



Tinjauan Hukum Persaingan atas Penunjukan Langsung dalam Sinergi BUMN Berdasarkan PER-2/MBU/2023

Vanya Amanda Filza Yunas

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

Korespondensi Penulis : vanyamandafy@gmail.com*

Abstract. SOE Synergy policy has drawn significant attention over the years due to its potential to create conflicts with the principles of fair competition. However, the provision still remains, particularly regarding direct appointment as stipulated in Article 155 paragraph (2) letter j of the Minister of SOE Regulation Number PER-2/MBU/3/2023 concerning Guidelines for Governance and Significant Corporate Activities of SOEs. This doctrinal research, presented descriptively based on secondary data obtained through a literature review of various legal materials, aims to examine the perspective of competition law on the SOE Synergy policy in the context of direct appointment as stated in the aforementioned regulation. Specifically, this research seeks to analyze whether the provisions on direct procurement in the regulation comply with the provisions of Law Number 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. The findings suggest that the direct appointment provisions in Article 155 paragraph (2) letter j of the regulation may create barriers to entry for other businesses and potentially stifle fair competition. The regulation on SOEs Synergy should be complemented by more detailed provisions on the implementation mechanism to ensure that the objectives of the policy can be achieved efficiently while maintaining a fair competition. Furthermore, a thorough cooperation between the Ministry of SOE and the Competition Commission is needed to ensure its adherence to the principles of fair competition.

Keywords: Antitrust Law; Direct Appointment; Procurement; SOE Synergy; State-Owned Enterprises (SOE);

Abstrak. Kebijakan Sinergi BUMN menuai polemik khususnya berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa dengan metode penunjukan langsung sebagaimana tertuang dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN. Dengan menggunakan penelitian doktrinal yang disajikan secara deskriptif berdasarkan sumber data sekunder (*secondary source*) yang diperoleh melalui penelusuran literatur terhadap berbagai jenis bahan hukum, penelitian dengan judul “Tinjauan Perspektif Hukum Persaingan Usaha terhadap Kebijakan Sinergi BUMN dalam Pengadaan Barang dan Jasa BUMN melalui Penunjukan Langsung berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN” ini disusun untuk menjawab pokok permasalahan terkait perspektif hukum persaingan usaha berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap pengaturan penunjukan langsung dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penunjukan langsung dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dapat menciptakan hambatan bagi pelaku usaha lain (*entry barrier*) hingga berpotensi mematikan iklim persaingan itu sendiri. Peraturan terkait Sinergi BUMN dan kegiatan pengadaan barang dan jasa di sektor BUMN perlu dilengkapi dengan ketentuan lanjutan yang secara rinci memuat mekanisme pelaksanaan Sinergi BUMN agar tujuannya dapat terpenuhi secara efisien dengan tetap berada dalam koridor persaingan usaha yang sehat, serta perlu disempurnakan dengan penambahan ketentuan pengawasan atas pelaksanaan Sinergi BUMN. Di samping itu, perlu dilakukan koordinasi antara Kementerian BUMN dengan KPPU dalam pembahasan terkait program Sinergi BUMN dan kebijakan penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa dalam lingkup BUMN untuk memastikan keselarasan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Kata Kunci: BUMN; Hukum Persaingan Usaha; Pengadaan Barang dan Jasa; Penunjukan Langsung; Sinergi BUMN

1. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memainkan peran yang signifikan terhadap perekonomian Indonesia. BUMN berperan strategis sebagai agen pembangunan negara, yang sekaligus bertanggung jawab sebagai motor pembangunan infrastruktur, pembinaan UMKM, hingga menciptakan keuangan yang inklusif. Dengan kontribusinya yang vital terhadap pembangunan infrastruktur dan sektor perekonomian di Indonesia, BUMN bergerak dalam berbagai macam sektor, meliputi industri energi, minyak dan gas; kesehatan; telekomunikasi dan media; manufaktur; mineral dan batubara; pangan dan pupuk; infrastruktur; perkebunan dan kehutanan; keuangan; pariwisata; logistik; hingga asuransi dan dana pensiun. Didirikannya BUMN di Indonesia dilandasi atas 2 (dua) tujuan utama, yakni tujuan yang bersifat ekonomi dan sosial. Tujuan yang bersifat ekonomi dimaknai bahwa kehadiran BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN bertujuan untuk memperoleh keuntungan (*profit oriented*), sebagaimana hal ini menjadi salah satu amanat Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) terkait maksud dan tujuan pendirian BUMN. Tidak hanya itu, BUMN berperan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga maksud dan tujuan pendirian BUMN lainnya adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Dalam upaya mewujudkan kemanfaatan umum untuk pemenuhan hajat hidup masyarakat, BUMN menyelenggarakan Pengadaan Barang dan/atau Jasa (PBJ). Jenis pengadaan tersebut dapat dilakukan baik terhadap barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi, dan jasa lainnya. Adapun kerangka hukum terkait PBJ di Indonesia bersifat dinamis dan terus disesuaikan relevansinya seiring dengan perkembangan waktu. Penyempurnaan regulasi terkait PBJ dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan barang atau jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga mampu memberikan kebermanfaatan yang optimal bagi negara dalam pembangunan, serta berdampak pada peningkatan pelayanan publik. Dalam kerangka hukum di Indonesia, kebijakan PBJ diatur dalam berbagai tatanan peraturan perundang-undangan, yang dibedakan atas ruang lingkup keberlakuan berdasarkan sektor pengelolaannya. Sebagaimana diketahui, PBJ dapat dilakukan baik oleh lembaga seperti instansi pemerintah, badan usaha (BUMN, BUMD, swasta), maupun dapat dilakukan oleh individu.

Salah satu kebijakan PBJ tersebut adalah PBJ yang berlaku dalam lingkup BUMN. Ditetapkan pada tanggal 3 Maret 2023, Menteri BUMN menerbitkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 (Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023) sebagai dasar hukum terbaru yang mencakup pengaturan pelaksanaan PBJ pada lingkup BUMN. Adapun pada dasarnya, Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 ini disusun sebagai upaya perwujudan sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan Menteri BUMN, khususnya yang berkaitan untuk menciptakan prinsip tata kelola, penerapan manajemen risiko, penilaian tingkat kesehatan, perencanaan strategis, pedoman kegiatan korporasi signifikan, penyelenggaraan teknologi informasi, dan pelaporan pada sektor BUMN secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Pedoman kegiatan korporasi signifikan antara lain mengatur terkait: 1) Penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN); 2) Restrukturisasi; 3) Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Pemisahan, Pembubaran, dan Likuidasi; 4) Privatisasi; 5) Penunjukan Lembaga/ Profesi Penunjang; 6) Kerja Sama BUMN; 7) Pengadaan Barang/Jasa; 8) Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aset BUMN; dan 9) Lindung Nilai BUMN. Dengan diberlakukannya Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023, sejumlah 20 (dua puluh) Keputusan dan Peraturan Menteri BUMN dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Diundangkannya Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tersebut bukan tanpa kritik, khususnya dalam kaitannya dengan kebijakan Sinergi BUMN yang juga masih menjadi salah satu fokus dalam peraturan tersebut. Salah satu hal yang disoroti terkait pengaturan PBJ BUMN berdasarkan Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 adalah adanya ketentuan yang dinilai dapat menciptakan celah persaingan usaha tidak sehat. Sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah secara aktif menjalankan peran pengawasan terhadap pelaksanaan Sinergi BUMN. Pada 20 Mei 2014, KPPU telah menyarankan kepada Pemerintah untuk mendesain kembali kebijakan sinergi BUMN dengan mengikutsertakan koordinasi bersama KPPU dalam penyusunan kebijakan tersebut agar tetap sesuai dengan prinsip persaingan usaha sehat. Kebijakan tersebut diharapkan dapat mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* dalam PBJ, sehingga penyelenggaraan PBJ dapat dilaksanakan secara transparan, efisien, dan kompetitif, tanpa memberikan keuntungan khusus kepada BUMN maupun anak perusahaannya. Dengan diundangkannya Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023, KPPU telah melaksanakan asesmen khususnya terhadap kebijakan Sinergi BUMN dalam pengaturan PBJ tersebut sebagaimana hasilnya disampaikan oleh KPPU dalam Siaran Pers Nomor 94/KPPU-PR/XI/2024 tanggal 5 November 2024. Dalam Siaran Pers tersebut, KPPU menerangkan

bahwa kebijakan penunjukan langsung dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dapat menghambat pelaku usaha di luar BUMN, anak perusahaan BUMN, ataupun perusahaan yang terafiliasi dengan BUMN untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan BUMN. KPPU menilai bahwa kebijakan tersebut bertentangan dengan prinsip netralitas persaingan hingga cenderung mematikan iklim persaingan. Atas dasar demikian, dalam saran dan pertimbangannya kepada Menteri BUMN, KPPU setidaknya merekomendasikan 3 (tiga) hal, antara lain menghimbau agar ketentuan Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dihapuskan; menghimbau agar penunjukan langsung dalam pengadaan barang/jasa BUMN terus mengutamakan prinsip persaingan yang sehat; dan menyarankan kepada Menteri BUMN untuk berkoordinasi dengan KPPU dalam pembentukan kebijakan maupun aksi lainnya terkait Sinergi BUMN.

Persaingan dalam mekanisme pasar pada dasarnya akan mendorong pelaku usaha untuk terus berinovasi dan mengembangkan produknya agar menghasilkan produk yang bervariasi dengan harga yang bersaing, sehingga tidak hanya menguntungkan produsen melainkan juga konsumen diuntungkan, sebagai contoh terlihat dengan adanya pilihan produk yang berkualitas, harga yang relatif murah, variasi produk, pilihan, ketersediaan produk, dan sebagainya. Dilatarbelakangi objektif penelitian di atas, penelitian ini disusun untuk menjawab pokok permasalahan terkait apakah pengaturan penunjukan langsung dalam Peraturan Menteri BUMN No. PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN telah sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. METODE

Penelitian ini disusun dengan metode penelitian doktrinal, yakni penelitian yang berupaya untuk melakukan identifikasi sumber hukum baik berupa doktrin, asas, atau norma yang akan diteliti, yang kemudian dilanjutkan dengan melakukan penafsiran dan analisis terhadap sumber hukum tersebut, serta disajikan secara deskriptif. Bentuk penelitian doktrinal digunakan untuk memberikan pandangan berdasarkan perspektif hukum persaingan usaha terhadap norma hukum terbaru berupa Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN yang dinilai oleh KPPU dapat mematikan iklim persaingan khususnya dalam kegiatan Pengadaan Barang dan Jasa. Penelitian ini menggunakan data sekunder (*secondary source*) sebagai sumber perolehan data, dengan diperoleh melalui penelusuran literatur, atau kepustakaan, yang dilakukan melalui

penelaahan terhadap buku-buku, literatur literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang relevan dengan masalah yang akan dipecahkan. Jenis data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Laporan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
3. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
4. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara; dan
6. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN;
7. Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Di samping itu, bahan hukum sekunder merupakan data-data yang dimaksudkan untuk mendukung lebih lanjut terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi terkait hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, termasuk buku, artikel jurnal, serta sumber lainnya yang dapat memperkaya referensi dalam penulisan penelitian. Penelitian ini kemudian disusun dengan metode analisis data dengan pendekatan kualitatif, dengan menghasilkan data deskriptif-analitis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sinergi BUMN

Melalui Instruksi Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: KEP-109/MBU/2002 tentang Sinergi antar Badan Usaha Milik Negara yang ditetapkan pada 4 Juni 2002, Menteri BUMN menginstruksikan kepada para Direksi Persero, Perum, dan Perjan untuk melaksanakan kerja sama antar BUMN guna optimalisasi sumber daya produksi yang dimiliki, antara lain berupa kerja sama keuangan, pemasaran, produksi, distribusi serta penelitian dan pelatihan. Adanya instruksi tersebut merupakan langkah strategis pengembangan sinergi antar BUMN,

mengingat BUMN melakukan kegiatan hampir pada semua sektor bisnis dalam negeri. Seiring dengan perkembangannya, kebijakan Sinergi BUMN semakin terlihat dalam arah pengaturan terkait PBJ sebagaimana tertuang lebih lanjut dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor 05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN Nomor 05/MBU/2008). Sebagai badan usaha, BUMN perlu melakukan PBJ secara cepat, fleksibel, efisien, dan efektif agar tidak kehilangan momentum bisnis yang dapat menimbulkan kerugian, oleh karena itu tujuan pengaturan PBJ tersebut diarahkan salah satunya adalah untuk meningkatkan sinergi antar BUMN dan/atau anak perusahaannya. Salah satu prinsip yang wajib diterapkan dalam penyelenggaraan PBJ berdasarkan Permen BUMN Nomor 05/MBU/2008 adalah mengutamakan sinergi antar BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN sepanjang barang dan jasa terkait merupakan hasil produksi BUMN dan/atau anak perusahaan yang bersangkutan, serta sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip tersebut digambarkan lebih lanjut dalam salah satu syarat penunjukan langsung berdasarkan Pasal 9 ayat (3) huruf j Permen BUMN Nomor 05/MBU/2008 yang secara garis besar menyatakan bahwa penunjukan langsung dapat dilakukan apabila penyedia barang dan jasa adalah BUMN dan/atau anak perusahaan sepanjang barang dan/atau jasa yang dibutuhkan adalah produk atau layanan dari BUMN atau anak perusahaan, dengan ketentuan jika BUMN dan/atau anak perusahaan yang memproduksi atau memberi pelayanan yang dibutuhkan lebih dari satu, maka harus dilakukan pemilihan langsung terhadap BUMN dan/atau anak perusahaan tersebut.

Pada tanggal 25 September 2012, Menteri BUMN menerbitkan Peraturan Menteri BUMN Nomor 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 (Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012) sebagai perubahan terhadap Permen BUMN Nomor 05/MBU/2008 yang dinilai perlu penyesuaian. Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 semakin menegaskan bahwa arah kebijakan dimaksudkan untuk mendorong sinergi BUMN, sinergi anak perusahaan, sinergi BUMN dan anak perusahaan, dengan tujuan untuk menambah nilai perusahaan dengan berpedoman pada peningkatan efisiensi dan perekonomian, serta menciptakan kesetaraan dalam dunia usaha bagi BUMN dan memberi kesempatan bagi UKM. Dorongan terwujudnya Sinergi BUMN dalam PBJ BUMN ini antara lain terlihat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) huruf j, serta Pasal 9 ayat (4) yang secara garis besar mengatur dukungan Sinergi BUMN dalam PBJ melalui penunjukan langsung terhadap BUMN, anak perusahaan BUMN atau perusahaan terafiliasi BUMN sebagai penyedia barang dan jasa, sepanjang barang dan/atau jasa dimaksud

adalah merupakan produk atau layanan dari BUMN, anak perusahaan BUMN, perusahaan terafiliasi BUMN, dan/atau UKM, dan sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, serta dimungkinkan dalam peraturan sektoral. Jika dilihat, kebijakan tersebut serupa dengan ketentuan dalam Permen BUMN Nomor 05/MBU/2008, dengan menambahkan frasa "... atau perusahaan terafiliasi BUMN" yang sekaligus memperluas ruang lingkup penerapan Sinergi BUMN. Prinsip untuk mengutamakan sinergi antar BUMN, anak perusahaan BUMN, dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN atau antar anak perusahaan BUMN dan/atau antar perusahaan terafiliasi BUMN tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi usaha atau perekonomian. Efisiensi merupakan kunci utama dalam menjalankan roda perekonomian, baik bagi negara berkembang maupun negara maju. Melihat hal tersebut, dapat dipahami bahwa tujuan dan arah kebijakan Sinergi BUMN bermaksud baik untuk tercapainya PBJ secara efektif dan efisien. Kendati demikian, implementasi Sinergi BUMN dalam praktiknya seringkali menyimpang dari tujuan awal hingga berpotensi menciptakan *multiplier effect* apabila terdapat kesalahan dalam pengelolaannya.

Dalam perkembangannya, terus dilakukan upaya penyempurnaan terhadap ketentuan Sinergi BUMN dalam PBJ BUMN. Untuk menyempurnakan Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012, diundangkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019) yang mengatur bahwa salah satu tujuan pengaturan PBJ tersebut adalah untuk meningkatkan sinergi antar BUMN, Anak Perusahaan, dan/ atau Perusahaan Terafiliasi BUMN. Pengaturan dalam Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 juga memuat salah satu prinsip pengadaan yakni bahwa pengguna barang dan jasa dapat melakukan sinergi antar BUMN/anak perusahaan/perusahaan terafiliasi BUMN, serta salah satu kebijakan yang wajib diterapkan pada kegiatan PBJ adalah memberikan kesempatan kepada anak perusahaan dan/ atau sinergi antar BUMN/anak perusahaan/perusahaan terafiliasi BUMN. Sama halnya dengan kebijakan penunjukan langsung pada peraturan Menteri BUMN yang berlaku sebelum-sebelumnya, Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 juga menggariskan bahwa salah satu persyaratan minimal untuk dapat menyelenggarakan PBJ dengan metode penunjukan langsung adalah apabila penyedia barang dan/atau jasa adalah BUMN, anak perusahaan BUMN, atau perusahaan terafiliasi BUMN sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, dan bahwa barang dan jasa yang dibutuhkan merupakan produk atau layanan sesuai dengan bidang usaha dari penyedia barang dan jasa bersangkutan.

Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Lingkup BUMN

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) dalam *Model Law on Procurement of Goods, Construction, and Services* menafsirkan pengadaan (*procurement*) sebagai “*the acquisition by any means, including by purchase, rental, lease or hire-purchase, of goods or of construction, including services incidental to the supply of the goods or to the construction if the value of those incidental services does not exceed that of the goods or construction themselves.*” Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) pada pokoknya merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan perusahaan maupun instansi pemerintahan atas suatu barang dan/atau jasa yang berfungsi untuk menunjang kinerja dan performa perusahaan/instansi pemerintahan terkait.

Pada PBJ di lingkungan Pemerintah, berlaku ketentuan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres 16/2018) sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 (Perpres 12/2021). Ruang lingkup Perpres 16/2018 mencakup kegiatan PBJ di lingkungan Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD) yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD, termasuk PBJ yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri dan/atau hibah dalam negeri yang diterima oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dan/atau PBJ yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri. Pasal 61 Perpres 16/2018 sebagaimana telah diubah dalam Perpres 12/2021 menegaskan pula bahwa PBJ pada BLU/BLUD; PBJ yang dilaksanakan berdasarkan tarif yang dipublikasikan secara luas kepada masyarakat; PBJ yang dilaksanakan sesuai dengan praktik bisnis yang sudah mapan; dan/atau PBJ yang diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dikecualikan dari keberlakuan Perpres 16/2018 dan perubahannya tersebut. Dengan demikian, terhadap PBJ pada sektor BLU/BLUD, berlaku ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PP 23/2005) sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 (PP 74/2012), serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129/PMK.05/2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum (PMK 129/2020), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah (Permendagri 79/2018). Di samping itu, PBJ dapat dilakukan dengan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang diatur antara lain berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 38/2015), Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata

Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Permen PPN/Kepala Bappenas 2/2020), dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 29 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Pelaksana Penyediaan Infrastruktur melalui Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atas Prakarsa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah (Per-LKPP 29/2018).

Pada lingkup BUMN, mulanya, kerangka hukum yang berlaku terhadap kegiatan PBJ tunduk pada berbagai pengaturan PBJ pada sektor Pemerintah. Hal ini merupakan konsekuensi logis mengingat secara historis, BUMN merupakan perusahaan negara yang sumber pendanaannya dibiayai oleh APBN. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) (PP 12/1998), ketentuan mengenai PBJ pemerintah tidak lagi berlaku terhadap BUMN berbentuk Persero dan Persero Terbuka. Ketentuan pada PP 12/1998 tersebut memberi keleluasaan dan fleksibilitas kepada Persero dan Persero Terbuka dalam menjalankan kegiatan usahanya, sehingga ketentuan terkait tata cara pelaksanaan APBN, PBJ, penjualan dan pengalihan barang-barang yang dimiliki/dikuasai Negara maupun yang akan diberlakukan kemudian, dinyatakan tidak berlaku bagi Persero dan Persero Terbuka. Atas amanat tersebut, melalui Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan BUMN Nomor SE-01/MP.BUMN/1998 tanggal 6 April 1998, Menteri Negara Pendayagunaan BUMN menegaskan secara eksplisit bahwa Keppres 16/1994 *jo.* Keppres 24/1995 tidak berlaku bagi BUMN berbentuk Persero, dengan demikian Menteri Negara Pendayagunaan BUMN menghimbau kepada Komisaris/Dewan Pengawas dan Direksi BUMN berbentuk Persero dan Perum untuk menyusun peraturan PBJ untuk kepentingan internal sebagai pedoman PBJ pada BUMN terkait.

Lahirnya UU BUMN telah menggariskan secara definitif bahwa yang dimaksud dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, baik dapat berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) maupun Perusahaan Umum (Perum). 'Kekayaan negara yang dipisahkan' diartikan sebagai kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dalam implementasinya, terdapat kontradiksi terhadap konsep 'kekayaan negara yang dipisahkan' pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam UU BUMN dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Berbagai pandangan muncul bahwa kekayaan BUMN baik berbentuk Persero maupun Perum, bukan termasuk ke dalam kekayaan negara. Hal ini mengingat kedudukan BUMN sebagai badan hukum privat, yang juga sejalan dengan ketentuan Pasal 11 *jo.* Pasal 35 ayat (2) UU

BUMN. Dengan demikian, kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut menjadi milik BUMN sebagai badan hukum privat, dan bahwa negara memperoleh saham atas modal yang telah disetorkan yang kemudian dicatat sebagai kekayaan negara.

Untuk melaksanakan ketentuan UU BUMN, diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara (PP 45/2005). Merujuk pada ketentuan Pasal 99 ayat (1) PP 45/2005, PBJ oleh BUMN yang menggunakan dana langsung dari APBN, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan APBN. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam konteks PBJ BUMN yang sebagian atau seluruhnya dibiayai oleh APBN, semula tunduk pada ketentuan Perpres 54/2010 sebagaimana telah dicabut dengan Perpres 16/2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan terakhir diperbaharui dengan Perpres 12/2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Di samping itu, pelaksanaan PBJ terkait juga tunduk pada tata cara PBJ yang ditetapkan oleh Direksi BUMN yang bersangkutan, dengan berpedoman pada pedoman umum yang ditetapkan oleh Menteri BUMN.

Di sisi lain, ketentuan yang berlaku terhadap penyelenggaraan PBJ di sektor BUMN yang pembiayaannya tidak berasal dari APBN/APBD, selain mengacu pada UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU Perseroan Terbatas), dan PP 45/2005 berikut perubahan terakhir pada PP Nomor 23 Tahun 2022, diatur pula secara khusus dalam peraturan turunan yang tertuang dalam Peraturan Menteri BUMN terkait Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa BUMN. Hal ini dikarenakan PBJ yang dilakukan oleh BUMN dengan sumber pendanaan di luar APBN termasuk PHLN baik yang dijamin maupun tidak dijamin oleh Pemerintah memerlukan pedoman pengaturan tersendiri, oleh karena itu, pelaksanaan PBJ tersebut tunduk pada Peraturan Menteri BUMN terkait Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa BUMN. Dalam perkembangan terakhir, ketentuan terkait pelaksanaan PBJ BUMN yang sumber pembiayaannya berasal di luar APBN termuat dalam Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN yang mulanya tertuang dalam Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2008 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara, sebagaimana diubah dengan Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 Tahun 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, dan kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Permen

BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara. Peraturan-peraturan Menteri tersebut berkaitan pula dengan dukungan Sinergi BUMN dalam kegiatan PBJ.

Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) dalam konteks BUMN merupakan kegiatan BUMN yang dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan dengan menggunakan anggaran BUMN, untuk mendapatkan barang dan jasa. Pelaksanaan PBJ oleh BUMN dilakukan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi, dan tunduk pada pedoman umum yang ditetapkan oleh Menteri serta berpedoman pada tata cara pengadaan yang ditetapkan oleh Direksi BUMN terkait. Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 sebagai norma hukum terbaru yang salah satunya mengatur terkait PBJ BUMN, berlaku untuk semua PBJ yang dilakukan oleh BUMN yang pembiayaannya berasal dari anggaran BUMN, termasuk yang dananya bersumber dari penyertaan modal negara, dana BUMN untuk pelaksanaan subsidi/kompensasi/kewajiban pelayanan umum/penugasan pemerintah yang diganti dari dana APBN/APBD, serta pinjaman BUMN dari pemerintah. Penyelenggaraan PBJ perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip efisien, efektif, kompetitif, transparan, adil dan wajar, terbuka, dan akuntabel, serta meningkatkan perluasan kesempatan bagi UMKM (selama kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan), dapat melakukan sinergi antar BUMN, anak perusahaan BUMN, dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN, dan memastikan bahwa penyedia merupakan pemilik produk atau layanan sesuai dengan bidang usaha dari penyedia tersebut. Di samping itu, Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 juga telah memuat sejumlah kebijakan dan etika pengadaan yang wajib diterapkan dalam penyelenggaraan PBJ.

Berdasarkan Pasal 152 Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023, PBJ dapat dilakukan antara lain melalui tender/seleksi umum, tender terbatas/seleksi terbatas, penunjukan langsung, atau pengadaan langsung. Penentuan metode PBJ tersebut disesuaikan dengan kebutuhan pengguna, dengan tetap memperhatikan prinsip penyelenggaraan PBJ serta *best practice* yang telah berlangsung. Penyelenggaraan PBJ dapat dilakukan dengan memanfaatkan *digital platform* yang mencakup proses PBJ dari awal hingga akhir, yang secara umum terdiri dari sistem PBJ secara elektronik (*e-procurement*); sistem pendukung utama (*e-monev, vendor management system, data analytics*, penanganan keluhan, dan sanksi, daftar, dan rekam jejak penyedia); dan sistem lokapasar secara elektronik (*e-marketplace*).

Ketentuan Penunjukan Langsung berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023

Merujuk pada Pasal 137 Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023, salah satu prinsip kerja sama BUMN adalah “mengutamakan sinergi dengan BUMN, anak perusahaan BUMN, perusahaan terafiliasi BUMN dan/atau LPI, serta peningkatan peran serta usaha nasional melalui: 1. penunjukan langsung kepada BUMN, anak perusahaan BUMN, perusahaan terafiliasi BUMN atau LPI ...”. Di samping itu, salah satu kebijakan yang harus diterapkan oleh BUMN dalam pelaksanaan PBJ adalah untuk “memberikan kesempatan kepada Anak Perusahaan BUMN dan/atau sinergi antar BUMN, Anak Perusahaan BUMN dan/atau Perusahaan Terafiliasi BUMN.” Ketentuan prinsipil tersebut berhubungan dengan dukungan Sinergi BUMN dalam kegiatan PBJ pada sektor BUMN.

Salah satu metode atau cara PBJ adalah melalui penunjukan langsung. Ketentuan terkait PBJ melalui penunjukan langsung pada sektor BUMN diatur dalam Paragraf 11 Pasal 155 ayat (1) yang memuat bahwa PBJ dengan penunjukan langsung dilakukan baik dengan menunjuk langsung terhadap 1 (satu) penyedia atau melalui *beauty contest*. Penunjukan langsung adalah penjualan aktiva tetap yang dilakukan secara langsung kepada 1 (satu) calon pembeli. Pasal 155 ayat (2) Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 telah menetapkan lebih lanjut persyaratan secara limitatif yang salah satunya harus dipenuhi untuk menyelenggarakan PBJ melalui penunjukan langsung. Persyaratan tersebut meliputi:

- a. Barang dan Jasa tersebut dibutuhkan bagi kinerja utama perusahaan dan tidak dapat ditunda keberadaannya (*business critical asset*);
- b. hanya terdapat satu Penyedia yang dapat melaksanakan pekerjaan sesuai yang dipersyaratkan oleh Pengguna (*user requirement*) atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan;
- c. Barang dan Jasa tersebut memerlukan keberlangsungan pengetahuan (*knowledge intensive*), dimana untuk menggunakan dan memelihara Barang dan Jasa dimaksud membutuhkan kelangsungan pengetahuan dari Penyedia;
- d. apabila pelaksanaan PBJ dengan menggunakan cara tender/seleksi umum atau tender terbatas/seleksi terbatas telah 2 (dua) kali dilakukan, namun tidak mendapatkan Penyedia yang dibutuhkan atau tidak ada pihak yang memenuhi kriteria atau tidak ada pihak yang mengikuti tender/seleksi;
- e. Barang dan Jasa tersebut dimiliki oleh pemegang hak atas kekayaan intelektual atau yang memiliki jaminan (*warranty*) atas produsen peralatan asli (*original equipment manufacture*);

- f. dalam rangka penanganan darurat untuk keamanan, keselamatan masyarakat, dan aset strategis perusahaan;
- g. Barang dan Jasa tersebut merupakan pembelian berulang (*repeat order*), sepanjang harga yang ditawarkan tidak merugikan dan tidak mengorbankan kualitas Barang atau Jasa;
- h. untuk penanganan darurat akibat bencana alam (*force majeure*), baik yang bersifat lokal maupun nasional;
- i. Barang dan Jasa tersebut merupakan lanjutan yang secara teknis merupakan satu kesatuan yang sifatnya tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya;
- j. Penyedia merupakan BUMN, Anak Perusahaan BUMN atau Perusahaan Terafiliasi BUMN sepanjang kualitas, harga dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, dan Barang dan Jasa yang dibutuhkan merupakan produk atau layanan sesuai dengan bidang usaha dari Penyedia bersangkutan;
- k. PBJ dalam jumlah dan nilai tertentu yang ditetapkan Direksi dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Dewan Komisaris/Dewan Pengawas; dan/atau
- l. jasa konsultan yang tidak direncanakan sebelumnya untuk menghadapi permasalahan tertentu yang sifat pelaksanaan pekerjaannya harus segera dan tidak dapat ditunda.

Melihat ketentuan di atas, problematika muncul dalam kaitannya dengan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam huruf (j), yang mengatur bahwa penunjukan langsung sebagai penyedia barang/jasa di BUMN dapat dilakukan salah satunya apabila penyedia merupakan BUMN, anak perusahaan BUMN, atau perusahaan terafiliasi BUMN. Hal ini menjadi pokok ketentuan yang disoroti oleh KPPU dalam asesmennya terkait kebijakan Sinergi BUMN. Pengaturan tersebut dinilai membuka celah persaingan usaha tidak sehat dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa di sektor BUMN.

Kebijakan penunjukan langsung yang mendorong terjadinya Sinergi BUMN dengan memprioritaskan BUMN, anak perusahaan BUMN, atau perusahaan terafiliasi BUMN sejatinya bukan hal yang baru dan tidak hanya tertuang dalam Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023. Pada berbagai peraturan Menteri BUMN yang mengatur terkait PBJ BUMN sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, telah diatur pula bahwa penunjukan langsung dalam rangka mendukung kebijakan Sinergi BUMN dapat dilakukan dalam hal penyedia merupakan BUMN, anak perusahaan BUMN, atau perusahaan terafiliasi BUMN sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan, serta bahwa barang dan jasa terkait dibutuhkan merupakan produk atau layanan sesuai dengan bidang usaha dari penyedia barang dan jasa bersangkutan. Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa

norma hukum terkait dukungan Sinergi BUMN pada kebijakan penunjukan langsung dalam Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 sejatinya merupakan keberlanjutan dari peraturan-peraturan Menteri BUMN yang telah berlaku sebelumnya.

Kendati demikian, Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dan Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 tampak telah memperhalus ketentuan terkait keutamaan Sinergi BUMN jika dibandingkan dengan Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 dan Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2008. Pasal 147 ayat (1) Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 menekankan kata “harus” untuk menerangkan prinsip yang diterapkan dalam pelaksanaan PBJ BUMN. Sementara itu pada Pasal 147 ayat (2) tidak terdapat kata “harus” untuk menerangkan prinsip lainnya di samping prinsip yang harus diterapkan pada Pasal 147 ayat (1). Berdasarkan bunyi Pasal 147 ayat (2), terlihat bahwa pengguna “dapat” melakukan sinergi antar BUMN, anak perusahaan BUMN dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN. Hal demikian yang juga termuat dalam Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019 sebagaimana termuat dalam Pasal 4 ayat (4). Berbeda halnya dengan Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2008 maupun Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012, kedua peraturan ini secara eksplisit memuat prinsip bahwa 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.

KPPU telah secara aktif melakukan pengawalan dan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap implementasi Sinergi BUMN khususnya terhadap kebijakan PBJ BUMN yang sumber pembiayaannya di luar APBN/APBD, bahkan sejak tahun 2014 sebagaimana telah dilakukan peninjauan terhadap Permen BUMN Nomor Per-05/ MBU/2008 yang juga telah mengatur terkait penunjukan langsung apabila terdapat BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN sebagai penyedia barang dan jasa, dengan catatan kualitas dan harga yang dapat dipertanggungjawabkan. KPPU telah menyoroti bahwa kebijakan tersebut dapat menimbulkan hambatan masuk (*entry barrier*) terhadap pelaku usaha swasta nasional, dan lebih jauh, dapat meningkatkan kekuatan monopoli BUMN melalui penutupan pasar/*foreclosure*. Oleh karena itu terhadap Permen BUMN Nomor Per-05/ MBU/2008 tersebut KPPU menyampaikan agar pemerintah mencabut dan mendesain ulang kebijakan Sinergi BUMN dalam kegiatan PBJ BUMN tersebut dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Akan tetapi sampai dengan saat ini, kebijakan yang memprioritaskan Sinergi BUMN dalam kegiatan PBJ tersebut masih terus dimuat dalam peraturan PBJ BUMN sebagaimana tertuang dalam

BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 kendati adanya himbauan KPPU untuk mendesain ulang kebijakan Sinergi BUMN.

Tinjauan Perspektif Persaingan Usaha terhadap Ketentuan Penunjukan Langsung berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023

Ditinjau dari perspektif ekonomi, kondisi persaingan merupakan sarana untuk melindungi konsumen dari eksploitasi pelaku usaha, dengan tujuan agar kekuatan ekonomi tidak terpusat pada pelaku usaha tertentu. Dengan adanya persaingan, pelaku usaha akan saling mendorong untuk memberikan produk dan jasa terbaik dengan harga yang kompetitif. Kendati demikian, persaingan yang dimaksud harus dilaksanakan dalam koridor hukum sehingga tidak menciptakan persaingan secara tidak sehat maupun tidak menyebabkan terjadinya praktik monopoli yang akan berdampak pada dinamika perkembangan ekonomi. Sebagai respons terhadap meningkatnya praktik persaingan usaha yang tidak sehat, hukum persaingan usaha dibentuk untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang bermanfaat bagi konsumen. Melalui hukum persaingan usaha, pemerintah berupaya untuk melindungi persaingan yang sehat antara para pelaku usaha di dalam pasar. Di samping untuk menjamin kepastian hukum dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, pengaturan hukum persaingan usaha juga dimaksudkan untuk tujuan lainnya yaitu mempercepat pembangunan ekonomi dan mengupayakan peningkatan kesejahteraan umum.

Dalam tatanan hukum Indonesia, sebagai undang-undang yang dibentuk dengan tujuan antara lain untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; mewujudkan iklim usaha yang 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; mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha) melarang perbuatan pelaku usaha yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, antara lain meliputi pembatasan akses pasar, kolusi, serta tindakan lainnya yang bertujuan untuk menghilangkan persaingan.

UU Persaingan memuat substansi hukum antara lain terkait perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi dominan dan penyalahgunaannya, peran dan fungsi KPPU, tata cara penanganan perkara, hingga ketentuan sanksi. Salah satu kegiatan yang dilarang dalam

UU Persaingan Usaha adalah praktik diskriminasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UU Persaingan Usaha. Muatan Pasal 19 huruf (d) berbunyi “Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa : d. melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.” Untuk menjalankan tugas dalam menyusun pedoman berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan UU Persaingan Usaha, KPPU menetapkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf (d) UU Persaingan Usaha (Peraturan KPPU 3/2011) sebagai pedoman pelaksanaan ketentuan pasal terkait yang bertujuan agar memberi perlindungan baik terhadap pelaku usaha maupun konsumen dari praktik diskriminasi. Setidaknya terkandung 7 (tujuh) unsur dalam Pasal 19 huruf (d) UU Persaingan Usaha, meliputi: 1) unsur pelaku usaha; 2) unsur melakukan baik sendiri maupun bersama; 3) unsur pelaku usaha lain; 4) unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan; 5) unsur yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli; 6) unsur persaingan usaha tidak sehat; dan 7) unsur melakukan praktik diskriminasi. Sejumlah indikasi praktik diskriminasi yang perlu diperhatikan berkaitan dengan Pasal 19 huruf (d) UU Persaingan Usaha antara lain meliputi:

1. adanya perbedaan perlakuan terhadap pelaku usaha tertentu di pasar yang bersangkutan;
2. motif perbedaan perlakuan terkait tidak memiliki justifikasi yang wajar baik dari aspek legal, sosial, ekonomi, teknis, dan alasan lainnya atas adanya perbedaan perlakuan tersebut. Perlu diingat bahwa tidak semua bentuk praktik diskriminasi melanggar prinsip persaingan usaha tidak sehat. Sebagai contoh, pada beberapa motif diskriminasi harga, terdapat justifikasi yang wajar untuk dilakukannya diskriminasi harga untuk pengembangan pengusaha lokal maupun UMKM; dan
3. perbedaan perlakuan tersebut menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat.

Pasal 19 UU Persaingan Usaha dirumuskan dengan pendekatan *rule of reason*, sehingga penguasaan pasar secara hakikatnya tidak secara mutlak dilarang. Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk dapat menentukan apakah diskriminasi tersebut termasuk kegiatan yang dilarang berdasarkan UU Persaingan Usaha, diperlukan adanya peran KPPU untuk membuktikan motif serta dampak dari praktik tersebut.

Bentuk kegiatan yang dilarang lainnya berdasarkan UU Persaingan Usaha adalah tindakan persekongkolan antara pelaku usaha dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU Persaingan Usaha. Ketentuan Pasal 22 UU Persaingan Usaha berbunyi “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat

mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.” Dalam hal ini, yang dimaksud dengan “tender” berdasarkan Penjelasan Pasal 22 UU Persaingan Usaha adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tender merupakan kegiatan pemborongan, pengadaan, dan/atau penyediaan suatu pekerjaan, baik untuk mengadakan barang atau jasa yang dibutuhkan oleh pemilik pekerjaan, yang dilaksanakan oleh pemenang tender. Kegiatan PBJ melalui tender dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang sama bagi semua penyedia agar dapat menawarkan harga serta kualitas yang bersaing, dapat diperoleh barang atau jasa dengan kualitas terbaik dan harga yang paling rendah.

KPPU menerbitkan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender sebagai pedoman pelaksanaan Pasal 22 UU Persaingan Usaha (Peraturan KPPU Nomor 2/2010), yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pencabutan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pencabutan Perkom Nomor 2 Tahun 2010 (Peraturan KPPU Nomor 1/2023). KPPU menegaskan bahwa Pasal 22 UU Persaingan Usaha tidak hanya melingkupi kegiatan pengadaan yang dilakukan Pemerintah, melainkan juga berlaku terhadap kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh perusahaan negara (BUMN/BUMD), maupun perusahaan swasta. Perlu dipahami bahwa ketentuan Pasal 22 tidak menerangkan lebih lanjut terkait jumlah peserta (yang mengajukan penawaran). Berdasarkan pedoman KPPU, tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU Persaingan Usaha tersebut dapat dilakukan melalui tender terbuka; tender terbatas; pelelangan umum; dan pelelangan terbatas. Mengingat proses penunjukan langsung dan pemilihan langsung merupakan bagian dari proses tender, maka penunjukan langsung juga termasuk dalam ruang lingkup penerapan Pasal 22 UU Persaingan Usaha yang mengatur terkait persekongkolan tender.

Peraturan KPPU Nomor 2/2010 menguraikan setidaknya 5 (lima) unsur yang harus dipenuhi untuk membuktikan adanya persekongkolan tender. Kelima unsur tersebut meliputi: 1) unsur pelaku usaha; 2) unsur bersekongkol; 3) unsur pihak lain; 4) unsur mengatur dan/atau menentukan pemenang tender; dan 5) unsur persaingan usaha tidak sehat. Adapun terdapat 3 (tiga) jenis persekongkolan dalam tender, yakni:

1. Persekongkolan tender secara horizontal, yakni persekongkolan yang dilakukan antara pelaku usaha/penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha/penyedia barang dan jasa pesaing, dengan menciptakan persaingan semu di antara peserta tender.

2. Persekongkolan tender secara vertikal, yakni persekongkolan yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa pelaku usaha/penyedia barang dan jasa, dengan panitia tender/pemilik pekerjaan, dengan cara panitia tender/pemilik pekerjaan bekerja sama dengan salah satu atau beberapa peserta tender tersebut. Persekongkolan demikian menciptakan pola vertikal yang menempatkan panitia tender/pemilik pekerjaan pada posisi lebih tinggi dan bekerja sama dengan pelaku usaha/penyedia barang dan jasa sebagai peserta tender.
3. Persekongkolan vertikal dan horizontal, yakni merupakan pola gabungan antara persekongkolan vertikal dan horizontal yang melibatkan panitia tender/pemilik pekerjaan dengan beberapa pelaku usaha/penyedia barang dan jasa dengan menciptakan tender fiktif serta proses tender yang hanya dilakukan secara administratif dan tertutup.

Beberapa ketentuan di atas berkaitan erat dengan ketentuan yang berpotensi dilanggar dari adanya kebijakan penunjukan langsung untuk mendukung Sinergi BUMN. Kedua perbuatan yang dilarang tersebut memiliki dampak yang sama, yakni menciptakan hambatan masuk (*barrier to entry*) terhadap pelaku usaha lain di pasar bersangkutan. Adapun yang menjadi pembeda adalah bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf d melarang kegiatan diskriminasi sebagai akibat persekongkolan dalam tender yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sedangkan Pasal 22 melarang kegiatan persekongkolan dalam tender itu sendiri.

Dari segi ekonomis, sejalan dengan tujuan dibentuknya kebijakan Sinergi BUMN untuk menciptakan efisiensi usaha atau perekonomian, penunjukan langsung terhadap BUMN, anak perusahaan BUMN, dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN sejatinya dapat menghadirkan kemudahan baik dalam bentuk kemudahan koordinasi antara *buyer* dan *supplier*, meminimalisir biaya transaksi maupun biaya risiko lain yang dapat muncul karena transaksi berada pada Kelompok Usaha BUMN yang dianggap telah terintegrasi secara vertikal dengan adanya penunjukan langsung tersebut. Alasan yang mendasari kebijakan pro-Sinergi BUMN sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri BUMN terkait kegiatan PBJ BUMN, dilandasi adanya penafsiran bahwa peraturan-peraturan tersebut dikecualikan dari lingkup UU Persaingan Usaha berdasarkan Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha. Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha mengatur bahwa perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikecualikan dari ketentuan UU Persaingan Usaha. Unsur-unsur Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha tersebut meliputi: 1) perbuatan (dikaitkan dengan “kegiatan yang dilarang”); 2) perjanjian (dikaitkan dengan “perjanjian yang dilarang”); 3) bertujuan melaksanakan; dan 4) peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan unsur pasal ini, perbuatan dan/atau perjanjian yang dikecualikan

dalam Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha adalah perbuatan dan/atau perjanjian yang dimaksud adalah perbuatan dan/atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha bukan atas otoritas sendiri melainkan atas perintah dan kewenangan yang secara tegas diatur dalam undang-undang atau dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mendapat delegasi secara tegas dari undang-undang. Perlu diketahui pula bahwa yang dimaksud dengan “melaksanakan peraturan perundang-undangan” tidak dapat ditafsirkan sebagai “berdasarkan peraturan perundang-undangan,” hal ini dikarenakan bahwa unsur “melaksanakan” selalu berkaitan dengan kewenangan yang secara tegas diberikan pada subjek hukum tertentu oleh suatu peraturan perundang-undangan. Sementara itu, unsur “berdasarkan” tidak berkaitan dengan pemberian kewenangan, melainkan hanya merujuk pada suatu hal tertentu yang telah memiliki dasar hukum.

Dalih kebijakan pro-Sinergi BUMN dilatarbelakangi atas alasan bahwa implementasi Sinergi BUMN merupakan perbuatan untuk melaksanakan “peraturan perundang-undangan” berdasarkan Peraturan Menteri BUMN terkait Sinergi BUMN dan kebijakan PBJ BUMN. Ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) sebagaimana telah diubah melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 13/2022), terlihat bahwa kedudukan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri tidak tercakup dalam hierarki berdasarkan Pasal 7 UU 12/2011 akan tetapi keberadaannya tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dikaitkan dengan unsur Pasal 50 huruf a di atas, maka Permen BUMN terkait Sinergi BUMN dan kebijakan PBJ BUMN tidak termasuk ke dalam pengecualian UU Persaingan Usaha. Hal ini disebabkan karena Permen BUMN tersebut bukan merupakan peraturan pelaksana atas suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Merujuk pada konsiderans Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2008, Permen BUMN Nomor PER-15/MBU/2012, Permen BUMN Nomor PER-08/MBU/12/2019, maupun Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/03/2023, tidak satu pun menunjukkan adanya ketentuan suatu peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dirujuk sebagai dasar dibentuknya peraturan dalam lingkup PBJ BUMN oleh Menteri BUMN terkait. UU BUMN sebagai payung hukum terhadap BUMN, tidak pula mengamanatkan kepada Menteri BUMN untuk membentuk peraturan terkait PBJ di lingkungan BUMN. Pedoman Pasal 50 huruf a UU Persaingan Usaha mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang tidak secara langsung dinyatakan sebagai peraturan pelaksana dari suatu undang-undang, tidak dapat mengesampingkan ketentuan UU

Persaingan Usaha. Dengan demikian, kegiatan PBJ dalam rangka Sinergi BUMN bukan termasuk ke dalam perbuatan yang dikecualikan terhadap ketentuan UU Persaingan Usaha.

Di sisi lain, kebijakan pro-sinergi BUMN juga dilandasi atas alasan berlakunya ketentuan Pasal 51 UU Persaingan Usaha. Pasal 51 UU Persaingan Usaha meletakkan hak bagi BUMN untuk menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara, ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai perwujudan amanat Pasal 33 ayat (2), (3), dan (4) UUD NRI 1945. Salah satu hal yang perlu digarisbawahi dalam pasal ini adalah unsur “menguasai hajat hidup orang banyak,” yang dimaknai sebagai barang dan/atau jasa yang memiliki fungsi:

1. alokasi, yakni barang dan/atau jasa dihasilkan dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. distribusi, yakni barang dan/atau jasa yang dimaksud adalah barang dan/atau jasa yang secara pokok selalu dibutuhkan oleh masyarakat, yang pada suatu waktu tertentu ataupun terus-menerus tidak dapat dipenuhi oleh pasar; dan/atau
3. stabilisasi, yakni berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, sebagai contoh, barang dan/atau jasa pada bidang pertahanan keamanan; moneter; dan fiskal yang memerlukan pengaturan serta pengawasan khusus.

Hal lainnya yang perlu dimaknai adalah unsur “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara,” yang diartikan bahwa ragam usaha produksi atau pengadaan barang dan/atau jasa memiliki sifat strategis (cabang produksi barang dan/atau jasa berkaitan secara langsung dengan perlindungan kepentingan Hankam), dan finansial (cabang produksi barang dan/atau jasa berkaitan untuk menciptakan kestabilan moneter, jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Unsur penting lainnya adalah bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara hanya dapat dilakukan setelah terlebih dahulu diatur dalam produk hukum berupa undang-undang, yang secara tegas mencantumkan tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan, serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, agar tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Mencermati ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 51 UU Persaingan Usaha tidak selalu dapat diterapkan terhadap seluruh BUMN. BUMN hanya dapat melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan ekonomi selama memenuhi unsur-unsur di atas. BUMN yang bisa melakukan monopoli hanyalah BUMN yang secara langsung

diamanatkan oleh Undang-undang, antara lain PT Pertamina (Persero), PT PLN, dan PT Jamsostek (Persero). Berdasarkan hal tersebut, kebijakan PBJ BUMN tidak termasuk dalam ruang lingkup Pasal 51 UU Persaingan Usaha, mengingat kegiatan PBJ untuk mendorong terjadinya Sinergi BUMN tidak termasuk ke dalam bidang industri strategis sebagaimana dimaksud dalam unsur Pasal 51. Sekalipun suatu BUMN telah ditunjuk oleh undang-undang sebagai pemegang hak monopoli, tindakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, tidak dikecualikan dari keberlakuan UU Persaingan Usaha.

Tidak termasuknya kebijakan PBJ BUMN ke dalam ketentuan pengecualian terhadap UU Persaingan Usaha berdasarkan Pasal 50 huruf a maupun Pasal 51, bermakna bahwa kebijakan PBJ dalam sektor BUMN tunduk terhadap ketentuan UU Persaingan Usaha. Oleh karena itu, arah pengaturan kebijakan PBJ BUMN seharusnya dapat dibentuk dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat berdasarkan UU Persaingan Usaha. Adanya ketentuan penunjukan langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/03/2023 maupun peraturan-peraturan Menteri BUMN terkait PBJ BUMN yang telah berlaku di masa lampau justru dinilai dapat menciptakan persekongkolan dalam tender khususnya dengan bentuk persekongkolan vertikal, yang bermakna bahwa persekongkolan tersebut difasilitasi langsung oleh panitia tender untuk memenangkan salah satu peserta tender tanpa melalui prosedur yang harus dijalankan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat. Kebijakan Sinergi BUMN dalam kegiatan PBJ BUMN juga mendorong terciptanya *vertical restraint* atau hubungan ke arah hulu dalam rantai suplai PBJ BUMN. Di samping itu, ketentuan penunjukan langsung dalam Sinergi BUMN semakin mempersempit ruang persaingan bagi pihak swasta, mengingat luasnya kewenangan yang diberikan kepada BUMN, anak usahanya, maupun perusahaan yang terafiliasi dengan BUMN. Banyaknya anak usaha BUMN tersebut dapat menjadi peluang masing-masing BUMN untuk menggerakkan inti usahanya sehingga menciptakan iklim anti persaingan.

Mencermati rumusan Pasal 155 ayat (2) Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023, persyaratan-persyaratan tersebut bersifat alternatif, sehingga terpenuhinya salah satu syarat tersebut dapat menjadi dasar dilakukannya PBJ melalui metode penunjukan langsung. Oleh karena itu, penunjukan langsung terhadap BUMN, anak perusahaan BUMN, atau perusahaan terafiliasi BUMN dimungkinkan sepanjang beberapa persyaratan berikut terpenuhi:

1. kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan;
2. barang dan jasa yang dibutuhkan adalah produk atau layanan yang sesuai dengan bidang usaha penyedia terkait.

Dalam hal ini, yang perlu menjadi perhatian lanjutan adalah tidak adanya penjelasan lebih lanjut terhadap persyaratan “kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan,” sehingga tidak menutup kemungkinan terjadinya multitafsir terhadap ketentuan tersebut. Parameter terhadap ketentuan “dapat dipertanggungjawabkan” tersebut sepatutnya dapat diperjelas untuk memastikan bahwa penyelenggaraan penunjukan langsung dalam rangka Sinergi BUMN tidak dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang bermaksud untuk menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat.

Adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha sebagaimana terdapat dalam berbagai putusan KPPU berkaitan dengan penunjukan langsung di lingkup BUMN menjadi bukti bahwa kebijakan penunjukan langsung dalam upaya mendukung Sinergi BUMN perlu dikaji ulang agar tidak semakin mendorong terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Meskipun objektif kebijakan Sinergi BUMN dimaksudkan agar kegiatan PBJ dapat dilakukan secara cepat, fleksibel, efisien, dan efektif agar tidak kehilangan momentum bisnis yang dapat menimbulkan kerugian, jangan sampai kebijakan tersebut justru membatasi persaingan. Pada akhirnya, perlindungan terhadap pasar dan kepentingan konsumen menjadi esensi utama dalam persaingan usaha.

KESIMPULAN

Diundangkannya Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 menjadi sorotan KPPU khususnya dalam ketentuan terkait kebijakan penunjukan langsung dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j yang dinilai dapat menghambat pelaku usaha di luar BUMN, anak perusahaan BUMN, ataupun perusahaan yang terafiliasi dengan BUMN untuk turut berpartisipasi dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan BUMN. KPPU menilai bahwa kebijakan tersebut bertentangan dengan prinsip netralitas persaingan. Kebijakan penunjukan langsung tersebut cenderung menciptakan hambatan bagi pelaku usaha lain (*entry barrier*) hingga berpotensi mematikan iklim persaingan itu sendiri. Tidak termasuknya kebijakan PBJ BUMN ke dalam ketentuan pengecualian terhadap UU Persaingan Usaha berdasarkan Pasal 50 huruf a maupun Pasal 51, bermakna bahwa kebijakan PBJ dalam sektor BUMN tunduk terhadap ketentuan UU Persaingan Usaha. Oleh karena itu, arah pengaturan kebijakan PBJ BUMN seharusnya dapat dibentuk dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat berdasarkan UU Persaingan Usaha, dan memastikan terwujudnya pengadaan di lingkup BUMN yang efisien, efektif, kompetitif, transparan, adil dan wajar, terbuka, dan akuntabel. Permen BUMN terkait Sinergi BUMN dan kebijakan PBJ di sektor BUMN juga perlu dilengkapi dengan ketentuan lanjutan yang secara rinci memuat mekanisme pelaksanaan Sinergi BUMN agar tujuannya

dapat terpenuhi secara efisien dengan tetap berada dalam koridor persaingan usaha yang sehat. Di samping itu, kebijakan Sinergi BUMN perlu disempurnakan dengan penambahan ketentuan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan PBJ dalam rangka Sinergi BUMN.

Kendati Surat Rekomendasi KPPU kepada Kementerian BUMN terkait asesmen terhadap ketentuan penunjukan langsung dalam Pasal 155 ayat (2) huruf j Permen BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tidak mengikat secara hukum bagi Kementerian BUMN dan tidak secara serta merta membatalkan ketentuan dalam Permen BUMN terkait, namun hal tersebut telah memberi gambaran mengenai sikap resmi KPPU terhadap penerapan Sinergi BUMN, sehingga diharapkan Kementerian BUMN dapat mengindahkan saran dan rekomendasi KPPU. Berkaitan dengan hal tersebut, perlu dilakukan koordinasi antara Kementerian BUMN dengan KPPU dalam pembahasan terkait program Sinergi BUMN dan kebijakan penyelenggaraan PBJ BUMN yang telah berlangsung, untuk memastikan keselarasan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Di sisi lain, diharapkan pula agar KPPU sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU Persaingan Usaha, tidak hanya berfokus pada sisi penegakan terhadap kasus konkrit dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha saja, melainkan turut aktif menjalankan tugasnya untuk memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana amanat Pasal 35 huruf e UU Persaingan Usaha.

REFERENSI

- Anggraini, A. M. T. (2013). Sinergi BUMN dalam pengadaan barang dan/atau jasa dalam perspektif persaingan usaha. *Mimbar Hukum*, 23(3), 447–460.
- Asian Development Bank. (2022). *Unlocking the economic and social value of Indonesia's state-owned enterprises*. Asian Development Bank.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2024). Policy brief analisis dan evaluasi hukum POKJA peningkatan Badan Usaha Milik Negara sebagai agen pembangunan di bidang pangan, infrastruktur dan perumahan. https://bphn.go.id/data/documents/policy_brief_bumn.pdf
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2024). Kekayaan negara yang dipisahkan: Apakah tidak termasuk keuangan negara? <https://www.bpk.go.id/news/kekayaan-negara-yang-dipisahkan-apakah-tidak-termasuk-keuangan-negara>
- Benuf, K. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Jurnal Gema Keadilan*, 7(1), 21–32.
- Benyamin, D. (2018). Penerapan sinergi BUMN dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- Bernatt, M. (2022). *Populism and antitrust: The illiberal influence of populist government on the competition law system*. Cambridge University Press.
- Bhat, P. I. (2019). *Idea and methods of legal research*. Oxford University Press.

- Direktorat Pengembangan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2024). Pengadaan barang/jasa pada BUMN. https://temanku.lkpp.go.id/media/docs/docs_61416ec229175.pdf
- Gellhorn, E., & Kovacic, W. E. (1994). *Antitrust law and economics in a nutshell*. West Publishing Company.
- Hoecke, M. van. (2011). *Methodologies of legal research: Which kind of method for what kind of discipline?* Hart Publishing.
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara. (2002). Instruksi Menteri BUMN Nomor KEP-109/MBU/2002 tentang Sinergi antar Badan Usaha Milik Negara.
- Kementerian BUMN. (2020). Rencana strategis Kementerian BUMN 2020–2024. Kementerian BUMN.
- Kementerian BUMN. (2023). Laporan tahunan 2023: BUMN untuk rakyat Indonesia. Kementerian BUMN.
- Kementerian BUMN. (2024). Portofolio. <https://www.bumn.go.id/portofolio/bumn>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024). Dasar hukum skema KPBU. <https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/24-229/umum/tentang-kpbu/apa-dasar-hukum-skema-kpbu>
- Khemani, R. S. (1998). *A framework for the design and implementation of competition law and policy*. The World Bank & OECD.
- Kim, K. (2024, Oktober 1). Balancing growth and good governance in Indonesia's state-owned enterprise boom. East Asia Forum. <https://eastasiaforum.org/2024/10/01/balancing-growth-and-good-governance-in-indonesias-state-owned-enterprise-boom/>
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2014). *Kompetisi: Media Berkala KPPU*, 45, 1–38.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2017). *Hukum persaingan usaha: Buku teks (Edisi ke-2)*. KPPU.