

# DISHARMONI KEBIJAKAN PRIORITAS BUMN DALAM UU PERSAINGAN USAHA TERHADAP PRINSIP LEVEL PLAYING FIELD DI INDONESIA

Muhammad Baihaqy Ash Shiddiqi 

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Indonesia  
[230202110125@student.uin-malang.ac.id](mailto:230202110125@student.uin-malang.ac.id)

Akhmad Farroh Hasan 

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Indonesia  
[akhfarroh.hasan@hbs.uin-malang.ac.id](mailto:akhfarroh.hasan@hbs.uin-malang.ac.id)

---

## Article History:

Received : 08/06/2026  
Revised : 24/06/2026  
Published : 30/06/2026

---

## Keywords:

*Analisis Ex-Ante; Business Competition; Competitive Neutrality; Level Playing Field; SOE Synergy.*

---

## Correspondence e-mail:

[230202110125@student.uin-malang.ac.id](mailto:230202110125@student.uin-malang.ac.id)

©author 2026



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

**Abstract:** The existence of Badan Usaha Milik Negara (BUMN) in the Indonesian economic system bears a constitutional mandate under Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 to control production sectors vital to the state and crucial for the public livelihood. However, following the enforcement of Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Terpadu BUMN which intensifies the "Sinergi BUMN" policy a severe normative tension has emerged against Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Priority policies and direct appointments inter-BUMN trigger a regulatory asymmetry that damages the level playing field principle and violates the global doctrine of competitive neutrality. Utilizing a normative legal research method with statutory, conceptual, and comparative approaches, this article dissects the constitutional boundaries of BUMN immunity, analyzes contemporary regulatory conflicts, and offers a concrete solution through the institutionalization of an Ex-Ante Competition Assessment (comprising Regulatory Impact Assessment and a Competition Checklist), drawing insights from the legal frameworks of Australia, Singapore, and China.

---

## PENDAHULUAN

Eksistensi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam tatanan ekonomi nasional merupakan refleksi dari pilihan ideologis bangsa Indonesia untuk menerapkan sistem ekonomi pasar sosial yang berkeadilan (Toha, 2019). Sebagai perpanjangan tangan negara, BUMN didesain tidak hanya sebagai entitas pencari keuntungan, melainkan juga sebagai agen pembangunan yang bertugas mengoreksi kegagalan pasar serta memastikan distribusi kemakmuran berjalan merata di seluruh lapisan Masyarakat (Anggraini, 2003). Karakteristik ganda ini secara inheren menempatkan BUMN pada

posisi yang unik sekaligus rentan dalam ekosistem hukum ekonomi, terutama ketika fungsi pelayanan publik mulai berbaur dan tumpang tindih dengan aktivitas komersial murni yang bersentuhan langsung dengan sektor swasta (Lubis et al., 2009; Rokan, 2019).

Ketegangan normatif dan praktis mulai mengemuka secara tajam seiring dengan lahirnya berbagai kebijakan sektoral yang memberikan keistimewaan eksklusif kepada BUMN atas nama penguatan ekonomi nasional dan perlindungan aset negara (Salsabila, 2020). Manifestasi regulasi kontemporer dari kecenderungan proteksionistik ini tercermin secara nyata dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Terpadu Badan Usaha Milik Negara (Menteri BUMN, 2023). Melalui regulasi tingkat menteri ini, konsep "Sinergi BUMN" dilembagakan secara masif dan agresif, memberikan restu hukum bagi praktik penunjukan langsung antar-BUMN, anak perusahaan, serta entitas afiliasinya dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah maupun proyek strategis lainnya (Anggraini, 2013; Yunas, 2025). Konsekuensinya, terjadi pengabaian sistematis terhadap mekanisme pasar kompetitif yang seharusnya tunduk pada koridor Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Republik Indonesia, 1999).

Eksklusivitas dan hak istimewa yang dijustifikasi oleh Sinergi BUMN tersebut secara mendasar mencederai prinsip *level playing field* atau lapangan permainan yang setara (OECD, 2021). Pelaku usaha swasta, baik berskala besar maupun Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), dipaksa menghadapi hambatan masuk pasar yang bersifat struktural dan regulatori, di mana mereka tersingkir dari kontestasi pasar bahkan sebelum proses seleksi yang objektif dimulai (Hansen et al., 2002; Ningsih, 2019). Kondisi asimetris ini memperlihatkan adanya perlakuan diskriminatif yang dilegalkan oleh aturan sektoral, yang pada gilirannya menyuburkan praktik penyalahgunaan posisi dominan secara kolektif oleh korporasi-korporasi pelat merah (Siswanto & Hutajulu, 2019). Keunggulan artifisial yang dinikmati BUMN bukan lahir dari efisiensi operasional, inovasi teknologi, atau kualitas layanan, melainkan bersumber dari jaminan politik, subsidi silang, dan kedekatan regulasi dengan otoritas eksekutif selaku pemegang saham pengendali (Lubis et al., 2009).

Kajian-kajian terdahulu yang ditulis oleh para begawan hukum persaingan usaha di Indonesia, seperti (Anggraini, 2003) dan (Lubis et al., 2009), pada umumnya memfokuskan amatan mereka pada kedudukan hukum BUMN dalam kerangka monopoli alamiah sebagaimana dikonstruksikan oleh Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Di sisi lain (Toha, 2019), telah mengelaborasi benturan filosofis antara intervensi negara dalam perekonomian dengan arus liberalisasi ekonomi global. Kendati demikian, terdapat celah penelitian yang sangat mendasar dan mendesak yang belum disentuh oleh literatur-literatur akademis terdahulu tersebut. Pertama, belum ada analisis mendalam yang mengkaji dampak yuridis spesifik dari Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 terhadap doktrin netralitas persaingan (Negara, 2023). Kedua, literatur hukum positif nasional masih mengalami kekosongan analisis mengenai

bagaimana pembentukan holding sektoral BUMN pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) justru memperluas wilayah imunitas BUMN secara terselubung ke dalam pasar komersial murni (Tektona, 2022).

Kebaruan dari artikel ilmiah ini terletak pada penajaman rekonstruksi normatif-preskriptif terhadap disharmoni regulasi tersebut dengan mengintegrasikan instrumen penilaian dampak persaingan usaha preventif *ex-ante competition assessment* berupa *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Competition Checklist* (Muninggar & Anggraini, 2025). Selain itu, artikel ini menyajikan analisis perbandingan hukum mutakhir dengan tiga negara besar (Australia, Singapura, dan China) untuk menemukan model harmonisasi yang aplikatif bagi Indonesia tanpa mereduksi esensi kedaulatan ekonomi negara. Artikel ini bertujuan untuk merumuskan batasan konstitusional yang tegas bagi imunitas BUMN agar tidak mengorbankan sendi-sendi demokrasi ekonomi berkeadilan serta menciptakan iklim investasi yang transparan dan kompetitif.

## METODE PENELITIAN

Penelitian hukum normatif ini meletakkan hukum sebagai sistem norma tertutup yang logis dan konsisten (Resti et al., 2026). Guna membedah disharmoni regulasi secara komprehensif, digunakan tiga pendekatan utama: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menguji konsistensi UU No. 5/1999, UU No. 19/2003, UU No. 6/2023, dan Peraturan Menteri BUMN No. PER-2/MBU/3/2023; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membedah doktrin *competitive neutrality* dan *level playing field*; serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap sistem hukum Australia, Singapura, dan China.

Bahan hukum yang dikumpulkan meliputi bahan hukum primer yang terdiri atas segenap undang-undang dan peraturan menteri terkait beserta putusan KPPU; bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum, publikasi jurnal ilmiah bereputasi, laporan resmi berkala dari OECD (OECD, 2021). Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan terstruktur dengan instrumen klasifikasi isu. Seluruh bahan hukum yang terkumpul dianalisis menggunakan metode kualitatif melalui penalaran deduktif-preskriptif, di mana premis-premis teoretis-konstitusional diuji secara silogistis terhadap realitas norma positif untuk menghasilkan konklusi berupa rekomendasi pembaruan hukum yang solutif dan presisi.

## HASIL TEMUAN DAN DISKUSI

### Teori Hukum Persaingan Usaha, Prinsip Level Playing Field, dan Doktrin Competitive Neutrality Internasional

Hukum persaingan usaha pada hakikatnya dibentuk untuk menjaga agar struktur pasar tetap berada dalam kondisi kompetitif yang sehat, kontestabel, dan bebas dari konsentrasi kekuatan ekonomi yang eksploitatif (Lubis et al., 2009; Rokan, 2019). Salah satu pilar penopang dari kondisi ideal ini adalah jaminan penegakan prinsip *level playing*

*field*, sebuah doktrin hukum yang mensyaratkan bahwa seluruh pelaku usaha tanpa memandang latar belakang kepemilikan modal, baik swasta domestik, penanaman modal asing, maupun badan usaha milik negara wajib tunduk pada seperangkat aturan main yang seragam dan setara di dalam pasar (Roro Ajeng Muningsar, 2025). Ketika prinsip ini dihormati, maka pemenang di dalam kontestasi ekonomi adalah mereka yang mampu mendemonstrasikan efisiensi alokatif, inovasi produk yang unggul, serta penawaran harga yang rasional bagi konsumen (Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, 1999).

Dalam lanskap hukum ekonomi internasional, kesetaraan tersebut dirumuskan secara lebih operasional melalui doktrin *competitive neutrality* atau netralitas persaingan (Negara, 2023). Menurut pedoman yang dikeluarkan oleh Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), netralitas persaingan bermakna bahwa tidak boleh ada entitas bisnis yang mendapatkan keuntungan kompetitif yang tidak wajar atau sebaliknya, memikul beban kerugian yang tidak adil, semata-mata dikarenakan status kepemilikannya oleh pemerintah (OECD, 2021). Doktrin ini tidak melarang negara untuk memiliki korporasi atau melakukan intervensi ekonomi, namun menuntut agar ketika korporasi negara tersebut masuk ke dalam gelanggang pasar komersial, seluruh fasilitas khusus yang melekat pada sifat kedaulatan negara harus dilepaskan sepenuhnya.

Sejalan dengan hal tersebut, kajian mengenai tata kelola dan praktik monopoli BUMN menekankan bahwa distorsi pasar terbesar di negara-negara berkembang kerap dipicu oleh adanya pembiaran terhadap tumpang tindihnya fungsi regulatori pemerintah dan fungsi komersial korporasi negara (Yusro et al., 2023). Ketika kementerian bertindak sekaligus sebagai pembuat aturan sektoral dan pemilik saham pengendali BUMN, kecenderungan untuk memproduksi regulasi yang memproteksi BUMN dari penetrasi persaingan swasta menjadi sangat tinggi (Toha, 2019). Oleh sebab itu, direkomendasikan adanya pemisahan struktural yang radikal serta penegakan hukum anti-monopoli yang nondiskriminatif tanpa memedulikan status politik pelaku usaha

Lebih lanjut, tata kelola yang bersih memetakan kerangka kerja operasional netralitas persaingan ke dalam empat pilar utama yang wajib dipatuhi oleh negara-negara yang berkomitmen membangun pasar efisien (Negara, 2023; Yusro et al., 2023). Keempat pilar tersebut mencakup:

1. Netralitas Perpajakan (*tax neutrality*): BUMN dan swasta wajib dikenai tarif dan skema perpajakan yang sama tanpa insentif eksklusif berbasis kepemilikan negara.
2. Netralitas Utang dan Biaya Modal (*debt and cost of capital neutrality*): BUMN tidak boleh menerima suku bunga pinjaman yang terlampau murah dari bank pemerintah akibat adanya jaminan implisit *implicit state guarantee* yang menekan risiko gagal bayar secara artifisial.
3. Tingkat Pengembalian Komersial (*commercial rate of return*): Aktivitas komersial BUMN harus menghasilkan keuntungan yang mencerminkan biaya modal riil, guna mencegah praktik subsidi silang yang digunakan untuk melakukan pemandasan harga (*predatory pricing*) terhadap kompetitor swasta.

4. Kepatuhan Regulasi Penuh (*regulatory neutrality*): BUMN wajib tunduk pada seluruh ketentuan hukum persaingan usaha, perizinan, dan tata ruang yang sama persis dengan yang dibebankan kepada swasta.

Pelanggaran terhadap pilar-pilar netralitas persaingan ini menurut Eleanor Fox akan mengakibatkan fenomena market foreclosure, di mana efisiensi ekonomi menjadi runtuh karena pasar dikuasai oleh entitas yang inefisien namun memiliki proteksi politik yang tebal. Akibatnya, alokasi sumber daya negara menjadi tidak optimal, inovasi terhambat, dan pada jangka panjang, kesejahteraan konsumen menjadi dikorbankan demi menutupi kebocoran finansial internal korporasi negara tersebut (Ningsih, 2019).

### **Dimensi Konstitusionalitas Pasal 33 UUD 1945 dan Batasan Yuridis Imunitas BUMN**

Di Indonesia, perdebatan yuridis mengenai sejauh mana BUMN dapat dikecualikan dari jerat hukum persaingan usaha selalu bermuara pada penafsiran teks dan semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Anggraini, 2003). Secara tradisional, para pendukung kebijakan proteksionisme ekonomi kerap bersandar pada bunyi Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan bahwa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara," serta ayat (3) yang menegaskan kekuasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam (Toha, 2019). Atas dasar teks ini, muncul pemikiran legalistik dogmatis yang mengidentikkan BUMN secara mutlak sebagai representasi fisik dari "negara", sehingga segala bentuk monopoli dan hak istimewa yang melekat padanya dianggap sah secara konstitusional dan imun dari intervensi hukum persaingan usaha (Margono, 2009; Puspitasari, 2017).

Namun, penafsiran monolitik tersebut runtuh pasca terjadinya Perubahan Keempat UUD 1945 yang mengintroduksi Pasal 33 ayat (4) ke dalam naskah konstitusi. Ayat (4) tersebut secara eksplisit menggariskan bahwa perekonomian nasional wajib diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Penyisipan frasa "efisiensi berkeadilan" merupakan sebuah loncatan konseptual yang sangat mendasar, ia mengikat penguasaan negara agar tidak dijalankan dengan cara-cara yang inefisien, koruptif, atau merusak keadilan pasar. Monopoli oleh BUMN tidak lagi bernilai suci dengan sendirinya, melainkan berubah menjadi alat instrumental value yang pembenaran hukumnya digantungkan pada kemampuan BUMN tersebut memberikan efisiensi riil dan kemakmuran bagi rakyat (Anggraini, 2003; Puspitasari, 2017).

Batasan operasional dari Hak Menguasai Negara (HMN) ini telah dirumuskan secara rigid oleh Mahkamah Konstitusi melalui beberapa putusan penting, di antaranya Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003 (pengujian UU Ketenagalistrikan) dan Putusan No. 36/PUU-X/2012 (pengujian UU Migas). di mana pengawasan ketat harus dilakukan untuk menilai sejauh mana imunitas diberikan (Imantaka et al., 2023). Otoritas pengawas juga telah mengeluarkan panduan operasional formal guna memastikan batasan monopoli

negara tidak merusak keseimbangan pasar (Usaha, 2009). Konsep HMN tersebut mencakup lima dimensi fungsi kekuasaan negara, yaitu:

1. Fungsi Pengaturan (*regelen*) oleh pemerintah melalui pembentukan undang-undang dan regulasi.
2. Fungsi Pengurusan (*besturen*) melalui pemberian izin, konsesi, dan lisensi.
3. Fungsi Pengelolaan (*beheren*) melalui kepemilikan saham langsung atau pembentukan badan usaha.
4. Fungsi Pengawasan (*toezichthouden*) untuk memastikan tujuan kemakmuran rakyat tercapai.
5. Fungsi Kebijaksanaan (*beleid*) untuk merumuskan arah perencanaan ekonomi nasional.

Secara sosiologi hukum, posisi BUMN bertindak hanya pada dimensi ketiga, yaitu fungsi pengelolaan. BUMN di bawah hukum positif Indonesia yaitu UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dikonstruksikan sebagai perseroan terbatas atau perusahaan umum yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, serta berstatus sebagai subjek hukum mandiri yang dapat digugat dan menggugat di muka pengadilan. Oleh karena itu, BUMN bukanlah penguasa melainkan pelaku ekonomi. Imunitas bernegara tidak dapat dan tidak boleh diperluas secara otomatis kepada BUMN ketika ia berinteraksi di pasar komersial murni (Imantaka et al., 2023). Segala bentuk imunitas dari ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 hanya boleh bersumber dari undang-undang formal atas persetujuan DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 51, bukan bersumber dari diskresi sepihak regulasi tingkat menteri (Usaha, 2009).

### **Cacat Substansial Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dalam Perspektif Sinergi BUMN Pasca UU Cipta Kerja**

Meskipun batas-batasan konstitusional telah diletakkan secara terang oleh Mahkamah Konstitusi, pada ranah implementasi kebijakan sektoral, asimetri regulasi justru semakin mengental. Fenomena ini terejawantah secara sempurna dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Terpadu BUMN. Aturan ini bermaksud menyatukan gerak langkah korporasi pelat merah demi peningkatan efisiensi internal grup lewat doktrin Sinergi BUMN (Anggraini, 2013; Yunas, 2025). Namun, dari sudut pandang hukum persaingan usaha, regulasi ini mengidap cacat substansial yang sangat serius karena melegitimasi pembatasan persaingan secara eksplisit di dalam pasar komersial (Lubis et al., 2009). Peraturan Menteri tersebut memberikan justifikasi hukum bagi antar-BUMN, anak perusahaan, dan entitas terafiliasinya untuk melakukan praktik penunjukan langsung dalam pengadaan barang dan jasa, mengecualikan kewajiban tender terbuka yang akuntabel.

Ketentuan penunjukan langsung atas nama Sinergi BUMN dalam PER-2/MBU/3/2023 tersebut bertentangan secara frontal *lex superior derogat legi inferiori* dengan sejumlah norma larangan perilaku dalam UU No. 5 Tahun 1999, di antaranya:

1. Benturan dengan Pasal 15 (Perjanjian Tertutup): Kebijakan wajib sinergi memaksa sesama anak-induk BUMN untuk saling mengunci pasokan dan pembelian secara eksklusif, yang menghalangi pelaku swasta untuk menawarkan produk substitusi yang barangkali jauh lebih efisien dan kompetitif (Lubis et al., 2009).
2. Benturan dengan Pasal 19 huruf d (Praktik Diskriminasi): Menetapkan preferensi hukum yang diskriminatif berdasarkan aspek kepemilikan saham, di mana vendor dari swasta dibatasi ruang geraknya atau bahkan disingkirkan dari kesempatan memasok kebutuhan proyek BUMN semata-mata karena mereka tidak berkulit pelat merah (Geodewa & Wiradiputra, 2023).
3. Benturan dengan Pasal 22 (Persekongkolan Tender): Legalisasi penunjukan langsung inter-BUMN mematikan esensi kontestasi tender publik, sehingga tindakan ini dapat dikualifikasikan sebagai bentuk persekongkolan vertikal-horizontal terstruktur yang difasilitasi oleh aturan negara (Arifin et al., 2024).

Kondisi disharmoni regulasi ini mengalami amplifikasi dampak negatif pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja). Salah satu misi utama dari UU Cipta Kerja sesungguhnya adalah memangkas regulasi yang menghambat investasi dan mempermudah proses perizinan berusaha bagi seluruh pelaku ekonomi demi mendongkrak daya saing nasional (Ardiana et al., 2025; Toha, 2019). Namun, pada saat yang sama, penguasaan mutlak komoditas vital seperti avtur serta integrasi korporasi BUMN di bawah payung *holding* yang dikombinasikan dengan kekebalan pengadaan dari PER-2/MBU/3/2023 memicu terjadinya pemusatan kekuatan pasar yang luar biasa besar (Disyon et al., 2023). Kelompok usaha BUMN kini menjelma menjadi konglomerasi super-vertikal yang merusak transparansi pengadaan infrastruktur vital serta menutup total ruang bagi masuknya investasi swasta baru (Fitriargo et al., 2022; Muningsgar & Anggraini, 2025).

### **Perbandingan Internasional Penerapan Netralitas Persaingan: Australia, Singapura, dan China**

Menghadapi problem kebuntuan hukum akibat ego sektoral kementerian, Indonesia seyogianya melakukan studi komparatif untuk mencermati bagaimana yurisdiksi lain mendesain arsitektur hukum yang mampu mendisiplinkan BUMN tanpa mengebiri fungsi strategisnya (Margono, 2009). Tiga negara dengan karakteristik ekonomi yang berbeda namun sukses mengimplementasikan doktrin *competitive neutrality* dapat dijadikan bahan refleksi doktrinal.

Australia merupakan kiblat utama dunia dalam kodifikasi formal netralitas persaingan melalui pelebagaan *National Competition Policy* yang dirumuskan sejak Hilmer Report tahun 1993. Pemerintah Australia mendirikan sebuah lembaga pengawas independen yang sangat berwibawa bernama *Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office* (AGCNCO). Konsep kerja AGCNCO berpusat pada penyesuaian biaya persaingan (*competitive cost-adjustment*); setiap kali BUMN Australia

beroperasi di ranah komersial, AGCNCO akan menghitung nilai keuntungan terselubung yang diperoleh BUMN tersebut dari negara seperti pembebasan pajak bumi, atau kemudahan peringkat kredit perbankan kemudian memaksa BUMN tersebut mengembalikan nilai keuntungan tersebut ke kas negara dalam bentuk kompensasi. Melalui mekanisme ini, struktur biaya BUMN dan swasta dipaksa berada pada garis start yang sama persis. Selain itu, AGCNCO memiliki kewenangan yudisial untuk menerima dan memutus pengaduan dari pelaku usaha swasta kecil yang merasa dirugikan oleh perilaku anti-persaingan badan usaha milik negara (OECD, 2021).

Singapura menyajikan model yang sangat menarik di mana penguasaan negara atas korporasi raksasa dijalankan melalui holding investasi bernama Temasek Holdings. Meskipun secara formal Undang-Undang Persaingan Singapura (*Competition Act Singapore*) memberikan pengecualian terbatas bagi layanan publik, pemerintah Singapura menerapkan pemisahan mutlak antara fungsi administrasi negara dengan operasional bisnis *Government-Linked Companies* (GLCs). Temasek diinstruksikan beroperasi secara komersial penuh berdasarkan prinsip tata kelola korporasi yang kejam dan berorientasi pasar (*strict market discipline*). GLCs seperti Singapore Airlines atau Singtel tidak pernah diberikan hak istimewa berupa penunjukan langsung tanpa tender atau jaminan talangan (*bailout*) otomatis dari APBN tatkala merugi. Jika GLCs berkinerja buruk, mereka dibiarkan mengalami restrukturisasi atau kepailitan pasar, sehingga iklim kompetisi dengan swasta berjalan secara alami, sehat, dan terhormat (Negara, 2023).

China sebagai negara yang menganut cetak biru ekonomi pasar sosialis pada mulanya menempatkan *State-Owned Enterprises* (SOEs) sebagai pilar ekonomi yang mendapat keistimewaan struktural. Namun, seiring dengan komitmen integrasi dalam ekonomi global, China meluncurkan reformasi tata kelola ekonomi dan melakukan amandemen radikal terhadap aturan anti-monopolinya (Negara, 2023). China secara resmi mengadopsi instrumen *Fair Competition Review System* (FCRS). Berdasarkan sistem hukum ini, setiap regulasi atau kebijakan ekonomi baru yang diproduksi oleh pemerintah daerah maupun kementerian pusat wajib melewati sensor uji kelayakan persaingan terlebih dahulu. Jika suatu aturan dinilai mendiskriminasi pelaku swasta atau memberikan subsidi ilegal yang melanggar netralitas persaingan bagi SOEs, maka lembaga pengawas pasar berwenang membatalkan regulasi tersebut demi hukum (Healey & Bai, 2026).

### **Rekonstruksi Kebijakan Melalui Ex-Ante Competition Assessment: Regulatory Impact Assessment (RIA) dan Competition Checklist**

Akar dari kegagalan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia saat ini berpangkal pada sifat pengawasan KPPU yang mutlak bersifat atau penindakan hukum setelah pelanggaran terjadi. Berdasarkan kerangka UU No. 5 Tahun 1999, KPPU baru dapat memproses perkara setelah menerima laporan atau menemukan bukti awal adanya perilaku kartel atau penyalahgunaan posisi dominan. Namun, dalam skenario distorsi ekonomi yang bersumber dari asimetri regulasi seperti PER-2/MBU/3/2023, pendekatan *post-facto* ini terbukti mandul (Toha, 2019). Ketika sebuah Peraturan Menteri

sudah diundangkan dan dijalankan selama bertahun-tahun, kerusakan pasar berupa kebangkrutan massal vendor swasta dan penutupan pasar sudah telanjur terjadi dan mustahil untuk dipulihkan kembali.

Oleh karena itu, artikel ini menawarkan sebuah terobosan rekonstruksi hukum berupa pelembagaan kerangka *Ex-Ante Competition Assessment* (Penilaian Dampak Persaingan Preventif) ke dalam sistem legislasi dan pembentukan kebijakan regulasi di Indonesia (Muninggar & Anggraini, 2025). Melalui instrumen ini, setiap draf peraturan yang dirumuskan oleh kementerian sektoral wajib diintegrasikan dengan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang dikombinasikan secara spesifik dengan *Competition Checklist* sebelum peraturan tersebut mendapatkan nomor pengundangan resmi dari Kementerian Hukum dan HAM. Draft seperti revisi atau pengganti PER-2/MBU/3/2023 harus diserahkan terlebih dahulu kepada KPPU untuk menjalani *ex-ante review* berbasis daftar uji filter persaingan usaha (Pedi Riswandi<sup>1</sup>, Rina Yuniarti<sup>2</sup>, 2024).

Kerangka kerja *Competition Checklist* yang direkomendasikan wajib mencakup empat pertanyaan saringan utamayang diadopsi dari standar internasional OECD (OECD, 2021):

1. Kriteria Pembatasan Jumlah Pelaku Usaha: Apakah rancangan regulasi ini secara langsung atau tidak langsung membatasi jumlah kompetitor yang berhak masuk ke dalam pasar atau menciptakan hak eksklusif seperti pasal penunjukan langsung inter-BUMN?
2. Kriteria Pembatasan Kemampuan Bersaing: Apakah rancangan regulasi ini membatasi ruang gerak pelaku usaha untuk menetapkan harga secara mandiri, menentukan kualitas produk, atau memilih wilayah operasi bisnis mereka?
3. Kriteria Pengurangan Insentif Bersaing: Apakah rancangan regulasi ini memberikan keuntungan regulatori, fiskal, atau finansial yang bersifat eksklusif kepada sekelompok pelaku usaha tertentu (BUMN) sehingga mematikan motivasi kompetitor lain untuk berinovasi?
4. Kriteria Pembatasan Mobilitas Konsumen: Apakah rancangan regulasi ini memaksa atau mengunci pilihan konsumen untuk hanya bertransaksi dengan satu entitas tunggal yang ditunjuk oleh negara?

Apabila draf regulasi melahirkan jawaban "Ya" pada salah satu saja dari empat kriteria saringan di atas, maka KPPU berwenang mengeluarkan nota keberatan regulasi yang bersifat mengikat. Kementerian terkait diwajibkan untuk mendesain ulang klausul pasal tersebut agar selaras dengan prinsip *level playing field*, kecuali jika regulasi tersebut dapat membuktikan adanya pengecualian konstitusional yang sangat darurat demi kepentingan pelayanan publik non-komersial yang diatur langsung oleh level Undang-Undang formal (Anggraini, 2013). Dengan berjalannya mekanisme preventif ini, perlindungan terhadap iklim investasi yang sehat dan pemenuhan hak konstitusional pelaku usaha swasta dapat ditegakkan secara simultan, seimbang, dan berkepastian hukum tinggi (Lubis et al., 2009).

## KESIMPULAN

Penelitian hukum normatif dalam artikel ini menyimpulkan bahwa pengutamaan doktrin Sinergi BUMN melalui legalisasi penunjukan langsung dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 mengandung cacat substansial yang melahirkan disharmoni regulasi yang parah dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kebijakan prioritas ini meruntuhkan prinsip *level playing field* dan melanggar pilar-pilar internasional doktrin *competitive neutrality* dengan membentuk keunggulan artifisial berbasis status kepemilikan modal negara. Pengujian konstitusional terhadap Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa fungsi BUMN berada pada kuadran pengelolaan, bukan pengaturan, sehingga ketika BUMN beralih menggarap pasar komersial murni, ia kehilangan hak atas segala bentuk imunitas bernegara dan wajib tunduk pada disiplin hukum pasar yang berkeadilan.

Guna mengatasi kebuntuan hukum ini, Kementerian BUMN disarankan untuk segera mengamendemen ketentuan Sinergi BUMN dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/3/2023 dengan membatasi ruang lingkup penunjukan langsung hanya untuk penugasan pelayanan publik murni yang bersifat non-komersial dan tidak bersentuhan dengan pasar kompetitif swasta. Selain itu, Pemerintah dan DPR RI perlu melembagakan kerangka kerja *Ex-Ante Competition Assessment* secara formal ke dalam sistem legislasi nasional melalui pengujian *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Competition Checklist* oleh KPPU sebelum regulasi menteri sektoral dapat diundangkan secara sah. Akhirnya, KPPU diharapkan memperkuat kapasitas institusional dan sinergi yudisialnya dengan Pengadilan Niaga pasca UU Cipta Kerja guna melakukan penegakan hukum persaingan yang agresif dan nondiskriminatif terhadap korporasi negara demi menjamin terciptanya lapangan permainan ekonomi yang jujur, setara, dan berdaya saing internasional di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, A. M. T. (2013). Sinergi BUMN dalam pengadaan barang dan/atau jasa dalam perspektif persaingan usaha. *Mimbar Hukum*, 25(3), 447–460. <https://doi.org/10.22146/jmh.16072>
- Ardiana, O. D., Azzahra, D., Sachmaso, H. H., & Fawwaz, R. (2025). Penerapan TKDN dalam pengadaan pemerintah dan implikasinya terhadap persaingan usaha. *Media Hukum Indonesia*, 3(4), 578–589. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17667629>
- Arifin, Z., Amirullah, M., & Nugroho, T. (2024). Praktik persaingan usaha tidak sehat dalam pengadaan barang/jasa pemerintah di sektor jasa konstruksi. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 757–767. <https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.8368>
- Disyon, H., Amalia, G., & Elthania, I. N. (2023). Tinjauan hukum persaingan usaha terhadap dugaan praktik monopoli penjualan avtur di Indonesia. *Jurnal Persaingan Usaha*, 3(2). <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i2.111>
- Fitriargo, B. Y., Sriwidodo, J., & Hendro, G. (2022). Penegakan hukum monopoli persaingan usaha dalam tender proyek kerjasama pemerintah dengan badan usaha (KPB). *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 3(1), 131–144. <https://doi.org/10.36418/jiss.v3i1.526>

- Geodewa, D., & Wiradiputra, D. (2023). Larangan jabatan rangkap komisaris BUMN ditinjau berdasarkan hukum persaingan usaha di Indonesia. *Jurnal Education and Development*, 11(2), 314–321. <https://doi.org/10.37081/ed.v11i2.4705>
- Healey, D., & Bai, X. (2026). *Fair competition review in China: examining progress after nine years*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnag004>
- Imantaka, B., Yudha, H. S., Gilalo, J. J., & Ilyanawati, R. Y. A. (2023). Imunitas BUMN untuk melakukan monopoli. *Karimah Tauhid*, 2(3). <https://ojs.unida.ac.id/karimahtauhid/article/download/8786/3855/28761>
- Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Hendrawan, D., Ayuningtyas, D., Lumbantoruan, W., & Chakraborty, S. (2009). *Hukum persaingan usaha: Buku teks*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha. [https://www.kppu.go.id/docs/Buku/Hukum\\_Persaingan\\_Usaha.pdf](https://www.kppu.go.id/docs/Buku/Hukum_Persaingan_Usaha.pdf)
- Muninggar, R. A., & Anggraini, A. M. T. (2025). Transformasi regulasi sinergi BUMN dalam menjamin keadilan persaingan usaha di Indonesia. *Pamulang Law Review*, 8(2), 277–289. <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/palrev/article/view/53022>
- Negara, D. S. (2023). Principle of competitive neutrality for state-owned enterprises to an access to justice on business practices. *Russian Law Journal*, 11(3), 1287–1302. <https://doi.org/10.52783/rlj.v11i3.1604>
- Ningsih, A. S. (2019). Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada pelaku usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(2), 207–215. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.207-215>
- OECD. (2021). *OECD competitive neutrality reviews: Small-package delivery services in Indonesia*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/24542e61-en>
- Pedi Riswandi<sup>1</sup>, Rina Yuniarti<sup>2</sup>, S. (2024). Pengaruh Komite Audit dan Fee Audit Terhadap Kualitas Audit Pada Perusahaan di Indonesia. *Jurnal Akuntansi Keuangan Dan Teknologi Informasi*, 5(13), 216–233. <https://doi.org/https://doi.org/10.36085/jakta.v5i1.6526>
- Puspitasari, Z. (2017). Rekonsepsi pengecualian monopoli yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. *Jurnal Panorama Hukum*, 2(2), 227–241. <https://ejournal.unikama.ac.id/index.php/jph/article/view/2117>
- Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, A. A. (1999). Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum. *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*. <https://doi.org/https://doi.org/10.22304/pjih.v3n1.a7>
- Resti, A. D., Afriana, A., & Governance, O. E. (2026). Reconstructing Indonesian State-Owned Enterprise Governance under the Welfare State Paradigm: Lessons from Malaysia and Norway. *Jambura Law Review*, 342–362. <https://ejournal.ung.ac.id/index.php/jalrev/article/view/35180/13611>
- Roro Ajeng Muninggar, A. M. T. A. (2025). R e v i e w. *Pamulang Law Review*, 8(2). <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/palrev/article/view/53022/25977>
- Salsabila, E. S. (2020). Analisis yuridis kewenangan bumh untuk melakukan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dalam perspektif kepastian hukum dan kesejahteraan. *Audito Comparative Law Journal*, 1(1), 38–55. <https://doi.org/https://doi.org/10.22219/audito.v1i1.12784>
- Siswanto, A., & Hutajulu, M. J. (2019). STATE-OWNED ENTERPRISES ( SOEs ) IN INDONESIA ' S COMPETITION LAW AND PRACTICE. *Jurnal Yustisia*, 8(1), 93–108.

- <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/21740/20192>
- Tektona, R. I. (2022). Quo vadis: Kepastian hukum aturan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal Persaingan Usaha*, 2(1), 43–54. <https://doi.org/10.55869/kppu.v2i1.36>
- Toha, K. (2019). Urgensi amandemen UU tentang persaingan usaha di Indonesia: Problem dan tantangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(1), 76–96. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no1.1911>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999). <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/UU-Nomor-5-Tahun-1999.pdf>
- Usaha, K. P. P. (2009). *Pedoman pelaksanaan ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. [https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman\\_pasal\\_51\\_monopoli\\_bumn.pdf](https://www.kppu.go.id/docs/Pedoman/pedoman_pasal_51_monopoli_bumn.pdf)
- Yunas, V. A. F. (2025). Tinjauan hukum persaingan atas penunjukan langsung dalam sinergi BUMN berdasarkan PER-2/MBU/2023. *Khatulistiwa: Jurnal Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, 5(1), 851–874. <https://doi.org/10.55606/khatulistiwa.v5i1.6456>
- Yusro, M. A., Sidabutar, L. R., Ticoalu, L. D., & Ariani, R. S. (2023). Tinjauan tata kelola dan praktik monopoli badan usaha milik negara dalam perspektif hukum persaingan usaha. *Reformasi Hukum*, 27(3), 226–235. <https://doi.org/10.46257/jrh.v27i3.686>