

Transformasi Regulasi Sinergi BUMN Dalam Menjamin Keadilan Persaingan Usaha Di Indonesia

Roro Ajeng Muningsgar, Anna Maria Tri Anggraini

Universitas Trisakti

e-mail : 110012300013@std.trisakti.ac.id

Submission Track

Received: 26 Agustus 2025, Revision: 5 Oktober 2025, Accepted: 2 November 2025

ABSTRACT

This paper examines the juridical and normative implications of the direct appointment mechanism within the synergy policy among State-Owned Enterprises (SOEs), as stipulated in Article 155 paragraph (2) letter j of Minister of SOEs Regulation No. 2 of 2023, in relation to Law No. 5 of 1999. The study is motivated by concerns that synergy practices without sectoral limitations, particularly in non-HHOB sectors, may result in discriminatory market closures, reduce innovation incentives, and create market imbalances detrimental to private business actors and consumers. The method employed is normative legal research with a prescriptive-analytical approach, drawing upon statutory analysis, KPPU decisions, and relevant legal theories. John Rawls's theory of justice, which emphasizes equality and protection for the least advantaged, together with Pancasila justice, which underscores the state's role in managing strategic sectors, serve as the evaluative framework. The findings indicate that transforming the regulatory framework for SOE synergy is imperative, with three key priorities: a clear classification of HHOB sectors, strengthening KPPU's ex-ante oversight authority, and ensuring transparency in synergy planning processes. Such transformation is not merely an administrative adjustment but represents a paradigm shift toward SOE governance that is efficient, competitive, socially just, and aligned with constitutional mandates.

Keywords: Business Competition, Theory of Justice, SOE Synergy

ABSTRAK

Tulisan ini mengkaji implikasi yuridis dan normatif dari mekanisme penunjukan langsung dalam kebijakan sinergi antar BUMN sebagaimana tercantum dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN 02/2023, dalam kaitannya dengan UU 5/1999. Penelitian ini dilatarbelakangi kekhawatiran bahwa praktik sinergi tanpa batasan sektoral, khususnya di sektor non-HHOB, berpotensi menutup akses pasar secara diskriminatif, menurunkan insentif inovasi, serta menimbulkan ketidakseimbangan pasar yang merugikan pelaku usaha swasta maupun konsumen. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan preskriptif-analitis melalui kajian peraturan perundang-undangan, putusan KPPU, serta teori hukum yang relevan. Teori keadilan John Rawls, yang menekankan kesetaraan dan perlindungan bagi kelompok paling lemah, serta keadilan Pancasila, yang menegaskan peran negara dalam mengelola sektor strategis, digunakan sebagai kerangka evaluatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transformasi regulasi sinergi BUMN menjadi keharusan dengan menekankan tiga hal utama: klasifikasi tegas sektor HHOB, penguatan kewenangan pengawasan ex-ante oleh KPPU, dan keterbukaan dalam proses perencanaan sinergi. Transformasi ini bukan sekadar perubahan administratif, melainkan pergeseran paradigma menuju tata kelola BUMN yang efisien, kompetitif, berkeadilan sosial, dan selaras dengan amanat konstitusi.

Kata Kunci : Persaingan Usaha, Teori Keadilan, Sinergi BUMN

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) memiliki posisi strategis dalam perekonomian nasional sebagai pelaksana amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) untuk menguasai cabang-cabang produksi penting bagi negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Widiyastuti, 2019). Posisi ini menjadikan BUMN tidak hanya sebagai entitas komersial, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan sosial ekonomi yang menjunjung tinggi asas keadilan sosial dan demokrasi ekonomi. Di tengah tuntutan efisiensi dan persaingan global, pemerintah mendorong kebijakan sinergi antar BUMN untuk memperkuat daya saing dan mempercepat akselerasi pembangunan nasional (Rafie, 2016).

Sinergi antar BUMN merupakan bagian dari strategi pembangunan ekonomi nasional yang bertujuan meningkatkan efisiensi, daya saing, dan keberlanjutan usaha milik negara (Rizladi, 2017). Praktik sinergi ini dipandang sebagai salah satu bentuk optimalisasi aset negara untuk memperkuat struktur ekonomi makro melalui kolaborasi strategis. Ketentuan mengenai sinergi ini telah dituangkan secara formal melalui Peraturan Menteri BUMN No. 02/MBU/03/2023 (“**Permen BUMN 02/2023**”), khususnya dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j, yang memberikan kewenangan bagi BUMN untuk melakukan penunjukan langsung dalam rangka kerja sama antar BUMN.

Mekanisme penunjukan langsung ini, meskipun dimaksudkan untuk mempercepat proses kerja sama dan meningkatkan efisiensi antar-BUMN, berpotensi menciptakan hambatan masuk pasar (*barriers to entry*) bagi pelaku usaha swasta, mengurangi insentif inovasi, dan menimbulkan ketidakseimbangan dalam struktur pasar (Rakhmawati, 2016). Kekhawatiran akan terjadinya praktik

monopoli dan diskriminasi akses menjadi semakin relevan ketika mekanisme tersebut tidak disertai dengan justifikasi objektif dan transparansi yang memadai.

Penunjukan langsung dimaksudkan untuk mempercepat realisasi proyek dan mengurangi kompleksitas pengadaan, serta menciptakan integrasi antarentitas dalam ekosistem BUMN. Pemerintah berasumsi bahwa skema ini akan mengurangi biaya transaksi, meningkatkan efisiensi internal, dan mempercepat proses pembangunan. Namun demikian, skema tersebut menimbulkan pertanyaan yuridis dari sudut pandang hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU 5/1999”) karena berpotensi menciptakan eksklusivitas, mempersempit akses pasar bagi pelaku usaha non-BUMN, dan memicu terjadinya *abuse of dominance* atau memicu terjadinya *multiplier effect* yang dapat membuka ruang kerugian tidak hanya bagi perusahaan tersebut namun juga bagi pelaku usaha swasta dan juga pemegang sahamnya termasuk juga konsumen (Arrosyidah dan Anggaraini, 2019).

Berbagai putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menunjukkan bahwa praktik sinergi antar BUMN tidak luput dari dugaan pelanggaran prinsip persaingan sehat. Misalnya, dalam kasus PT Angkasa Pura II (Persero) dan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk, KPPU menyoroti penyalahgunaan posisi dominan melalui pola kerja sama eksklusif yang merugikan pelaku usaha lainnya.

Masalah utamanya bukan pada ide sinergi itu sendiri, tetapi pada desain kebijakan yang tidak mempertimbangkan keseimbangan pasar. Penunjukan langsung secara sistematis berpotensi menciptakan kondisi pasar yang tidak pro terhadap persaingan usaha, mengingat pelaksanaan proses pengadaannya dilakukan tanpa tender yang terbuka untuk umum

(Purworedi, 2014). Ketidakharmonisan antara regulasi sinergi BUMN dan ketentuan dalam UU 5/1999 menunjukkan perlunya suatu pembaharuan hukum berupa transformasi regulasi agar tidak terjadi praktik yang merugikan pelaku usaha swasta. Diperlukan justifikasi normatif dan penyeimbangan antara efisiensi korporasi negara dan keadilan pasar.

Pembaharuan regulasi sinergi BUMN menjadi suatu hal yang penting untuk dilakukan guna mencegah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip persaingan dan keadilan. Transformasi ini bertujuan agar regulasi diperlukan agar kebijakan sinergi tidak menjadi alat eksklusif, tetapi justru menjadi penggerak ekosistem usaha yang sehat dan kompetitif. Teori keadilan dari John Rawls dapat dijadikan landasan evaluatif, khususnya dalam aspek fairness dan benefit bagi pihak yang paling dirugikan oleh kebijakan eksklusif. Rawls menegaskan bahwa prinsip keadilan menuntut pengaturan sosial dan ekonomi yang memberi keuntungan sebesar-besarnya kepada kelompok yang paling lemah (Nasihuddin, 2024). Konsep keadilan menurut Rawls pada hakikatnya merupakan prinsip hasil pertimbangan rasional yang kemudian diwujudkan oleh masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan Bersama (Rawls, 1971).

Kajian terdahulu yang relevan sebagai pembanding dan guna menjaga orisinalitas, khususnya terkait sinergi BUMN dalam perspektif hukum persaingan usaha. (Prayudi, 2021) menyoroti ketentuan sinergi BUMN dalam pengadaan hulu migas yang berpotensi menimbulkan kekhawatiran terhadap prinsip persaingan sehat, sementara (Prieta, 2021) menemukan bahwa penunjukan langsung antar-BUMN melanggar prinsip persaingan sebagaimana diatur dalam UU 5/1999 serta menegaskan perlunya peran lebih besar dari KPPU. Sementara penelitian (Rizladi, 2017) memperlihatkan bahwa kebijakan

penunjukan langsung dalam layanan E-Pos di Bandara Soekarno-Hatta berpotensi mengurangi persaingan sehat. Hal ini menunjukkan adanya celah kajian hukum yang belum banyak digarap, khususnya mengenai perumusan ulang berupa transformasi regulasi sinergi BUMN dari perspektif keadilan hukum dan prinsip persaingan usaha. Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menawarkan suatu transformasi regulasi sinergi BUMN secara komprehensif dengan menekankan aspek keadilan sehingga dapat selaras dengan prinsip persaingan usaha sehat.

Tulisan ini bertujuan untuk menawarkan arah pembaruan regulasi sinergi BUMN agar sejalan dengan UU 5/1999 dan berbasis pada teori keadilan. Fokusnya adalah untuk memastikan bahwa kebijakan sinergi BUMN tersebut tidak hanya selaras dengan prinsip efisiensi, namun tetap memenuhi unsur keadilan dalam persaingan usaha.

Kebaruan tulisan ini terletak pada tawaran desain regulasi yang mempertimbangkan aspek normatif, keadilan prosedural dan substantif, serta perlindungan terhadap hak akses pasar bagi pelaku usaha swasta.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang berfokus pada studi kepustakaan dengan sumber data utama berupa bahan hukum sekunder seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan teori hukum (Muhaimin, 2020). Pendekatan dalam penelitian ini adalah bersifat preskriptif sehingga argumentasi hukum yang disusun merupakan hasil dari fakta hukum yang dikaji sehingga diharapkan memberikan kontribusi pada pembentukan tata kelola BUMN yang tidak hanya efisien, tetapi juga

adil, transparan, dan selaras dengan prinsip rule of law.

Hal ini digunakan untuk menganalisis kebijakan sinergi BUMN dalam Permen BUMN 02/2023, khususnya terkait mekanisme penunjukan langsung, ditinjau dari prinsip persaingan usaha sehat dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan teori keadilan. Proses penelitian mencakup identifikasi isu hukum, penelusuran norma yang relevan, serta penerapan kaidah hukum secara sistematis untuk merumuskan model transformasi regulasi hukum yang adil, transparan, dan selaras dengan prinsip negara hukum.

PEMBAHASAN

Arah pembaruan kebijakan terkait sinergi BUMN agar selaras dengan UU Persaingan Usaha berbasis teori keadilan

a. Sejarah, Peran, dan Dinamika Sinergi BUMN

Kehadiran BUMN di Indonesia sesungguhnya tidak semata-mata lahir setelah kemerdekaan, melainkan telah berakar sejak masa kolonial Hindia Belanda. Pada masa itu, pemerintah kolonial membentuk sejumlah badan usaha strategis yang dijalankan langsung oleh negara, antara lain perusahaan kereta api (*Spoorwegen*), pertambangan timah di Belitung, Perusahaan Pegadaian, serta *Post, Telegraaf en Telefoondienst* (PTT) yang menjadi cikal bakal layanan pos, telekomunikasi, dan telepon di Indonesia. Perusahaan listrik yang berkembang pada masa itu pun kemudian menjadi dasar lahirnya Perusahaan Listrik Negara. Setelah Indonesia merdeka, aset-aset publik tersebut diambil alih dan diubah statusnya menjadi perusahaan negara dengan bentuk kelembagaan jawatan, seperti Jawatan Kereta Api, Jawatan

PTT, dan Jawatan Pegadaian (Ilmar, 2012).

Transformasi badan usaha negara semakin menguat pada dekade 1950–1960-an melalui kebijakan nasionalisasi. Pemerintah mengambil alih aset-aset perusahaan Belanda untuk dijadikan milik negara sehingga memperkuat peran BUMN sebagai alat utama pembangunan atau *agent of development* (Ilmar, 2012). Selain mewarisi struktur usaha dari masa kolonial, negara juga secara aktif mendirikan BUMN baru berdasarkan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyatakan bahwa cabang produksi penting dan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Gagasan mengenai peran negara dalam menguasai sektor-sektor strategis sesungguhnya sudah hadir sejak sidang BPUPKI pada 31 Mei–1 Juni 1945. Dalam forum tersebut, tokoh-tokoh seperti Soekarno, Mohammad Yamin, dan Soepomo menekankan pentingnya peran negara dalam mengelola sumber daya vital demi terwujudnya keadilan sosial. Pemikiran tersebut kemudian melahirkan Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi dasar konstitusional berdirinya BUMN. Oleh karena itu, sejak awal BUMN telah ditempatkan sebagai aktor strategis dalam pembangunan ekonomi nasional.

Seiring perkembangan zaman, kedudukan BUMN menjadi semakin penting, terutama pada masa ketika swasta dan koperasi belum mampu mengambil peran signifikan dalam mengelola sektor-sektor vital. Dalam kondisi keterbatasan investasi swasta, pendirian BUMN menjadi solusi untuk menggerakkan perekonomian nasional, dengan posisi sebagai pelopor pembangunan. Secara hukum, definisi

BUMN termuat dalam UU BUMN (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa badan usaha ini seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Bentuk kelembagaan BUMN terbagi menjadi dua kategori utama, yaitu Perusahaan Umum (Perum) yang berorientasi pada pelayanan publik, dan Perseroan Terbatas (Persero) yang mengejar keuntungan, namun tetap dimiliki oleh negara. Kedua bentuk tersebut merepresentasikan karakter *public enterprise*, yakni entitas yang memiliki tujuan publik, kepemilikan publik, serta dikendalikan untuk kepentingan publik (Anoraga, 1995). Dari ketiga ciri ini, tujuan publik merupakan esensi utama keberadaan BUMN, yaitu sebagai instrumen negara dalam menjalankan pembangunan nasional.

Keunikan BUMN juga terlihat dari sifat gandanya. Di satu sisi, BUMN memiliki kewenangan sebagai instrumen negara, namun di sisi lain tetap memiliki fleksibilitas bisnis seperti perusahaan swasta. Para ahli menggambarkan karakter ini sebagai *“a corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility and initiative of a private enterprise,”* yang berarti entitas berkuasa seperti negara namun bergerak lincah seperti swasta (Ilmar, 2012).

Status ganda tersebut, BUMN dihadapkan pada tantangan besar untuk menyeimbangkan misi sosial dengan orientasi komersial, khususnya dalam konteks menjaga persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu, sinergi antar-BUMN maupun dengan sektor swasta dan UMKM menjadi penting untuk menciptakan sistem ekonomi yang lebih inklusif dan efisien

(Anggraini, 2013). Hal ini sejalan dengan UU No. 19 Tahun 2003 yang kemudian diperbarui oleh UU No. 1 Tahun 2025 (“UU BUMN”), di mana salah satu pasalnya menegaskan bahwa BUMN wajib mendukung pengembangan UMKM dan koperasi demi terwujudnya demokrasi ekonomi yang inklusif (Anggraini, 2013).

Kondisi lainnya BUMN sebagai pelaku usaha juga selain dituntut efisien dan mampu menghasilkan profit untuk menambah kontribusi pada penerimaan negara, namun sebagai instrumen negara yang mana BUMN juga berkewajiban menyediakan layanan publik dan menjamin keterjangkauan akses pada sektor strategis seperti energi, telekomunikasi, transportasi, dan keuangan (Suhantri et al, 2023). Dualisme fungsi ini tidak jarang menimbulkan konflik kepentingan, apalagi ketika BUMN memperoleh keistimewaan berupa akses eksklusif pada proyek infrastruktur tanpa tender terbuka, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan distorsi pasar (Anggraini, 2013).

b. Praktik Penunjukan Langsung dan Tantangan Persaingan Usaha

Permen BUMN 02/2023, khususnya Pasal 155 ayat (2) huruf j, menjadi peraturan teknis yang memungkinkan penunjukan langsung dalam konteks sinergi antar-BUMN. Meskipun bertujuan efisiensi dan koordinasi lintas entitas, praktik ini dapat menjadi instrumen yang menutup akses bagi pelaku usaha di luar ekosistem BUMN. Ketika ruang pasar dikunci untuk pihak eksternal, maka hak ekonomi warga negara untuk ikut serta dalam pembangunan menjadi tercederai.

Keadilan dalam persaingan usaha sehat menuntut kesempatan yang sama

bagi seluruh pelaku usaha untuk mengakses pasar, bukan hanya mereka yang memiliki koneksi dengan negara. Di sinilah teori keadilan John Rawls menjadi penting. Dalam *A Theory of Justice*, Rawls mengembangkan dua prinsip keadilan: (1) prinsip kebebasan yang setara bagi semua, dan (2) prinsip perbedaan (*difference principle*) yang membolehkan ketimpangan hanya jika menguntungkan kelompok yang paling kurang beruntung dalam Masyarakat (Nasihuddin, 2024). Konsep ini selaras dengan prinsip persaingan sehat karena menolak eksklusivitas akses terhadap sumber daya ekonomi. Konteks kebijakan sinergi BUMN, praktik penunjukan langsung membatasi partisipasi pelaku usaha kecil, maka hal tersebut bertentangan dengan prinsip yang dikemukakan oleh Rawls yang menuntut struktur dasar masyarakat harus menguntungkan semua orang, terutama kelompok paling lemah.

Penunjukan langsung antar-BUMN secara struktural melahirkan hambatan pasar yang tidak bersifat alamiah, tetapi diciptakan melalui regulasi yang eksklusif. Dalam pendekatan ekonomi institusional, regulasi seperti ini menciptakan distorsi insentif karena pelaku dalam ekosistem BUMN tidak terdorong untuk efisien atau inovatif, melainkan hanya bertumpu pada afiliasi kelembagaan.

Teori keadilan Rawls sangat selaras dengan prinsip persaingan usaha sehat karena keduanya menjunjung kesetaraan kesempatan. Dalam model persaingan sehat, tidak ada ruang untuk perlakuan istimewa berbasis status kepemilikan negara. Sinergi BUMN yang eksklusif dapat menyebabkan terjadinya kerugian bagi masyarakat serta pelaku usaha swasta (Saputra dan Hadi, 2018).

c. Keadilan Pancasila

Demokrasi Pancasila adalah model pemerintahan yang berpijak pada prinsip-prinsip Pancasila dan UUD 1945, yang menekankan pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mufakat, berorientasi pada kemakmuran rakyat, serta menolak pola politik yang cenderung liberal maupun otoritarian (Baswir, 2024). Negara memiliki kewajiban untuk menguasai dan melindungi sektor HHOB seperti listrik, air, pangan, dan energi (Ramadhani et al, 2022). Konteks ini dapat diartikan bahwa mekanisme pasar tidak boleh menjadi satu-satunya alat distribusi.

Prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 merefleksikan nilai sila kelima Pancasila, yaitu upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep keadilan Pancasila berfungsi sebagai pedoman ideologis dalam pembentukan hukum nasional dan menjadi standar normatif tertinggi untuk menilai kesesuaian regulasi dengan prinsip keadilan substantif yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945, serta sistem peraturan perundang-undangan (Febriansyah dan Prasetyo, 2020). Suatu aturan hukum tidak hanya dituntut sah secara formal, tetapi juga wajib merepresentasikan keadilan berdasarkan nilai dasar bangsa (Febriansyah dan Prasetyo, 2020). Keadilan dalam perspektif Pancasila tidak semata-mata bersifat distributif, melainkan juga mencakup keadilan dalam kesempatan maupun proses, termasuk dalam perumusan serta pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional (Nurita dan Hidayat, 2020). Sila kelima mencerminkan keadilan substantif sekaligus struktural, yang mengharuskan negara berperan aktif mencegah praktik ekonomi yang

monopolistik dan kapitalistik, serta memastikan peran BUMN sebagai instrumen penyeimbang dalam menciptakan keadilan sosial (Nurita dan Hidayat, 2016). Praktik sinergi BUMN melalui mekanisme penunjukan langsung harus dievaluasi berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut memberikan pemerataan akses keadilan, bukan justru memperkokoh dominasi kelompok tertentu atau melahirkan ketidaksetaraan hukum.

Kondisi saat ini BUMN merupakan instrumen penting dalam mewujudkan demokrasi ekonomi, di mana orientasinya tidak semata-mata pada pencarian keuntungan, melainkan juga pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

BUMN dalam praktiknya kerap menghadapi dilema antara menjalankan peran sosial dan bersaing sebagai pelaku usaha yang kompetitif di pasar (Firmansyah et al 2024). Mengingat posisinya sebagai perusahaan terbesar di Indonesia, optimalisasi kinerja BUMN menjadi sangat vital agar dapat berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian sekaligus memberikan kontribusi nyata bagi pendapatan negara melalui pajak maupun dividen. Untuk itu, penguatan kapasitas serta integritas sumber daya manusia (SDM), yang didukung oleh regulasi dan kebijakan yang memberikan kepastian hukum, merupakan kebutuhan mendesak (Marni, 2020). Selain itu, tata kelola BUMN yang adil harus selalu berlandaskan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan pemerataan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

Peranan BUMN tersebut erat kaitannya dengan konsep *Hajat Hidup Orang Banyak* (“HHOB”) merupakan doktrin konstitusional yang telah

banyak dikaji oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui berbagai putusannya. Dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, misalnya, MK menafsirkan frasa “*dikuasai oleh negara*” yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 bukan sebagai bentuk kepemilikan absolut oleh negara, melainkan sebagai perwujudan fungsi negara untuk mengatur, mengelola, dan melindungi kepentingan rakyat dalam kerangka demokrasi ekonomi. Dengan demikian, negara berperan sebagai representasi kepentingan publik yang memiliki tanggung jawab untuk menjamin pemanfaatan sumber daya demi kesejahteraan bersama.

MK menguraikan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam dapat diwujudkan dalam empat bentuk tindakan, yaitu: mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) (Ahmad, 2020). Keempat fungsi ini diarahkan pada pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diukur melalui aspek kemanfaatan, pemerataan hasil, partisipasi masyarakat, serta penghormatan terhadap hak-hak tradisional yang melekat pada komunitas dalam memanfaatkan sumber daya (Anggoro, 2016).

Putusan MK juga menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang dikuasai negara dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori. Pertama, sektor strategis yang bersifat vital bagi negara dan menguasai HHOB. Kedua, sektor yang meskipun tidak terkait langsung dengan HHOB, tetapi dianggap penting bagi keberlangsungan negara. Ketiga, sektor yang menguasai HHOB meski tidak dikategorikan strategis. Penentuan kategori tersebut menjadi kewenangan pembentuk undang-

undang, yakni pemerintah dan DPR, dalam menyusun kebijakan publik terkait pengelolaan sumber daya nasional (Anggoro, 2016).

Kaitannya dengan hukum persaingan usaha, UU 5/1999 memberikan pengecualian terhadap sektor yang termasuk dalam HHOB. Pasal 50 undang-undang ini menegaskan bahwa monopoli negara dimungkinkan dalam bidang-bidang strategis yang menguasai HHOB, sepanjang ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas (Anggraini, 2014). Ketentuan ini bertujuan menjaga keseimbangan antara kebutuhan efisiensi ekonomi dan perlindungan kepentingan public (Anggoro, 2023).

BUMN memiliki peran krusial dalam pengelolaan HHOB sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945 dan UU BUMN (Anggoro, 2023). BUMN bertugas memastikan ketersediaan layanan dan kebutuhan masyarakat pada sektor-sektor strategis, sembari menjaga keseimbangan antara efisiensi bisnis dan kepentingan publik. Monopoli alamiah yang dijalankan BUMN pada sektor tertentu dipandang sebagai instrumen negara untuk menjamin akses masyarakat terhadap layanan dasar secara adil dan merata. Namun, penyelenggaraan peran tersebut harus dilandasi pada prinsip efisiensi, akuntabilitas, serta diarahkan untuk melindungi kepentingan nasional dari ancaman eksploitasi sumber daya strategis oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.

Perbandingan dengan teori keadilan John Rawls memperlihatkan adanya titik temu sekaligus perbedaan mendasar. Rawls melalui *prinsip perbedaan (difference principle)* menekankan bahwa ketimpangan hanya dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat bagi kelompok

yang paling lemah dalam masyarakat. Sementara itu, keadilan Pancasila memandang negara sebagai aktor utama yang wajib menjamin distribusi kesejahteraan secara kolektif melalui penguasaan atas cabang produksi penting dan sektor strategis. Titik temunya terletak pada komitmen melindungi kelompok rentan dan memastikan akses terhadap sumber daya ekonomi, tetapi perbedaannya terletak pada orientasi filosofis: Rawls berangkat dari perspektif individual-liberal, sedangkan Pancasila berlandaskan asas kekeluargaan dan gotong royong dalam mewujudkan keadilan sosial. Dengan demikian, sinergi BUMN harus dinilai sejauh mana mampu memadukan kedua prinsip ini, yakni tetap membuka kesempatan setara sebagaimana ditekankan Rawls, sekaligus menegaskan peran negara dalam melindungi sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan Pancasila

d. Evaluasi Kasus dan Risiko Dominasi Pasar

Permasalahannya terletak ketika sinergi BUMN dilakukan pada sektor non HHOB seperti teknologi informasi, jasa telekomunikasi, atau logistik komersial. Di sektor ini, tidak ada justifikasi normatif untuk membatasi persaingan karena tidak terkait langsung dengan hak dasar warga negara. Penunjukan langsung pada sektor tersebut dapat dikategorikan sebagai praktik eksklusif yang bertentangan dengan UU 5/1999.

Kasus sinergi antara Angkasa Pura II dan Telkom dalam layanan e-POS di bandara menjadi contoh konkret eksklusivitas dalam sektor non HHOB. KPPU dalam putusannya menegaskan bahwa penunjukan langsung tanpa tender di sektor jasa teknologi informasi merupakan bentuk

pelanggaran prinsip persaingan usaha karena tidak ada dasar pengecualian hukum.

Sstudi kasus PT Pelindo II dan PT Rukindo juga menunjukkan bahwa sikap KPPU bahwa sinergi vertikal yang dilakukan tanpa mekanisme pasar menimbulkan eksklusivitas dalam penunjukan mitra usaha, padahal tidak terdapat urgensi nasional yang membenarkan penghindaran kompetisi. Temuan ini menunjukkan bahwa praktik sinergi tidak selalu membawa manfaat efisiensi, terutama jika digunakan untuk melanggengkan struktur pasar tertutup. Oleh karena itu, penyusunan sinergi harus disertai dengan uji kepentingan publik dan keterbukaan proses.

Penunjukan langsung yang terus dilakukan antar BUMN di sektor non-HHOB juga menghambat masuknya inovasi dari pelaku swasta, khususnya startup teknologi dan penyedia layanan digital. Ini tidak hanya mempersempit kompetisi, tapi juga membatasi potensi transformasi digital nasional. Dalam jangka panjang, pasar domestik kehilangan dinamika dan daya saing.

Sinergi yang tidak dibatasi secara sektoral akan membuka celah moral hazard dalam pengambilan keputusan strategis BUMN. Entitas yang berada dalam ekosistem sinergi akan cenderung mengandalkan jaringan internal daripada mengejar efisiensi melalui kompetisi pasar. Ini berbahaya bagi performa keuangan BUMN dan efektivitas pelayanan publik.

Model evaluasi terhadap sinergi yang bersifat *ex post* tidak lagi memadai dalam menghadapi kompleksitas pasar saat ini. Perlu ada shifting ke pendekatan *ex ante* berbasis risk-based regulation yang menilai potensi dampak kompetisi sebelum sinergi dijalankan (OECD, 2018). Hal ini dapat diterapkan melalui kewajiban

notifikasi ke KPPU atas semua rencana sinergi lintas entitas negara di sektor non-HHOB, terutama jika nilai transaksi dan pangsa pasar melebihi ambang batas tertentu.

Realitas bahwa BUMN saat ini juga mengejar target laba dan dividen kepada negara menambah kompleksitas. Logika korporasi dalam tubuh BUMN menuntut kompetisi dan profesionalisme, apabila kebijakan sinergi justru menghambat tekanan kompetitif, maka BUMN akan kehilangan momentum reformasi korporasi yang selama ini didorong oleh negara sendiri.

e. Transformasi Regulasi Sinergi yang Berkeadilan

Indonesia merupakan negara hukum, karena itu, pengaturan sinergi BUMN harus tunduk pada sistem checks and balances, dan tunduk pada pengawasan KPPU. Supremasi hukum menjadi pilar agar sinergi tidak menjadi alat penyalahgunaan kekuasaan ekonomi (Dicey, 1979). Penting untuk menegaskan bahwa sinergi BUMN yang menyimpangi prinsip persaingan sehat juga berpotensi menyalahi prinsip negara hukum yang demokratis. Perspektif Radbruch, hukum harus memenuhi tiga nilai dasar: keadilan, kepastian, dan kemanfaatan (Radbruch, 1946). Apabila sinergi dilakukan tanpa batasan sektoral dan tanpa mekanisme uji kepatutan yang transparan, maka kebijakan tersebut telah menjauh dari tujuan hukum yang substansial.

Ketegangan antara keadilan ala Rawls dan keadilan versi Pancasila sebenarnya dapat diharmonisasi melalui pendekatan sektoral berbasis HHOB. Rawls menuntut struktur dasar masyarakat yang memberikan peluang setara dan hanya membolehkan ketimpangan jika bermanfaat bagi kelompok paling lemah, sementara

keadilan Pancasila menekankan peran aktif negara dalam menjamin kesejahteraan kolektif dan menghindari dominasi oleh pemilik modal. Sektor HHOB sebagai ruang bagi kehadiran negara dan sektor non-HHOB sebagai arena kompetisi terbuka, maka kedua prinsip tersebut dapat berjalan paralel tanpa konflik normatif. Harmonisasi ini merupakan kunci desain regulasi sinergi yang adil secara substansi dan sah secara konstitusional.

Perbedaan antara keadilan Rawls dan Pancasila menjadi penting untuk menentukan sektor mana yang boleh bersaing dan mana yang harus dilindungi. Sektor HHOB menuntut perlakuan khusus dan tidak tunduk sepenuhnya pada prinsip pasar bebas. Sinergi antar BUMN dalam sektor ini masih relevan jika dilakukan demi menjaga stabilitas, keterjangkauan, dan keberlanjutan layanan public.

Penegasan terhadap sektor HHOB sebagai wilayah eksklusif negara perlu memperhatikan dinamika perkembangan kebutuhan masyarakat. Misalnya, penguasaan negara atas air dan energi perlu mempertimbangkan pemerataan akses di wilayah terluar dan tertinggal, agar tidak terjadi keadilan semu di mana layanan hanya terpusat di kawasan perkotaan.

Transformasi aturan sinergi harus memuat pembagian sektor yang tegas antara HHOB dan non HHOB. Di sektor HHOB, negara boleh menjalankan eksklusivitas demi keadilan sosial versi Pancasila. Namun di sektor lainnya, keadilan versi Rawls dan prinsip persaingan harus dikedepankan demi menjamin efisiensi dan inovasi.

KPPU perlu memperoleh legitimasi untuk mengawasi rencana sinergi BUMN secara *ex ante*, bukan hanya *ex post*, melalui *mekanisme mandatory*

notification yang diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai turunan UU 5/1999. Pengawasan preventif ini penting untuk menciptakan kepastian hukum dan mencegah praktik kolusi struktural, khususnya dalam penunjukan langsung (OECD, 2018; Fauzi, 2022). Dengan demikian, KPPU tidak hanya bertindak sebagai hakim pelanggaran, tetapi juga arsitek tata kelola pasar yang adil sejak awal.

Pemerintah perlu merumuskan Peraturan Pemerintah ("PP") yang menjelaskan secara tegas sektor HHOB serta kriteria rasional penunjukan langsung. Di luar sektor tersebut, sinergi BUMN wajib melalui tender terbuka untuk menghindari konflik regulasi. Setiap kolaborasi juga harus dievaluasi dengan *baseline assessment* untuk memastikan manfaat public dengan indikator berbasis data terkait efektivitas, inklusivitas, harga, kualitas, serta akses pasar.

Keadilan dalam sinergi BUMN hanya dapat terwujud jika hukum mampu menyeimbangkan fungsi publik dengan logika pasar. Oleh karena itu, pembaruan regulasi perlu dilakukan melalui tiga langkah utama: (1) klasifikasi sektor HHOB yang boleh eksklusif dan sektor lain yang tunduk mekanisme pasar; (2) penguatan peran KPPU dalam pengawasan *ex ante* maupun *ex post*; dan (3) penyusunan regulasi induk berupa PP/Perpres yang mengintegrasikan prinsip persaingan sehat dan keadilan distributif.

Transformasi regulasi sinergi BUMN bukan sekadar reformasi administratif, melainkan perubahan paradigma hukum menuju keseimbangan antara efisiensi korporasi, keadilan distributif, dan perlindungan persaingan. Proses ini bersifat multidimensi karena menyentuh aspek hukum,

kelembagaan, dan ideologis, sehingga sinergi BUMN dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan ekonomi yang adil, akuntabel, dan konstitusional.

Harmonisasi antara keadilan Rawls dan Pancasila dapat menjadi dasar normatif dalam merumuskan arah transformasi regulasi sinergi BUMN. Di sektor HHOB, pendekatan keadilan Pancasila menuntut kehadiran negara secara aktif untuk menjamin keterjangkauan dan pemerataan layanan publik, sehingga sinergi antar-BUMN dapat dibenarkan meskipun bersifat eksklusif. Sebaliknya, di sektor non-HHOB, prinsip keadilan Rawls harus dikedepankan dengan memastikan persaingan terbuka, akses pasar yang setara, dan perlindungan bagi pelaku usaha kecil. Dengan model dualistik ini, sinergi BUMN tidak hanya selaras dengan prinsip persaingan usaha sehat, tetapi juga konsisten dengan mandat keadilan sosial dan konstitusi.

PENUTUP

Kesimpulan

Transformasi kebijakan sinergi BUMN perlu diarahkan untuk menyelaraskan antara mandat konstitusional Pasal 33 UUD 1945, prinsip persaingan usaha sehat dalam UU 5/1999, dan prinsip keadilan yang ditawarkan oleh teori John Rawls maupun Pancasila. Praktik penunjukan langsung antar BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN 02/2023 memiliki dampak serius terhadap keterbukaan pasar, keadilan distributif, dan kompetisi yang sehat jika tidak disertai pembatasan sektoral yang jelas dan mekanisme pengawasan. Di sektor HHOB, eksklusivitas dapat dibenarkan dengan dasar keadilan substantif Pancasila, namun di luar itu, sinergi harus tunduk pada prinsip meritokrasi, akses setara, dan uji kepatutan oleh lembaga pengawas seperti KPPU.

Sinergi BUMN tidak boleh dimaknai sebagai zona kebal dari prinsip persaingan dan keadilan. Untuk itu, transformasi regulasi bukan sekadar kehendak kebijakan, tetapi keniscayaan konstitusional dalam rangka mewujudkan struktur pasar nasional yang adil, terbuka, dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Dengan sinergi yang berbasis pada batas sektoral, transparansi, dan keadilan normatif, maka arah reformasi BUMN dapat menjawab tuntutan efisiensi sekaligus menjamin akses ekonomi bagi semua warga negara.

Saran

Pembaharuan regulasi sinergi BUMN perlu diarahkan untuk memastikan keselarasan dengan prinsip persaingan usaha sehat dan keadilan sosial. Pemerintah sebaiknya segera menerbitkan regulasi induk, seperti PP atau Peraturan Presiden, yang menetapkan batas sinergi secara sektoral dan memperjelas pengecualian hanya pada sektor HHOB. Kementerian BUMN juga harus mengharmonisasikan Permen BUMN 02/2023 dengan UU 5/1999 melalui koordinasi reguler dengan KPPU. Peran KPPU perlu diperluas agar tidak hanya melakukan pengawasan ex post, tetapi juga memiliki kewenangan ex ante dengan mekanisme *mandatory notification* terhadap rencana sinergi, khususnya di sektor non-HHOB. Seluruh sinergi di luar sektor HHOB wajib tunduk pada tender terbuka dan audit publik dengan indikator yang mengukur dampak bagi konsumen, UMKM, dan struktur pasar. Kementerian BUMN perlu menyusun SOP internal yang mewajibkan konsultasi dengan KPPU sebelum penunjukan langsung, guna memperkuat legitimasi serta efektivitas pengawasan preventif.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad. *Tafsir Konstitusi: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya*

- Alam Dalam Prespektif Demokrasi Ekonomi*. 2020, <https://core.ac.uk/reader/365180670#related-papers>. Universitas Muhammadiyah Surakarta, Disertasi Doktor Ilmu Hukum.
- Anggoro, Teddy. *Monopoli Alamiah Badan Usaha Milik Negara*. Herya Media, 2016.
- . “Negara Dan Monopoli Alamiah Serta Perkembangan Di Indonesia.” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol. 53, no. 3, 2023, pp. 408–42.
- Anggraini, Anna Maria Tri. “SINERGI BUMN DALAM PENGADAAN BARANG DAN/ATAU JASA DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, vol. 25, no. 3, 2014, <https://doi.org/10.22146/jmh.16072>.
- Anggraini Tri, Anna Maria. “Sinergi Bumn Dalam Pengadaan Barang Dan/Atau Jasa Dalam Perspektif Persaingan Usaha.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, vol. 25, no. 3, 2013.
- Anoraga, Pandji. *BUMN, Swasta Dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*. Pustaka Jaya, 1995.
- Arrosyidah, Anna Malik Mal, and Anna Maria Tri Anggaraini. “PENUNJUKAN LANGSUNG DALAM PENGADAAN JASA PENGIRIMAN TANGKI PENDAM UNTUK SPBU CODO TAHUN 2018 TERHADAP PT. X.” *Reformasi Hukum Trisakti*, vol. 1, no. 1, 2019, <https://doi.org/10.25105/refor.v1i1.10425>.
- Baswir, Revrison. “Peluang Dan Tantangan Pengamalan Pancasila Dalam Bidang Ekonomi.” *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, vol. 4, 2024, pp. 1–9.
- Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 1979, <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17968-8>.
- Febriansyah, Ferry Irawan, and Yogi Prasetyo. *Konsep Keadilan Pancasila*. Unmuh Ponorogo Press, 2020.
- Firmansyah, Amir, et al. “Peran BUMN Sebagai Pilar Utama Ekonomi Nasional Yang Mandiri: Sebuah Kajian Hukum Korporasi.” *Binamulia Hukum*, vol. 13, no. 2, 2024, pp. 517–28.
- Ilmar, Aminuddin. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*. Kencana, 2012.
- Marni, Sefrika. “URGENSI REGULASI IDE-IDE PENGUATAN BUMN DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENDAPATAN PERUSAHAAN MILIK NEGARA.” *Majalah Hukum Nasional*, vol. 50, no. 1, 2020, <https://doi.org/10.33331/mhn.v50i1.54>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Pers, 2020, <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>.
- Nasihuddin, Abdul Aziz. “Teori Hukum Pancasila.” *Elvaretta Buana, Tasikmalaya*, 2024.
- Nurita, Riski Febria, and La Rian Hidayat. “Ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Hukum Berkeadilan.” *Jurnal Cakrawala Hukum*, vol. 11, no. 3, 2020, <https://doi.org/10.26905/idjch.v11i3.5474>.
- OECD. *State-Owned Enterprises and Competition Policy*. OECD Publishing, Paris, 2018.
- Prayudi, Romi. *Kontrak Pengadaan Hulu Migas Dikaitkan Dengan Peraturan Sinergi BUMN Dan Persaingan Usaha*. 2021, <https://repository.upnvj.ac.id/14252/>. Universitas Pembangunan Nasional Veteran.
- Prieta, Ressay. *Penunjukan Langsung Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Kaitannya Dengan Persaingan Usaha Pengadaan Barang Dan Jasa (Studi Pada PT Semen Baturaja [Persero] Tbk)*. 2021,

- https://repository.unsri.ac.id/55355/2/RAMA_74102_02022681923049_028077301_01_front_ref.pdf. Universitas Sriwijaya.
- Purworedi, Wiwit. *Tinjauan Yuridis Dasar Hukum Persaingan Usaha Dan Penunjukan Langsung Dalam Praktik Monopoli Di Lingkungan BUMN (Analisis Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2014)*. 2014, <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/79703>. UIN Syarif Hidayatullah.
- Radbruch, Gustav. "Gesetzliches Unrecht Und Übergesetzliches Recht." *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, no. 5, 1946, pp. 105–08.
- Rafie, Patih Ahmad. "Perlindungan Hukum Terhadap Sinergi BUMN Yang Berpotensi Terjadi Pelanggaran Dalam Persaingan Usaha Sehat." *Jurnal Thengkyang*, vol. 1, no. 1, 2016.
- Rakhmawati, Catur Septiana. *Implementasi Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 Tentang Pedoman Umum Pengadaan Barang Dan Jasa BUMN Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. 2016.
- Ramadhani, Dea Fadila, et al. "DEMOKRASI EKONOMI DALAM SISTEM HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA." *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, vol. 7, no. 1, 2022, <https://doi.org/10.61394/jihtb.v7i1.216>.
- Rawls, John. *A Theory of Justice (Original Edition)*. *Development Policy Review*, 1971.
- Rizladi, Yoga Tri. *Implikasi Penunjukan Langsung Terhadap Persaingan Usaha Dalam Pengadaan Jasa E-Pos (Electronic Point Of Sales) Di Bandar Udara Soekarno Hatta*. 2017.
- Saputra, G B, and H Hadi. "Penegakan Hukum Persekongkolan Tender Menurut Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Privat Law*, VI, no. 2, 2018.
- Suhantri, Peacecilia Nonny, et al. "Pengaturan Pertanggungjawaban Holding Badan Usaha Milik Negara Sektor Asuransi Dan Penjaminan Pada Sistem Hukum Nasional Di Indonesia." *Journal on Education*, vol. 5, no. 2, 2023, <https://doi.org/10.31004/joe.v5i2.1145>.
- Widiyastuti, Sri -. "POLITIK HUKUM BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) DALAM KEGIATAN BISNIS UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN SOSIAL." *Law and Justice*, vol. 4, no. 1, 2019, <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8050>.