bersifat umum ke dalam kasus khusus pemberian hak kepada BUMN, serta analisis kritis untuk mengevaluasi kesesuaian regulasi tersebut dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam filsafat hukum.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No.5 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No.33, TLN No.3817, Ps.51.

B. PEMBAHASAN

1. Hak Monopoli oleh BUMN dalam Tataran Hukum Positif Sebelum Berlakunya UU 1/2025

Dalam UU 1/2025, salah satu isu penting yang mengemuka adalah rencana perluasan hak monopoli bagi BUMN. Usulan ini tentu memantik perdebatan serius, tidak hanya dalam konteks hukum positif, tetapi juga dalam cakrawala teori hukum dan ekonomi politik konstitusional. Sebab, monopoli merupakan instrumen kekuasaan ekonomi yang sangat sensitif—di satu sisi dapat digunakan untuk menjamin ketersediaan layanan publik, namun di sisi lain dapat menciptakan ketimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan pasar apabila tidak dikontrol secara ketat. Secara yuridis, landasan konstitusional monopoli negara terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁸

Berdasarkan pasal ini, negara memiliki legitimasi untuk mengambil alih atau menguasai sektor-sektor strategis, baik secara langsung maupun melalui instrumen BUMN. Namun demikian, dalam kerangka hukum persaingan usaha, keberadaan monopoli secara prinsip dilarang. UU 5/1999 dengan tegas melarang penguasaan pasar secara eksklusif yang dapat merugikan konsumen dan pelaku usaha lainnya. Kendati demikian, Pasal 51 dari UU 5/1999 memberikan pengecualian kepada BUMN yang ditetapkan oleh undang-undang untuk menjalankan fungsi layanan publik. Artinya, monopoli yang dilakukan oleh BUMN tidak serta merta dianggap legal, kecuali jika didasarkan pada mandat undang-undang secara eksplisit atau diperuntukkan bagi penyelenggaraan layanan publik pada sektor yang bersifat strategis atau menyangkut hajat hidup orang banyak.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps.33 ayat (2) dan (3).

Dalam UU tersebut juga, menjelaskan bahwasanya terdapat pengecualian hak monopoli yang diberikan pemerintah kepada BUMN. secara tegas membuka ruang pengecualian terhadap larangan monopoli, khususnya apabila hak monopoli tersebut diberikan oleh negara kepada BUMN. Pengecualian ini bukanlah bentuk pengabaian terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat, melainkan refleksi dari peran strategis yang diemban BUMN dalam menjalankan kegiatan usaha pada sektor-sektor tertentu yang menyangkut kepentingan umum. BUMN diberi mandat untuk mengelola dan mendistribusikan barang serta jasa yang dikategorikan sebagai kebutuhan publik—yang esensinya tidak dapat semata-mata diserahkan pada logika pasar bebas. Selain itu, BUMN juga kerap bergerak di sektor-sektor vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, seperti energi, pangan, dan infrastruktur dasar. Dengan demikian, pengecualian terhadap larangan monopoli ini pada hakikatnya merupakan pengejawantahan fungsi sosial negara dalam mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan kesejahteraan.

Pengesahan undang-undang tersebut menjadi penanda bahwa Indonesia tengah memasuki era baru dalam tatanan perekonomian nasional—yakni pergeseran dari sistem ekonomi yang tertutup dan sarat intervensi menuju sistem ekonomi pasar yang lebih terbuka, namun tetap adaptif terhadap kepentingan nasional. Lahirnya regulasi ini juga erat kaitannya dengan dinamika reformasi hukum dan ekonomi yang dipicu oleh krisis moneter tahun 1998. Dalam masa sulit tersebut, Pemerintah Indonesia menjalin kerja sama dengan International Monetary Fund (“IMF”), yang mensyaratkan pelaksanaan reformasi struktural di bidang hukum dan ekonomi, salah satunya melalui penguatan regulasi antimonopoli.⁹ Kendati perjanjian dengan IMF bukan satu-satunya pemicu kelahiran undang-undang ini, keterpurukan ekonomi saat itu menjadi faktor penting yang mendorong negara untuk merumuskan kebijakan hukum guna menciptakan iklim usaha yang sehat, kompetitif, dan berkeadilan bagi seluruh pelaku usaha.

⁹ Mochammad Abizar Yusro, dkk., *Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia*, *Journal of Judicial Review*, Vol.23, No.2 (2021), p.9.

Namun, problematika baru muncul seiring berlakunya UU 1/2025 yang memberikan perhatian dan perluasan makna hak monopoli yang dapat diberikan kepada BUMN dan/atau anak perusahaannya. Dalam ketentuan tersebut, Presiden diberi wewenang untuk menetapkan pemberian hak monopoli tidak hanya atas dasar pertimbangan efisiensi ekonomi, tapi juga berdasar prinsip fundamental dalam hukum ekonomi, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa negara masih memegang kendali dalam menentukan siapa yang layak menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berdampak langsung terhadap kesejahteraan rakyat. Pemberian hak monopoli kepada BUMN haruslah ditempatkan dalam kerangka untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional, mengurangi kesenjangan sosial, serta melindungi kepentingan publik dari potensi kegagalan pasar yang lazim terjadi dalam mekanisme ekonomi liberal.

Kendati demikian, pemberian kewenangan monopoli kepada BUMN tetap menyisakan ruang perdebatan dalam konteks persaingan usaha. Pertanyaan fundamental yang perlu diajukan adalah sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjamin rasa keadilan terhadap pelaku usaha lainnya yang beroperasi secara independen? Prinsip keadilan dalam pemberian hak monopoli seharusnya tidak hanya dipahami sebagai upaya untuk mendistribusikan manfaat kepada masyarakat luas, tetapi juga harus mempertimbangkan beban yang ditanggung oleh pelaku usaha lainnya akibat keterbatasan akses terhadap sektor-sektor strategis yang telah dimonopoli. Oleh karenanya, pengaturan monopoli oleh negara harus dilakukan secara hati-hati dan transparan, agar tidak menimbulkan ketimpangan struktural dalam ekosistem usaha dan tetap berada dalam koridor hukum yang menjunjung tinggi asas keadilan, kesetaraan, dan perlindungan terhadap seluruh pelaku ekonomi, baik BUMN maupun swasta.

Dalam perspektif negara hukum, kepastian hukum merupakan salah satu pilar utama yang menjamin bahwa setiap kebijakan publik, termasuk tindakan Presiden dalam pemberian hak monopoli kepada BUMN, harus dilandasi oleh dasar hukum yang tegas, jelas, dan dapat diprediksi. Prinsip ini tidak hanya menjadi acuan normatif, tetapi juga berfungsi sebagai jaminan bagi para pelaku usaha agar dapat merencanakan aktivitas ekonominya dengan penuh keyakinan tanpa dihantui oleh ketidakpastian regulatif.

Dalam konteks pemberian hak monopoli oleh Presiden, kepastian hukum menjadi sangat krusial mengingat kebijakan semacam ini memiliki dampak yang luas, tidak hanya terhadap struktur persaingan usaha, tetapi juga terhadap hak dan kepentingan pelaku usaha lain serta masyarakat sebagai konsumen akhir. Oleh karena itu, setiap keputusan yang menyangkut pemberian hak monopoli kepada BUMN harus dirumuskan dan dilaksanakan dengan kerangka hukum yang tidak menyisakan ruang bagi penafsiran yang multitafsir atau ambiguitas. Penegasan norma menjadi penting agar pemberlakuan monopoli oleh BUMN tidak ditafsirkan secara sewenang-wenang, apalagi digunakan untuk kepentingan yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan keterbukaan. Memang benar bahwa Presiden memiliki diskresi dalam mempertimbangkan aspek-aspek strategis seperti kepentingan nasional, stabilitas ekonomi, dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat. Namun demikian, diskresi tersebut harus dijalankan dalam batas-batas kewenangan yang ditentukan secara normatif dan disertai dengan pertanggungjawaban hukum yang memadai. Dengan kata lain, pemberian hak monopoli kepada BUMN oleh Presiden bukan hanya memerlukan legitimasi politik dan kebijakan, tetapi juga harus bersandar pada kejelasan hukum yang dapat diakses, dipahami, dan dijadikan pedoman oleh semua pihak yang berkepentingan. Hal ini penting untuk mencegah distorsi dalam implementasi kebijakan serta untuk menjaga kepercayaan terhadap sistem hukum dan perekonomian nasional secara keseluruhan.

2. Polemik Perluasan Hak Monopoli oleh BUMN Pasca Disahkannya UU 1/2025

Perluasan hak monopoli BUMN yang diberikan oleh Pemerintah dalam UU 1/2025 tentunya menimbulkan sejumlah polemik, antara lain:

a. Pertama, pembatasan entitas yang diberikan hak monopoli

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menandai adanya perubahan mendasar dalam hal pengaturan entitas yang diperkenankan menerima hak monopoli dari negara. Regulasi ini secara tegas membatasi penerima hak monopoli hanya pada dua kategori: BUMN dan Anak Usaha BUMN. Ketentuan ini memperlihatkan pergeseran paradigma dari pendekatan sebelumnya sebagaimana termuat dalam UU Nomor 5/1999,

yang masih membuka ruang bagi badan atau lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah untuk menjalankan fungsi-fungsi monopoli negara. Dengan demikian, orientasi regulatif UU 1/2025 tampak lebih mengarah pada pengonsentrasian kewenangan strategis dalam korporasi milik negara serta entitas turunannya, sebagai bagian dari upaya memperkuat kontrol langsung negara terhadap sektor-sektor vital yang menyangkut kepentingan publik.

Perubahan arah ini juga diperkuat dengan perluasan definisi mengenai BUMN itu sendiri. Jika sebelumnya status BUMN secara normatif dibatasi pada entitas yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh negara, kini definisi tersebut mengalami pelonggaran. Negara dapat tetap mengklasifikasikan suatu badan usaha sebagai BUMN meskipun kepemilikan sahamnya bersifat minoritas, selama masih terdapat mekanisme penguasaan melalui hak-hak istimewa, seperti kepemilikan saham dwiwarna (*golden share*) atau bentuk kendali strategis lainnya. Ketentuan ini menegaskan bahwa esensi penguasaan negara tidak hanya diukur dari jumlah kepemilikan saham secara matematis, tetapi lebih pada sejauh mana negara mampu mengarahkan dan mengendalikan arah kebijakan perusahaan tersebut demi kepentingan umum. Dalam konteks ini pula, untuk pertama kalinya, UU 1/2025 menghadirkan definisi normatif terhadap entitas yang disebut sebagai Anak Usaha BUMN. Selama ini, keberadaan anak usaha belum memiliki landasan yuridis yang memadai, sehingga posisinya dalam kerangka hukum negara kerap menimbulkan ketidakpastian. Undang-undang ini mendefinisikan Anak Usaha BUMN sebagai perusahaan yang didirikan oleh BUMN dalam rangka mendukung kepentingan bisnis dari perusahaan induknya.¹⁰ Penekanan pada frasa “didirikan oleh BUMN” menjadi elemen kunci untuk menetapkan keterkaitan hukum dan struktural antara induk dan anak perusahaan, tanpa adanya ketentuan eksplisit mengenai persentase kepemilikan tertentu yang menjadi syarat mutlak.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No.1 Tahun 2025, LN Tahun 2025 No.25, TLN No.7097, Ps.1 angka 2.

Namun, rumusan ini bukan tanpa persoalan. Ketidakjelasan dalam hal batas minimum kepemilikan saham justru menimbulkan pertanyaan kritis: apakah ketentuan ini memang bertujuan untuk memberikan kejelasan yuridis, ataukah justru menyisakan celah yang dapat dimanfaatkan untuk memperluas kendali negara secara tidak langsung melalui jalur BUMN dan anak usahanya? Apabila pengaturan ini tidak dikawal dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang ketat, dikhawatirkan pembatasan penerima hak monopoli hanya pada BUMN dan Anak Usaha BUMN dapat menjadi “pintu belakang” bagi negara untuk menguasai sektor-sektor tertentu dengan dalih efisiensi dan kepentingan nasional. Oleh karena itu, perlu adanya pengawasan untuk memastikan bahwa semangat pengaturan dalam UU 1/2025 tidak mengarah pada konsentrasi kekuasaan ekonomi yang justru berlawanan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan keadilan antar pelaku usaha. Penataan hukum seperti ini harus senantiasa diuji melalui kaca mata kepastian hukum, perlindungan terhadap kepentingan publik, serta keseimbangan antara kontrol negara dan kebebasan pasar dalam rangka menciptakan tatanan ekonomi yang adil, demokratis, dan berkelanjutan.

b. Kedua, dari segi tujuan pemberian hak monopoli

UU 1/2025 memperkenalkan formulasi yang lebih eksplisit dan terstruktur dibandingkan ketentuan dalam Pasal 51 UU 5/1999. Apabila dalam undang-undang persaingan usaha sebelumnya tidak dijelaskan secara rinci mengenai rasionalitas atau dasar filosofis dari pemberian hak monopoli, maka dalam kerangka UU 1/2025, pemberian hak tersebut secara tegas harus berlandaskan pada dua pilar utama, yaitu “kepentingan negara” dan “pertimbangan Presiden.” Pencantuman frasa “kepentingan negara” memberikan titik terang dalam aspek kepastian hukum, karena secara tidak langsung memberikan kerangka normatif yang dapat dijadikan dasar pembenaran atas keberadaan hak monopoli, terutama dalam sektor-sektor strategis yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik, stabilitas ekonomi, atau pengelolaan sumber daya alam.

Secara teoritis, ketentuan ini sejalan dengan amanat konstitusional dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yang menekankan perlindungan terhadap rakyat, peningkatan kesejahteraan umum, dan pencapaian keadilan sosial sebagai landasan moral dan ideologis negara. Lebih lanjut, asas ini juga memiliki resonansi kuat dalam kerangka hukum ekonomi internasional, khususnya dalam berbagai perjanjian perdagangan global, di mana pengecualian terhadap prinsip persaingan bebas dapat dibenarkan apabila dilandasi oleh alasan yang berkaitan dengan kepentingan nasional (*public interest exception*). Namun demikian, terdapat ruang diskursus yang penting untuk dikritisi, yakni terkait dimasukkannya “pertimbangan Presiden” sebagai dasar alternatif pemberian hak monopoli. Meskipun secara teknis hal ini masih memerlukan pengaturan lanjutan melalui peraturan pelaksana, frasa ini berpotensi menimbulkan ambiguitas karena belum disertai dengan indikator yang objektif maupun batasan normatif yang ketat. Dengan kata lain, tanpa adanya parameter yang jelas, dasar ini dapat menjadi celah tafsir yang terlalu luas sehingga rawan terhadap penyalahgunaan kewenangan atau intervensi politik dalam pengambilan keputusan ekonomi strategis.

Lebih lanjut, pemberian hak monopoli kepada BUMN tidak bersifat mutlak atau diberikan secara otomatis, melainkan harus memenuhi syarat-syarat ketat sebagaimana dirumuskan baik dalam UU 1/2025 maupun Pasal 51 UU 5/1999. Secara umum, pengecualian ini hanya diperkenankan apabila kegiatan yang dimonopoli oleh BUMN menyangkut langsung kepentingan umum, mencakup sektor-sektor vital bagi negara, atau berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Dalam praktiknya, pengecualian atas asas persaingan usaha sehat dapat dijustifikasi apabila berdasarkan pada: Perintah langsung dari UUD NRI 1945; dan Ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya; Instruksi atau mandat dari badan administratif yang sah.¹¹

¹¹ Balvas Imantaka, dkk., *Imunitas BUMN untuk Melakukan Monopoli*, Karimah Tauhid, Vol.2, No.3 (2023), p.692.

Dalam hal ini, peran BUMN tidak hanya dilihat sebagai entitas korporasi biasa, melainkan sebagai instrumen negara dalam menjalankan mandat konstitusional untuk mengelola dan mengamankan aset-aset vital demi kemakmuran rakyat. Menurut Mustafa Kamal Rokan, terdapat beberapa indikator yang dapat menjelaskan legitimasi keberadaan monopoli, seperti kepemilikan atas sumber daya unik, adanya efisiensi skala (*economies of scale*), serta legitimasi melalui perangkat hukum seperti peraturan pemerintah, perlindungan paten atau hak cipta, dan pemberian hak eksklusif oleh negara. Dengan demikian, meskipun UU 1/2025 membuka ruang bagi BUMN untuk menerima hak monopoli, hak istimewa tersebut tidak dapat diterapkan secara menyeluruh untuk semua jenis kegiatan usaha. Pemenuhannya tetap harus tunduk pada prinsip proporsionalitas, kepentingan publik, dan pengawasan ketat agar tidak menyimpang dari tujuan awal pembentukan BUMN sebagai pelaksana fungsi ekonomi negara dalam kerangka kesejahteraan sosial.¹²

- c. Ketiga, UU 1 /2025 tidak secara tegas menentukan bentuk peraturan perundang-undangan yang harus menjadi dasar dalam pemberian hak monopoli kepada BUMN atau Anak Usaha BUMN.

Ketentuan ini kontras dengan Pasal 51 UU 5/1999 yang secara eksplisit menyebut bahwa monopoli harus diatur dengan undang-undang. Ketidaktegasan ini menimbulkan pertanyaan serius dalam aspek hierarki norma hukum, karena tidak jelas apakah pemberian hak monopoli dapat dilakukan melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau harus melalui produk legislasi berbentuk undang-undang. Kekosongan ini berpotensi melemahkan legitimasi hukum dari kebijakan monopoli yang ditetapkan, serta menyulitkan pengawasan dari lembaga pengawas persaingan usaha terhadap praktik yang menyimpang dari prinsip-prinsip pasar yang sehat dan adil.

¹² Balvas Imantaka, dkk., *Imunitas BUMN untuk Melakukan Monopoli*, Karimah Tauhid, Vol.2, No.3 (2023), p.692.

Dengan demikian, meskipun UU 1/2025 tampak berupaya untuk memperkuat peran negara dalam sektor strategis melalui pemberian hak monopoli kepada BUMN dan Anak Usahanya, kebijakan ini tetap harus dibaca secara kritis dalam konteks keberlakuan rezim persaingan usaha di Indonesia. Negara, sebagai pemegang kekuasaan, tidak boleh melupakan bahwa setiap pelaku usaha—termasuk BUMN—tetap merupakan subjek yang tunduk pada prinsip dan pengawasan hukum persaingan. Maka, kehati-hatian dalam pelaksanaan pasal-pasal terkait monopoli mutlak diperlukan agar tidak mengikis semangat keadilan dalam tata kelola ekonomi nasional.

3. Perluasan Hak Monopoli dalam Perspektif Filsafat Hukum

Secara konstitusional, posisi BUMN berakar pada Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, serta bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dalam kerangka ini, keberadaan BUMN memang diamanatkan sebagai instrumen negara untuk memastikan keadilan ekonomi dan distribusi sumber daya yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun demikian, makna “dikuasai oleh negara” tidak secara otomatis melegitimasi monopoli dalam bentuk absolut. Sebaliknya, penguasaan negara semestinya dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menjamin bahwa sektor-sektor tersebut dikelola secara transparan, akuntabel, dan berpihak kepada rakyat. Dalam konteks ini, potensi perluasan hak monopoli BUMN dalam UU 1/2025 yang baru menjadi problematik apabila tidak diimbangi dengan pengawasan yang ketat dan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good corporate governance*).

Secara normatif, Indonesia telah memiliki UU 5/1999 yang mengatur larangan terhadap segala bentuk dominasi pasar yang merugikan pelaku usaha lainnya dan konsumen. Meskipun UU ini memberikan pengecualian terhadap tindakan BUMN yang dilandasi oleh peraturan perundang-undangan, pengecualian ini tidak bersifat *carte blanche*. Artinya, BUMN tetap dituntut untuk menjalankan perannya secara efisien dan adil serta tidak menyalahgunakan posisi dominannya dalam pasar.

Kekhawatiran utama terhadap UU 1/2025 baru terletak pada adanya kecenderungan penguatan peran BUMN yang terlalu luas, termasuk di sektor-sektor yang sebetulnya dapat dikelola oleh swasta dengan prinsip kompetisi yang sehat. Jika dibiarkan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai, perluasan monopoli ini justru dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, menutup ruang bagi pelaku usaha kecil dan menengah, serta menciptakan praktik kartel dalam balutan legalitas negara.

Dari perspektif filsafat hukum, terdapat beberapa teori yang dapat digunakan untuk mengkaji persoalan ini secara mendalam.

- a. Pertama, teori keadilan distributif Aristoteles menekankan bahwa keadilan dicapai ketika distribusi sumber daya dilakukan secara proporsional berdasarkan kebutuhan dan kontribusi terhadap masyarakat. Apabila BUMN memperoleh hak eksklusif namun gagal memberikan layanan yang adil dan merata, maka hal itu bertentangan dengan prinsip keadilan distributif karena mengonsentrasikan kekuasaan ekonomi di tangan negara tanpa mekanisme kontrol oleh publik.
- b. Kedua, teori utilitarianisme yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham dan John Stuart Mill memberikan pijakan bahwa suatu kebijakan hanya dapat dibenarkan sejauh menghasilkan manfaat terbesar bagi jumlah orang terbanyak. Jika monopoli oleh BUMN berujung pada birokrasi yang lamban, pemborosan anggaran, dan layanan publik yang buruk, maka secara moral dan hukum kebijakan tersebut gagal memenuhi prinsip utilitarianisme.
- c. Ketiga, dalam perspektif hukum progresif seperti yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh terjebak pada teks semata, melainkan harus menjadi alat pembebasan dan transformasi sosial. Hukum harus berpihak kepada mereka yang lemah dan dimarjinalkan. Oleh karena itu, perluasan monopoli oleh BUMN harus diuji: apakah benar membawa kesejahteraan bagi rakyat banyak, atau justru memperkuat dominasi negara atas akses ekonomi yang seharusnya terbuka bagi publik dan swasta.

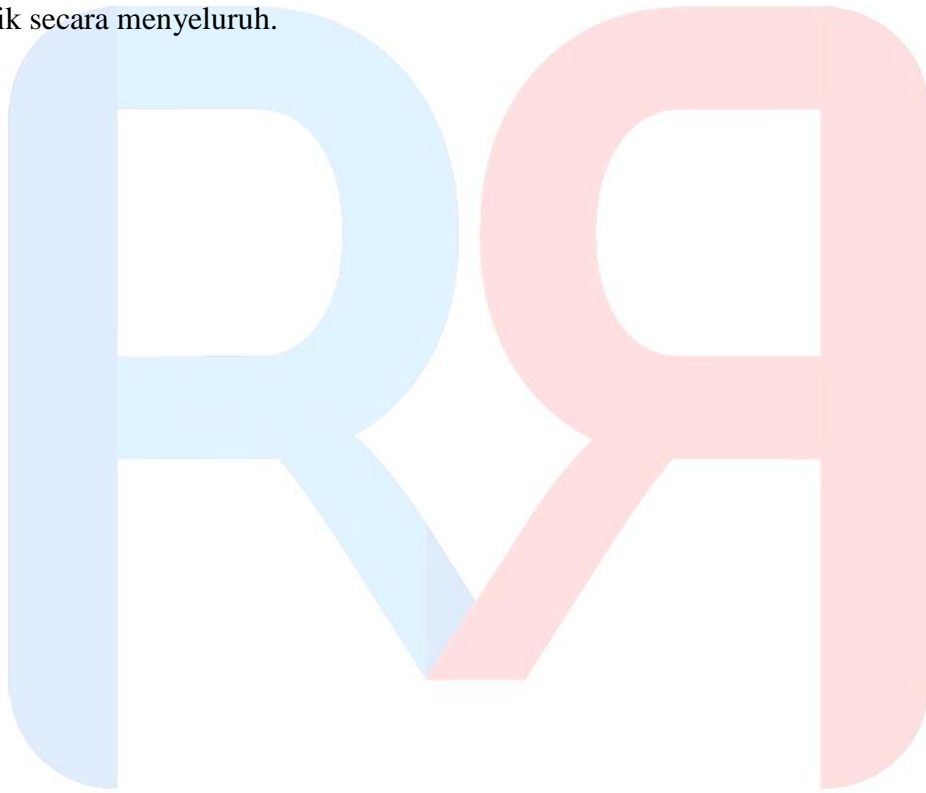
- d. Keempat, pendekatan ekonomi terhadap hukum (*law and economics*) sebagaimana dikemukakan oleh Richard Posner melihat hukum dari aspek efisiensi. Dalam konteks ini, monopoli hanya dapat dibenarkan apabila memang terdapat kebutuhan alamiah akan satu pengelola (*natural monopoly*), seperti penyediaan listrik atau air. Namun bila BUMN justru memasuki sektor-sektor yang kompetitif dan mengambil alih ruang swasta tanpa keunggulan efisiensi, maka dari segi ekonomi hukum, kebijakan tersebut tidak efisien dan bertentangan dengan prinsip alokasi sumber daya yang optimal.

Oleh karena itu, pemerintah sudah seharusnya menetapkan batasan-batasan normatif yang jelas atas ruang gerak BUMN, baik dalam fungsi komersial maupun fungsi pelayanan publik. Monopoli hanya boleh diberikan dalam konteks yang benar-benar diperlukan untuk menjamin akses publik terhadap kebutuhan dasar, dan harus disertai dengan mekanisme evaluasi berkala atas kinerja dan dampaknya terhadap persaingan usaha dan kesejahteraan rakyat.

C. PENUTUP

Perluasan hak monopoli kepada BUMN dalam Pasal 86M UU 1/2025 menandai perubahan mendasar dalam kebijakan ekonomi negara yang memerlukan kajian kritis dari perspektif hukum dan filsafat. BUMN secara historis memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan layanan publik dan penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Namun, pemberian kewenangan monopoli secara lebih luas kepada BUMN dan anak perusahaannya oleh Presiden melalui instrumen normatif yang belum terstandar secara ketat memunculkan potensi ketimpangan dalam sistem persaingan usaha. Dari sudut pandang hukum positif, ketentuan ini menimbulkan ketidakjelasan hierarki norma serta membuka ruang interpretasi luas terhadap diskresi presiden, yang dikhawatirkan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan posisi pelaku usaha lain dalam sektor yang sama. Meskipun terdapat justifikasi konstitusional melalui Pasal 33 UUD NRI 1945, setiap bentuk monopoli tetap harus tunduk pada prinsip keadilan, kemanfaatan, dan proporsionalitas yang dikawal secara ketat dalam kerangka negara hukum.

Sementara itu, dari perspektif filsafat hukum berdasarkan teori keadilan distributif Aristoteles, utilitarianisme Bentham, hukum progresif Satjipto Rahardjo, dan pendekatan *law and economics* Posner, apabila monopoli BUMN tidak diimbangi dengan akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi pelayanan publik, maka kebijakan tersebut berpotensi melanggar prinsip keadilan sosial dan ekonomi. Dengan demikian, perluasan hak monopoli kepada BUMN bukanlah kebijakan yang dapat dijalankan tanpa batas. Kebijakan ini harus diatur melalui norma yang jelas, terukur, dan terikat pada prinsip hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh pelaku usaha serta perlindungan terhadap kepentingan publik secara menyeluruh.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Samawati, Putu. 2018. *Monopoli BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. (Malang: Tunggul Mandiri).

Publikasi

Disemadi, Hari Sutra. dkk.. *Perlindungan Hukum Keputusan Bisnis Direksi BUMN Melalui Business Judgement Rule Doctrine*. Jurnal Jurisprudence. Vol.10. No.1 (2020).

Imantaka, Balvas. Dkk.. *Imunitas BUMN untuk Melakukan Monopoli*. Karimah Tauhid. Vol.2. No.3 (2023).

Yusro, Mochammad Abizar. dkk.. *Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia*. Journal of Judicial Review. Vol.23. No.2 (2021).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

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

Website

Susanto, Vendy Yhulia. *UU BUMN Disahkan, Presiden Dapat Memberi Hak Monopoli kepada BUMN*. diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/uu-bumn-disahkan-presiden-dapat-memberi-hak-monopoli-kepada-bumn>, diakses pada 20 April 2025.