

MONOPOLI & BUMN

Dr. Teddy Anggoro, CRA

Pengajar Hukum Persaingan Usaha FHUI

Ketua Komisi Banding Merek RI

Partner FAMS & P Lawyers

Webinar KPPU RI
25 September 2020

Konsep Monopoli

Tidak Ada Yang Salah Dengan Monopoli
Karena Monopoli Adalah Salah Satu Bentuk
Struktur Pasar (Market Struktur)

YANG DILARANG adalah
PRAKTEK MONOPOLI (MONOPOLIZING)

Monopoli Yang Sah

1. Monopoli by Regulation. Justifikasinya Kedaulatan Negara dan Kepentingan Publik;
2. Monopoli Alamiah. Justifikasinya Efisiensi dan Network Effect;
3. Monopoli as result of competition. Justifikasinya karena tercapai tujuan persaingan usaha.

Monopoli Dalam UU 5/1999

Pasal 50

Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

a. Perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melakukan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. ...

Dst

Pasal 51

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 penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah

Monopoli Dalam Hukum Indonesia

- Monopoli by regulation. Berdasarkan Pasal 50 (a) dan Pasal 51.
- Monopoli Alamiah. Dalam Pasal 52 spesifik disebut :
 - barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak;
 - Barang atau jasa yang merupakan cabang produksi yang penting bagi negara.
- Yang dilakukan oleh BUMN, Badan atau Lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

BUMN

Adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Memiliki 2 bentuk badan usaha, yaitu:

1. Perusahaan Perseroan, BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan;
2. Perusahaan Umum, BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

BUMN & Ekonomi Indonesia

Indonesia adalah negara yang sejarah perekonomiannya berasal dari BUMN, berbeda dengan banyak negara yang perekonomiannya diawali dengan peran privat.

1. Hasil riset pribadi, periode awal kemerdekaan sampai 1966 telah didirikan lebih dari 250 Perusahaan Negara, melalui 218 Peraturan Pemerintah tentang pendirian Perusahaan Negara.
2. Parluhutan Sagala, menemukan sebelum tahun 1969, Perusahaan Negara berjumlah 822.

BUMN & Ekonomi Indonesia

Penjelasan UU BUMN:

“Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.”

Peran Krusial BUMN

Hanya Pemerintah dan BUMN berjuang dalam krisis:

1. Krisis Moneter 1997
2. Krisis Ekonomi 2008
3. Krisis Ekonomi Covid-19

Hal ini menjadi contoh empiris mengapa Pemikiran **Peran Negara Dalam Perekonomian** tetap besar di tengah tuntutan Sistem Ekonomi Pasar yang menghendaki negara hanya sebatas regulator. Karena ketika pasar gagal, tetap negara yang harus memperbaiki. BUMN yang tetap memenuhi kebutuhan Rakyat. Kemana swasta? Kabur! Mereka cuma mau untung.

Kesalahan UU BUMN

Pasal 73 huruf a angka 1, berbunyi:

“Restrukturisasi perusahaan/korporasi meliputi peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang **diregulasi** maupun **monopoli alamiah.**”

Penjelasan, berbunyi:

“Restrukturisasi sektoral terutama ditujukan kepada **sektor-sektor yang mendapat proteksi di masa lalu** atau **terdapat monopoli alamiah.** Restrukturisasi sektoral dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, sehingga terjadi kompetisi yang sehat, efisiensi, dan pelayanan yang optimal.

Restrukturisasi sektor dapat dilaksanakan melalui cara-cara berikut: memisahkan segmen-segmen dalam sektor untuk mengurangi integrasi vertikal sektor, peningkatan kompetisi, introduksi persaingan dari industri substitusi, pemasok lain dalam sektor yang sama, dan peningkatan persaingan pasar, serta **demonopolisasi melalui regulasi.**”

Deregulasi Monopoli

Deregulasi Dilakukan Terhadap:

1. BUMN yang usahanya diproteksi oleh UU (Regulated Monopoly);
2. BUMN yang usahanya Monopoli Alamiah.

- Minyak dan Gas Bumi : Pasal 66 UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi mencabut Monopoli Pertamina dan Perusahaan Gas Negara dengan menyatakan tidak berlaku UU No. 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara;
- Ketenagalistrikan : UU No. 30 Tahun 2009 Jo. Pasal 9 Ayat (3) PP No. 14 Tahun 2013 membuka pasar penyediaan ketenagalistrikan;
- Jaminan Sosial : berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial mencabut Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No. 3 Tahun 1992 Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja Jo. Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 1993 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Jo. Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1995 Tentang Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang sebelumnya menjadi dasar Monopoli Jamsostek
- Perkeretaapian : Berdasarkan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian, diperintahkan paling lambat tanggal 25 April 2010 PT KAI sudah harus melepaskan kedudukan monopolinya
- Bandar Udara : UU No. 1 tahun 2009 Tentang Penerbangan Jo. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara meliberalisasi pengelolaan bandara yang sebelumnya dipegang Angkasa Pura berdasarkan Pasal 26 Ayat (1) UU No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan
- Kepelabuhanan : Monopoli Pelindo I, II, III dan IV berdasarkan 26 Ayat (1) UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dicabut oleh UU No. 17 Tahun 2008 dalam penjelasan disebutkan pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan.
- Besi Baja : Peraturan Presiden no. 79 Tahun 2005 tentang Pencabutan Keputusan Preseiden Nomor 36 Tahun 1979 Tentang Pengadaan Besi Baja mengakhiri monopoli Krakatau Steel
- Air Minum : UU 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air Jo. Pasal 60 dan 64 PP No. 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, melepas Monopoli PDAM yang didapat berdasarkan UU 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan

Regulated (Legal) Monopoly

- State Action Doctrine (Parker Immunity Doctrine) . Contoh penetapan tarif dasar listrik yang dipungut PLN, penetapan tarif akses jalan tol oleh Jasa Marga (bahkan swasta seperti CMNP, MNC, Bakrie dll)
- Private Interest Protecting. Contoh IPR
- Public Interest Protecting. Ini berganti-ganti bergantung apa yang penting bagi rakyat (dalam bahasa konstitusi, menguasai hajat hidup orang banyak. Contoh Pupuk oleh Pupuk Indonesia

Hajat Hidup Orang Banyak

Masterplan BUMN 2010-2014

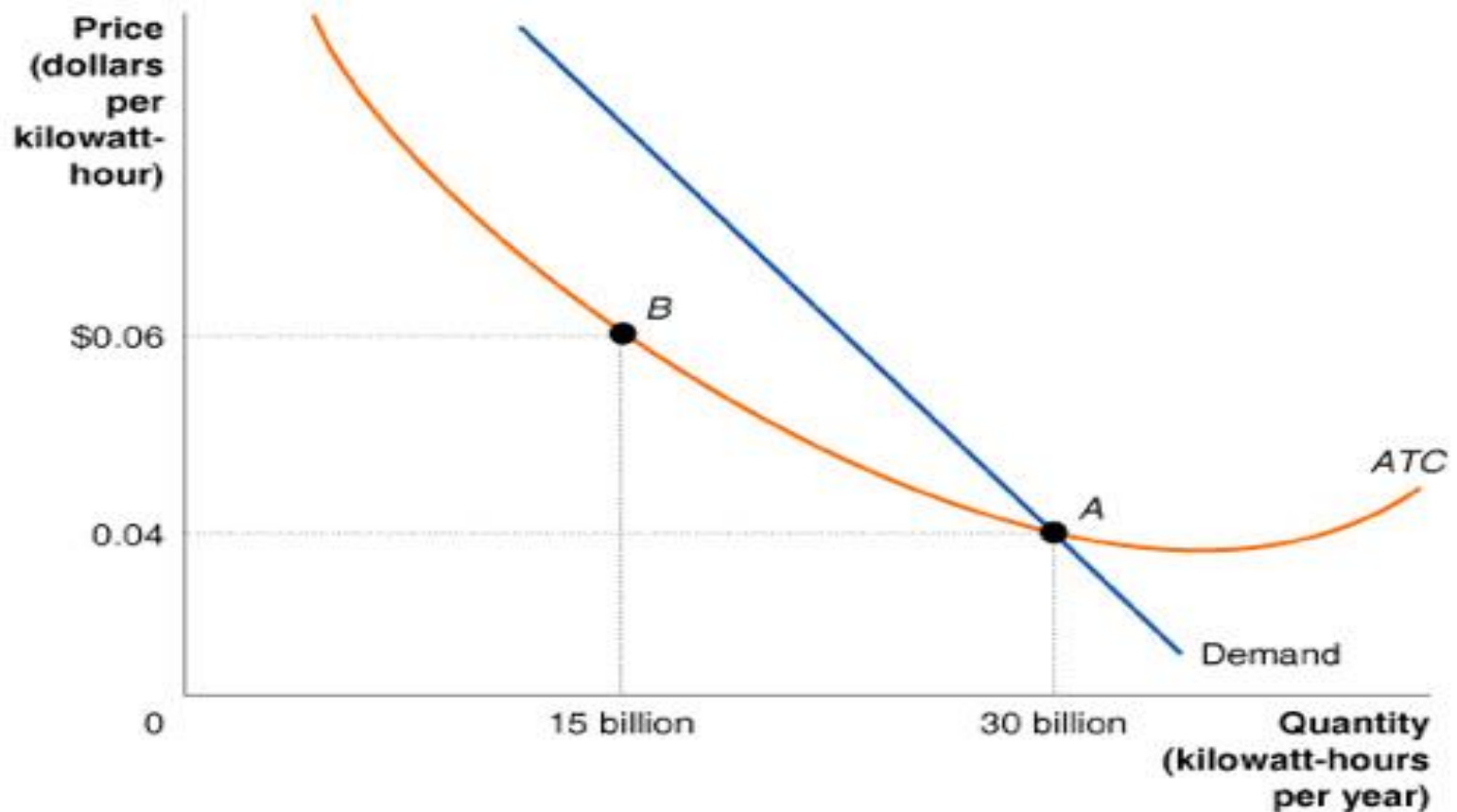
Kriteria “Menyangkut Hajat Hidup Orang Banyak”, adalah:

1. Amanat Pendirian oleh peraturan perundangan untuk tetap dimiliki oleh Negara;
2. Pengemban Public Service Obligation;
3. Terkait erat dengan Keamanan Negara;
4. Melakukan Konservasi Alam atau Budaya;
5. Berbasis Sumber Daya Alam yang menuntut UU harus dimiliki mayoritas oleh negara;
6. Penting bagi stabilitas ekonomi/keuangan Negara.

Industri Monopoli Alamiah

1. Adam Smith : Bank Perdagangan, Asuransi Perdagangan, Kanal atau Pelabuhan, dan persediaan air untuk kota besar
2. John S. Mill : Jaringan Gas dan Jaringan Air
3. Jules Dupuit : Jaringan Transportasi
4. Walras : Public Utilities
5. Richard T. Ely : Rel Kereta Api, telegrap, telepon, kanal, irigasi, pelabuhan, jaringan gas, kendaraan pengangkutan
6. De Viti de Marco : Jaringan telepon
7. Keith Harley : Industri Pertahanan
8. Skapa Stanislav : penyimpanan minyak dan gas bumi, jaringan listrik, jaringan gas, jaringan air, penyedia listrik, bandara, jalan raya & rel kereta, pelabuhan dan telekomunikasi
9. Keysen & Turner : industri telepon kabel, jaringan gas dan air, produksi tenaga listrik, dan jaringan rel kereta api.

Monopoli Alamiah



Pada diagram di atas, B merupakan titik biaya total (Total Cost), yaitu jumlah Biaya Tetap ditambah Biaya Variable ($TC=FC+VC$), dalam kondisi normal dengan bertambahnya kuantitas produksi maka seharusnya biaya variable terus meningkat. Tetapi dalam kondisi monopoli alamiah dimana skala ekonomi tinggi terjadi kondisi dengan penambahan kuantitas, biaya variable menjadi rendah dengan biaya tetap tidak berubah sehingga titik biaya total turun pada titik A.

Pemikiran Monopoli Alamiah

Pemikir	Tahun	Pokok Pemikiran
Aristoteles	BC	Thaies of Milatus and Sicily Man
Adam Smith	1776	Singularity Soil & Situation
Thomas R. Malthus	1815	Harga tinggi dikarenakan kekhasan produk
John S. Mill	1848	Economic of Scale
J.E. Cairnes	1861	Talent and Location
Walras	1875	Initial Set-Up Cost or Investment Cost
De Viti de Marco	1890	Network Effect & Competitive Bidding
Jorge Stigler	1971	Government has power to transfer wealth
Sharkey	1982	Competition unstable
Richard A. Posner	1999	Demand and Technology of Supply
Josep Stiglitz	2006	Government Responsible when Market Failure
Berg and Tschirhart	2008	Price and Entry
Manuela Mosca	2011	Socially Optimal Market & Socially Optimal Price

Argumentasi Monopoli oleh BUMN

1. Suatu industri penting menghendaki biaya investasi yang sangat besar yang menyebabkan pihak swasta tidak sanggup untuk masuk ke dalam pasar tersebut, dalam konteks ini negara satu-satunya pihak yang sanggup mendanai yang kemudian mendelegasikan pengusahaannya kepada BUMN yang dibentuk;
2. Suatu industri penting yang menghendaki biaya investasi yang sangat besar, tetapi swasta dapat mengusahakan pembiayaannya. Dalam kondisi ini negara harus mempertimbangkan durasi waktu pengembalian investasi (*return of investment*) dan pengambilan keuntungan dari pihak swasta yang akan mengusahakan industri tersebut, jangan sampai harga barang dan jasa melebihi kemampuan daya beli masyarakat sedangkan masyarakat sangat membutuhkan barang atau jasa tersebut, maka perusahaan oleh BUMN adalah menjadi jalan keluar bagi kondisi ini;
3. Struktur pasar dan instrumen di dalamnya hanya memungkinkan terjadinya efisiensi jika hanya terdapat 1 (satu) pelaku usaha atau kelompok usaha, untuk menghindari perilaku penyalahgunaan kekuatan monopoli, maka negara dapat menempatkan BUMN untuk mengambil peran dalam kondisi ini karena kontrol negara dalam konteks publik sebagai pengatur dan privat sebagai pemegang saham BUMN akan menghindarkan perilaku *abusive* BUMN daripada swasta;
4. Suatu industri yang tidak diminati atau belum dilaksanakan oleh swasta;
5. Suatu industri yang merupakan pelaksanaan tugas langsung dari negara

KEKHUSUSAN BUMN

1. BUMN memiliki 2 hubungan hukum sekaligus dengan negara, yang dapat diartikan sebagai “kontrol berlapis”, yaitu sebagai Badan Hukum Publik bertindak sebagai pemerintah mengatur dan mengawasi. Sebagai badan hukum privat bertindak sebagai Pemegang Saham mengendalikan dan menyampaikan tujuannya dengan mekanisme RUPS.
2. BUMN memberikan setoran “berlapis” pada negara berupa Pajak-pajak, Dividen, Royalti, PNBPN, dan kewajiban sosial. Keuntungan BUMN juga keuntungan negara.
3. Dari 5 tujuan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang BUMN, hanya satu dari lima tujuan yang berorientasi profit, sedangkan 4 tujuan lainnya menekankan pada orientasi sosial dan rakyat.
4. Penunjang utama APBN dalam pembangunan infrastruktur demi pengembangan makro ekonomi (pertumbuhan ekonomi).

ALASAN BUMN HARUS TETAP MONOPOLI

1. Kedudukan monopoli karena timbulnya hambatan alamiah berupa biaya investasi yang besar, industri ini menarik bagi swasta tetapi tidak ekonomis mengingat durasi *return of investment* terlalu panjang, argumentasi *fixed cost* tinggi tetapi biaya *variable* rendah atau tidak ada sekali, serta keunggulan jaringan (*network effect*). Hal seperti kedudukan monopoli yang dipegang PT. Pelindo I-IV, PT. Angkasa Pura I-II, PT. PLN, PT. KAI, PT. PGN, PT. Telkom Tbk.;
2. Kedudukan monopoli karena struktur ekonomi dan bisnis industri tersebut tidak menguntungkan bagi swasta, termasuk di dalamnya insentif investasi dan *market size* kecil di Indonesia. Seperti kedudukan monopoli yang dipegang PT. PAL, PT. DI, dan PT. INKA;
3. Kedudukan monopoli karena proteksi pemerintah, mengingat terdapat kepentingan dan kedaulatan negara di dalamnya. Seperti Perum Peruri dan PT Pindad;
4. Kedudukan monopoli karena masih menjalankan sebagian tugas pemerintah, seperti yang dilakukan oleh PT. BKI, dulu PT. Askes dan PT. Jamsostek, PT. Pupuk Indonesia;

PERBANDINGAN

CHINA: Berdasarkan Guideline for The Development of Mixed Ownership State Owned Enterprise, September 2015.

The new guideline divides natural monopoly industries into two parts: a monopoly portion and a competitive portion.

For the monopoly portion, the SOE's assets should be mostly or solely State-owned, including key telecommunication infrastructure; crucial transportation hubs; development of important water, forest and strategic mineral resources; major pipelines of oil and natural gas; electricity networks; nuclear facilities; important public technical platforms; and special industries such as the military.

...

The competitive portions of some industries will be open to non-SOEs—for instance, qualified non-SOE companies are encouraged to take part in construction and operations by way of franchise and government purchases of service in the telecommunications infrastructure business. Govt releases guide for SOE mixed ownership, China Daily, 25 September 2015.

China (lanjutan):

Bahkan Mikael Mattlin menceritakan ketika krisis moneter mengguncang dunia tahun 1996-1998, China meregulasi Monopoli mereka dengan memperkenalkan Prinsip ZHUA DA, FANG XIAO untuk menentukan mana BUMN yang monopoli dan BUMN yang bersaing.

In the planned economy, state-owned enterprises were an integral part of the state budgeting system, with all their financing needs being covered by the state, and profits and losses directly included in the state budget. In the late 1970s, more than half the budget revenues were drawn from state-owned enterprises.¹¹ The low performance incentives provided to SOE managers in this system, led the government to experiment with various models of profit retention, such as the “contract management responsibility system”, through which managers could retain a part of the profits after meeting government-set targets. Following a tax reform in 1994, wholly-owned SOEs were exempted from paying dividends to the government, allowing SOEs to retain almost all their post-tax profits. In 1994, the Company Law was also promulgated, providing a legal framework for SOE reforms. The guiding principle of the SOE reform strategy became the expression zhua da, fang xiao, or “grasp the big and let the small go”, a reference to a policy enshrined in the 9th Five Year Plan (1996–2000) concentrating the government's resources on the larger SOEs, while relaxing state control over smaller SOEs. Government controls over enterprises' investment and management decisions loosened, and government supervision in general progressively entered a state of disarray following the break-up of links between ministries in charge of specific industries and enterprises, and the corporatisation and partial public listing of big SOEs.”

PERBANDINGAN

Amerika Serikat: Peggy J. Crawford and Terry Young, dalam artikelnya berjudul "Who are Fannie Mae and Freddie Mac? Why did the government take them over and how did it impact the housing crisis?" tahun 2008.

Melaporkan keberadaan The Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) dan The Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) sebagai duopoli dalam pasar *secondary mortgage* di Amerika Serikat, keduanya merupakan pemegang hak monopoli dari tahun 1938-1968, yang kemudian diprivatisasi sampai tahun 2008, karena *subprime mortgage crisis* telah memaksa pemerintah Amerika Serikat menasionalisasi saham keduanya sehingga keduanya menjadi murni duopoli yang menempatkan negara sebagai pemegang saham keseluruhan dari keduanya

KESIMPULAN

1. Monopoli atau bersaing merupakan bentuk struktur pasar. Pengalaman di dunia ini, kedua hal itu hanya strategi ekonomi. Negara dengan sistem ekonomi pasar seperti Amerika Serikat, dalam kondisi ekonomi tertentu harus monopoli. Demikian sebaliknya negara dengan sistem ekonomi komando seperti China, dalam kondisi tertentu melepas monopoli BUMNnya.
2. Indonesia sudah melakukan kesalahan besar, dengan menghapus monopoli seluruh BUMN melalui Pasal 73 UU BUMN dan UU Sektoral lainnya di tengah peran BUMN yang tidak tergantikan. Bahkan terhadap monopoli alamiah, yang secara teori dibenarkan.
3. Lebih mudah mengawasi pasar monopoli, daripada pasar bersaing. Karena jawaban atas kinerja BUMN adalah korporatisasi, bukan deregulasi monopoli BUMN.

Bisniscom serta IG Live @Bisniscom dan @pln_id 23.08

Sat, 13 Jun



PLN

WEEKEND UPDATES

Mengapa tagihan listrik bulan Juni 2020 banyak yang naik?

Apabila masih ada pertanyaan silahkan hubungi **Call Center 123** 20.12

Sun, 14 Jun

Yth. Pak Amin,

Saya ini pengajar hukum persaingan usaha di Fakultas Hukum UI, disertai

Yth. Pak Amin,

Saya ini pengajar hukum persaingan usaha di Fakultas Hukum UI, disertai saya mengenai Monopoli BUMN. Saya menghabiskan waktu saya selama 4,5 tahun (2011-2016) berjuang mencari argumentasi mempertahankan monopoli BUMN bagi BUMN yang memegang public utilities, dan mendapat amanah PSO.

Saya melihat dalam masalah komplain masyarakat atas tagihan listrik ini, banyak masyarakat yang frustrasi dan mendorong agar swasta masuk ke industri hilir listrik. Saya yakin sekali dengan pola politik di Indonesia yang sekarang dikuasai oleh para pengusaha dan meningkatnya investasi dari salah satu negara kuat di dunia saat ini, hal itu sangat mungkin terjadi.

Kalau pasar sudah terbuka bagi swasta, mustahil dimonopoli BUMN lagi. Banyak pelajaran disini, industri hilir migas, industri penerbangan, industri pelabuhan, industri pupuk dll. Memang

mustahil dimonopoli BUMN lagi. Banyak pelajaran disini, industri hilir migas, industri penerbangan, industri pelabuhan, industri pupuk dll. Memang fakta menunjukkan kalau swasta masuk dan berkompetisi dengan BUMN pasar menjadi efisien, tapi saya ini tetap cinta BUMN pak, dan maunya BUMN yang leading dan memanfaatkan kondisi monopoli ini dengan baik untuk kesejahteraan rakyat.

Jadi saya minta sekali ke pak amin. Agar cek internal secara detil, jangan terlalu defensif. Saya yakin dengan prinsip, kita tidak selalu benar, tapi kita juga tidak selalu salah. Ini juga berlaku bagi PLN dan Masyarakat yang komplain dengan meningkatnya tagihan listrik.

Dr. Teddy Anggoro, CRA Dosen Tetap Fakultas Hukum UI Kuasa Hukum Pemerintah RI dalam Gugatan IMFA di Permanent Court Arbitration, Den Haag. 07.59 ✓✓

Siaaaaap... 09.23

Wed, 17 Jun

Terima Kasih