

Analisis Penguasaan Produksi Garam PT Garam (PERSERO) berdasarkan Perspektif Ketentuan Pengecualian

Mochamad Cholil¹

mr.mochcholil@gmail.com

Rhido Jusmadi²

rhido.jusmadi@trunojoyo.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Airlangga¹

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura²

Diterima : (12/05/2022); Selesai Revisi : (06/11/2022); Disetujui : (24/03/2023)

ABSTRACT

PT. Garam (Persero) is the oldest SEOs that produces and markets salt. Its existence as a business actor in the context of business competition law can be said to be a monopoly on salt production. Although Article 51 of Law No. 5 of 1999 excludes SEOs, but it is interesting to examine the basis of the authority possessed by PT. Garam (Persero) in controlling the production of salt and analyzing the control of salt production as a form of practice that is excluded or not based on Article 50 Letter a and Article 51 of Law No. 5 of 1999. The research method used is normative legal research using a statutory and conceptual approach. The results showed that PT. Garam (Persero) in controlling the production of salt does not have any basis of authority. In addition, the control of salt production carried out by PT. Garam (Persero) is a form of practice that is not excluded based on Article 50 a and Article 51 of Law No. 5 of 1999.

Keywords: *PT. Garam (Persero), Monopoly, Authority, Law No. 5 of 1999*

ABSTRAK

PT. Garam (Persero) merupakan BUMN tertua yang memproduksi dan memasarkan garam. Keberadaannya sebagai pelaku usaha dalam konteks hukum persaingan usaha dapat dikatakan melakukan monopoli atas produksi garam. Meskipun Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 mengecualikan BUMN, namun menarik untuk diteliti terkait dasar kewenangan yang dimiliki oleh PT. Garam (Persero) dalam melakukan penguasaan produksi garam serta menganalisis penguasaan produksi garam yang dilakukannya sebagai bentuk praktek yang dikecualikan atau tidak berdasarkan Pasal 50 Huruf a dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa PT. Garam (Persero) dalam melakukan penguasaan produksi garam sama sekali tidak memiliki dasar kewenangan. Selain itu, penguasaan produksi garam yang dilakukan oleh PT. Garam (Persero) merupakan bentuk praktek yang tidak dikecualikan berdasarkan Pasal 50 Huruf a dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999.

Kata kunci: PT. Garam (Persero), Monopoli, Kewenangan, UU No. 5 Tahun 1999

PENDAHULUAN

Garam memiliki peran penting terhadap kehidupan masyarakat serta perekonomian nasional karena garam tidak dapat digantikan dengan barang substitusi lainnya serta garam dapat memberikan nilai tambah pada ekonomi utamanya di bidang industri karena menjadi bahan baku utama dalam pengolahan di bidang industri.[1]

Selain menjadi komoditas strategis, garam pun menjadi komoditas politik di Indonesia bahkan sejak zaman Kolonial Belanda. Secara historis pada tahun 1813 diselenggarakannya kegiatan monopoli garam di seluruh wilayah yang menjadi kekuasaan dari Sir Thomas Stamford Raffles (Gubernur Jenderal Hindia Belanda 1811-1816), baik dalam hal produksi dan distribusi garam. Hal tersebut dikarenakan dengan memperhatikan peranan esensial yang dimiliki garam menjadi salah satu kebutuhan pokok masyarakat serta sebagai kebutuhan di bidang industri.[2]

Pada puncaknya tanggal 25 Februari 1882, Pemerintah Kolonial Belanda menerbitkan *Staatsblad* Tahun 1882 Nomor 73 Tentang *Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie*, yakni sebuah peraturan yang mengatur terkait kegiatan monopoli produksi serta distribusi garam di Hindia Belanda.[3] Hal tersebut dimaksudkan sebagai bentuk legitimasi dalam melakukan kegiatan monopoli produksi serta distribusi garam pada masa itu.

Secara umum produksi garam di Indonesia dibagi menjadi dua, yakni garam yang diproduksi oleh PT Garam (Persero) dan garam yang diproduksi oleh rakyat yang disebut dengan garam rakyat. Adapun yang disebut sebagai garam rakyat adalah garam yang diproduksi dan berasal dari areal pegaraman selain yang dikelola oleh PT Garam (Persero).[2]

Di samping adanya garam yang diproduksi oleh rakyat, terdapat garam yang diproduksi oleh PT Garam (Persero). PT Garam (Persero) merupakan satu-satunya Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang industri produksi dan pemasaran garam tertua di Indonesia. PT Garam (Persero) didirikan berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1991 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Garam Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).[3]

Perlu diketahui bahwa PT Garam (Persero) sebelumnya merupakan perusahaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kolonial Belanda yang didirikan pada tahun 1921 dengan nama Jawatan Regie Garam berstatus *Zout Monopoli Ordonantie* berdasarkan ketentuan *Staatsblad* Tahun 1921 Nomor 140.

Dalam berproduksi, PT Garam (Persero) memiliki areal lahan produksi tersendiri yang dikelola oleh petambak garam sekaligus menjadi pegawai dari PT Garam (Persero). Dari beberapa lahan yang dimiliki oleh PT Garam (Persero), sebagian ada yang disewakan untuk dikelola oleh rakyat yang kemudian termasuk ke dalam garam rakyat. Meskipun lahan tersebut dimiliki oleh PT Garam (Persero), namun dikarenakan pengelolaan yang sepenuhnya dilakukan oleh non-PT Garam (Persero) maka dikategorikan ke dalam garam rakyat.[2]

Keberadaan PT Garam (Persero) sebagai pelaku usaha hingga saat ini telah melakukan penguasaan produksi garam nasional. Artinya, apakah dengan adanya ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1991 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Garam Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) sekaligus menjadi dasar pendirian dari PT Garam (Persero) dapat dilakukannya kegiatan monopoli produksi garam di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut tentunya kegiatan monopoli produksi harus ditinjau berdasarkan adanya pengaturan hukum persaingan usaha di Indonesia sebagaimana telah diatur secara terperinci di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan prasyarat prinsip ekonomi modern, yaitu prinsip yang akan diharapkan mampu memberikan peluang serupa terhadap pelaku usaha agar dapat bersaing secara jujur dan terbuka dalam melakukan kegiatan usaha. Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pelaku usaha diharapkan menyadari kepentingan dalam memperoleh keuntungan dengan tetap memperhatikan persaingan usaha yang sehat.[4]

Pengalaman pada masa orde baru menunjukkan bahwa suatu perjanjian dan/atau perbuatan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat disalahgunakan oleh pemerintah atau pelaku usaha untuk berkolusi dengan Pemerintah dengan cara membentuk peraturan yang sangat menguntungkan terhadap pelaku usaha tertentu. Berdasarkan kepentingan ekonomi nasional, peraturan tersebut dapat dimungkinkan, namun akuntabilitas dan transparansi peraturan tersebut kiranya harus dirumuskan secara jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan.[5]

Sebagaimana biasanya suatu kaidah hukum, disamping ketentuan yang berlaku umum, terdapat pengecualiannya. Demikian halnya dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, secara cukup terperinci telah mengatur segala pengecualian terhadap suatu

perjanjian dan/atau perbuatan yang dilarang. Artinya meskipun tampaknya suatu perjanjian dan/atau perbuatan bersifat anti persaingan atau dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, akan tetapi dengan berbagai pertimbangan, undang-undang memberikan pengecualian.[6]

Pengecualian sebagaimana dimaksud terdapat di dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (2), Pasal 50, dan Pasal 51 tersebut adalah ketentuan yang bersifat "pengecualian" atau "pembebasan" (*exceptions*). Ketentuan yang bersifat pengecualian atau pembebasan, dimaksudkan untuk menghindari terjadinya benturan dengan berbagai kebijakan yang saling tolak belakang namun sama-sama diperlukan dalam menata perekonomian nasional. [7]

Ketentuan Pasal 50 menentukan pengecualian yang sifatnya lebih luas dikarenakan tidak hanya dibatasi terhadap pelaku usaha tertentu, berbeda halnya dengan ketentuan Pasal 51 yang secara khusus menentukan pengecualian terhadap Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah.[8]

Di samping pengecualian berdasarkan ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51, juga ditentukan pengecualian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (2) yang hanya dibatasi terhadap pengecualian dari larangan yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (1).

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi dasar kewenangan PT Garam (Persero) dalam melakukan penguasaan produksi garam di Indonesia?
2. Apakah penguasaan produksi garam yang dilakukan oleh PT Garam (Persero) merupakan bentuk praktek yang dikecualikan dalam ketentuan Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

Tinjauan Teoritis Garam

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Garam adalah (1) senyawa kristalin *Natrium Klorida* (*NaCl*) yang merupakan *Klorida* dan *Sodium*, dapat larut dalam Air, dan asin rasanya; (2) hasil reaksi *Asam* dengan *Basa*, yaitu satu atau lebih *Atom Hidrogen* pada *Asam* diganti oleh satu atau lebih *Kation* suatu *Basa*; (3) pupuk (obat dan sebagainya) yang rupanya seperti garam.

Secara normatif definisi garam sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 Angka 19 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan,

Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam menyatakan bahwa, "*Garam adalah senyawa kimia yang komponen utamanya berupa natrium klorida dan dapat mengandung unsur lain, seperti magnesium, kalsium, besi, dan kalium dengan bahan tambahan atau tanpa bahan tambahan iodium*".

Garam di dunia berasal dan diproduksi dari berbagai sumber. Secara umum, terdapat tiga sumber utama garam di antaranya sebagai berikut.

1. Air laut dan air danau asin. Sebesar 40% (empat puluh persen) produksi garam dunia berasal dari air laut. Beberapa negara produsen garam yang berasal dari air laut di antaranya Persemakmuran Australia, Brasil, Republik Rakyat Tiongkok, Republik India, Domini Kanada (*Dominion of Canada*) dan Republik Indonesia. Sedangkan, produksi garam yang berasal dari air danau asin menyokong sebesar 20% (dua puluh persen) dari total produksi dunia. Beberapa negara produsen garam yang berasal dari air danau asin di antaranya Kerajaan Hasmiyah Yordania (Laut Mati), Amerika Serikat (*Great Salt Lake*), Republik Rakyat Tiongkok dan terdapat beberapa daerah di Persemakmuran Australia.
2. Tambang garam. Produksi garam dunia yang berasal dari tambang garam memiliki pangsa pasar sebesar kurang lebih 40% (empat puluh persen) dari total produksi garam dunia. Seluruh tambang garam tertua berada di Amerika Serikat, Belanda, Republik Rakyat Tiongkok dan Thailand.
3. Air dalam tanah. Produksi garam dunia yang berasal dari air dalam tanah memiliki pangsa yang sangat kecil. Kecilnya produksi garam yang berasal dari air tanah disebabkan biaya yang harus dikeluarkan untuk memproduksi garam tersebut dinilai tidak efisien (tidak ekonomis).

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam Lampiran Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 88/M-IND/PER/10/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 134/M-IND/PER/10/2009 Tentang Peta Panduan (*RoadMap*) Pengembangan Klaster Industri Garam pengelompokan garam terdiri dari dua jenis, yaitu:

1. Garam konsumsi, adalah garam yang digunakan untuk konsumsi atau dapat diolah menjadi garam rumah tangga dan garam diet untuk konsumsi masyarakat.
- a. Garam rumah tangga adalah garam konsumsi beryodium dengan kandungan *Natrium Klorida* (*NaCl*) min. 94% atas dasar basis kering (adbk),

- air maks. 7%, bagian yang tidak larut dalam air maks. 0,5 mg/kg (adbk), *Kadmium (Cd)* maks. 0,5 mg/kg, *Timbal (Pb)* maks. 10,0 mg/kg, *Raksa (Hg)* maks. 0,1 mg/kg, dan cemaran *Arsen (As)* maks. 0,1 mg/kg, serta *Kalium Iodat (KIO₃)* min. 30 mg/kg yang berbentuk padat dan dapat dikonsumsi langsung oleh masyarakat.
- b. Garam diet adalah garam konsumsi beryodium berbentuk cairan atau padat dengan kadar *Natrium Klorida (NaCl)* maks. 60% (adbk) serta *Kalium Iodat (KIO₃)* min. 30 mg/kg yang dapat dikonsumsi langsung oleh masyarakat.
2. Garam industri adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku atau penolong pada proses produksi. Garam industri memiliki spesifikasi teknis yang berbeda-beda bergantung pada jenis industrinya, di antaranya sebagai berikut:
 - a. Garam industri kimia adalah jenis garam yang digunakan untuk memproduksi senyawa kimia antara lain *Chlor Alkali Plant (CAP)*, dengan standar *High Grade*, kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 96% atas dasar basis kering (adbk), kadar Air (b/b) maks. 2,5%, *Kalsium (Ca)* maks. 0,1% atas dasar basis basah (adb), *Magnesium (Mg)* maks. 0,05% (adb), bagian yang tidak larut dalam air maks. 0,05%, kadar *Sulfat (SO₄)* 0,2% (adb). Hasil produk *Chlor Alkali Plant (CAP)* digunakan untuk industri kertas, industri *Polivinil Klorida (PVC)*, sabun atau detergen, dan tekstil.
 - b. Garam industri aneka pangan adalah garam yang beryodium maupun tidak beryodium dan digunakan sebagai bahan baku atau penolong pada industri aneka pangan untuk memproduksi makanan maupun minuman. Spesifikasi garam industri aneka pangan adalah garam beryodium maupun tidak beryodium dengan standar *food grade* dan telah diolah dengan tingkat kehalusan tertentu dengan kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 97% atas dasar basis kering (adbk), *Kalsium (Ca)* maks. 0,06%, *Magnesium (Mg)* maks. 0,06%, kadar Air (b/b) maks. 0,5%, bagian yang tidak larut dalam Air maks. 0,5%, dan cemaran logam *Kadmium (Cd)* maks. 0,5 mg/kg, *Timbal (Pb)* maks. 10 mg/kg, *Raksa (Hg)* maks. 0,1 mg/kg dan *Arsen (As)* maks. 0,1 mg/kg, untuk yang beryodium min. 30 mg/kg (adbk). Garam jenis ini digunakan pada industri mi atau *noodle*, bumbu masak, biskuit, minuman, gula, kecap, mentega, serta pengalengan ikan.
 - c. Garam industri farmasi adalah garam yang digunakan sebagai bahan penolong pada industri farmasi. Spesifikasi garam untuk industri farmasi adalah jenis garam dengan kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 99,8% (adbk), dengan kadar *Impurities* mendekati 0%. Garam jenis ini digunakan pada industri farmasi antara lain pembuatan Cairan Infus, Cairan Pembersih Darah (*Hemodialisa*) atau garam murni.
 - d. Garam industri perminyakan adalah garam yang digunakan sebagai bahan penolong pada proses pengeboran minyak. Spesifikasi garam industri perminyakan yaitu garam yang mempunyai kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 95% (adbk), *Sulfat (SO₄)* maks. 0,5%, *Calcium (Ca)* maks. 0,2% dan *Magnesium (Mg)* maks. 0,3% dengan kadar Air 3%-5%.
 - e. Garam industri penyamakan kulit adalah garam yang digunakan sebagai bahan penolong pada proses penyamakan kulit. Spesifikasi garam industri penyamakan kulit adalah garam yang peruntukannya sebagai bahan penolong dengan standar kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 85% atas dasar basis kering (adbk).
 - f. Garam *water treatment* adalah garam yang digunakan sebagai bahan penolong pada penjernihan air dan/ atau pelunakkan air pada *boiler*. Spesifikasi garam *water treatment* adalah garam dengan tingkat kadar *Natrium Klorida (NaCl)* min. 85% yang peruntukannya sebagai bahan penolong untuk penjernihan air. Sedangkan, untuk pelunakkan air pada *boiler* dibutuhkan spesifikasi garam dengan tingkat kadar *Natrim Klorida (NaCl)* min. 95%.

Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Di beberapa negara, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat seringkali mengesampingkan beberapa tindakan hukum yang tidak dapat

dikenakan sanksi atau tindakan itu tidak dianggap sebagai suatu pelanggaran.[9]

Hal ini berarti tidak semua tindakan tertentu dari pelaku usaha yang mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dikualifikasikan sebagai suatu perjanjian dan/atau perbuatan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha. Demikian pula dengan Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, juga mengadakan pengecualian berlakunya terhadap perbuatan dan/atau perjanjian tertentu, yang merupakan perkecualian dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pengecualian tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari ketentuan dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dapat diketahui tindakan-tindakan tertentu dari pelaku usaha yang dikecualikan dari larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagai berikut:[9]

1. Perjanjian yang dikecualikan, meliputi:
 - a. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkain elektronik terpadu, dan rahasia dagang;
 - b. Perjanjian yang berkaitan dengan waralaba;
 - c. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan/atau jasa yang tidak mengekang dan/atau menghalangi persaingan;
 - d. Perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan/atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan;
 - e. Perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; dan
 - f. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.
2. Perbuatan yang dikecualikan, meliputi:
 - a. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; dan

- b. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.
3. Perjanjian dan/atau perbuatan yang dikecualikan, meliputi:
 - a. Perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Perjanjian dan/atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan/atau pasokan pasar dalam negeri.

Sehubungan dengan pengecualian dalam ketentuan Pasal 50 Huruf a sampai dengan Pasal 50 Huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sesuai dengan tugas yang dimiliki Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, beberapa pengecualian dimaksud telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, di antaranya sebagai berikut:

1. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pengecualian Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Perjanjian yang Berkaitan dengan Hak atas Kekayaan Intelektual;
3. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pengecualian Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Perjanjian yang Berkaitan dengan Waralaba;
4. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 Huruf d Tentang Pengecualian dari Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Perjanjian dalam Rangka Keagenan; dan

5. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 50 Huruf h Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari beberapa Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang telah mengatur pedoman pengecualian Pasal 50 Huruf a sampai dengan Huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana telah disebutkan di atas, tidak semua pengecualian Pasal 50 Huruf a sampai dengan Huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah diatur lebih lanjut melalui pedoman. Ketentuan pengecualian yang tidak diatur lebih lanjut oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia melalui pedoman diantaranya ialah ketentuan Pasal 50 Huruf c, Pasal 50 Huruf e, Pasal 50 Huruf f, Pasal 50 Huruf g, dan Pasal 50 Huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Terhadap Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah dikecualikan dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pengecualian dimaksud berkenaan dengan monopoli produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Pengecualian tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa:

"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 diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah".

Bunyi Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebutlah yang menjadi dasar dikecualikannya Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara yuridis memiliki keterkaitan yang erat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut tidak hanya tercermin pada bagian Mengingat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyebutkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan juga tercermin dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyebutkan Tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya dalam Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) menyatakan bahwa:

- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*

Filosofinya adalah adanya dasar pemikiran pengaturan ekonomi yang untuk kesejahteraan hidup orang banyak atau bentuk ekonomi yang mau dikembangkan oleh bangsa ini, yaitu ekonomi yang bersifat kekeluargaan. Misalnya, dengan negara liberal, walaupun dalam perkembangan ekonomi selanjutnya harus diakui tidak terdapat pemisahan ekonomi yang jelas antara liberal dan tidak liberal. Karena ujung-ujungnya harus diakui ekonomi adalah pasar dan apabila sudah berada di pasar, baik ekonomi liberal maupun tidak liberal harus mendorong mekanisme pasar. Jadi, filosofi ketentuan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk mendorong ekonomi kekeluargaan dan suatu pengamanan pada kepentingan yang lebih besar daripada kepentingan usaha itu sendiri. Di

sini terlihat nuansa kepentingan orang banyak didahulukan daripada kepentingan pelaku usaha saja, lebih luas lagi adalah kepentingan konsumen.

Sebagaimana diketahui peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan dengan perbuatan administrasi negara, baik yang bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang bersifat non-hukum (faktual). Kedua perbuatan administrasi negara tersebut ditujukan untuk melindungi hak dasar masyarakat.

Salah satu bentuk perbuatan administrasi negara dalam kegiatan ekonomi yang bersifat yuridis adalah pengaturan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari ketentuan ini, monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara harus diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan secara efisien, serta implikasi pelaksanaannya tidak mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

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 diselenggarakan untuk meningkatkan kemanfaatan publik, menjamin kebutuhan masyarakat, menyelenggarakan fungsi pemerintahan, dan mewujudkan kewibawaan negara.

Sehubungan dengan pengecualian terhadap Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah dari ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia telah merumuskan pedoman pelaksanaannya sebagaimana termuat dalam ketentuan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai pengganti dan penyempurnaan dari Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 89/KPPU/Kep/III/2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dengan ditetapkan pedoman pelaksanaan

penerapan ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diharapkan agar perbuatan administrasi negara tidak mengarah pada pelampauan wewenang atau penyalahgunaan wewenang sehingga tidak merugikan kepentingan umum, serta menyamakan persepsi di kalangan para pemangku kepentingan umum, baik itu Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, pelaku usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha maupun masyarakat pada umumnya dalam melakukan penafsiran dan penerapan pelaksanaan ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dengan merujuk kepada ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat diuraikan dan dijelaskan dalam beberapa unsur sebagai berikut.

1. Monopoli dan/atau Pemusatan Kegiatan

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa:

"Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha".

Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Sementara itu, unsur pemusatan kegiatan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa:

"Pemusatan kegiatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa".

Berdasarkan definisi tersebut, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur-unsur tersebut di atas, maka baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan: (1) produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

2. Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran hukum sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi sebagai berikut.

- a. Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan/atau
- c. Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus.

3. Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan/atau jasa yang memiliki sifat sebagai berikut.

- a. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
- b. Finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap 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 harus diatur dengan undang-undang.

4. Diatur dengan Undang-Undang

Pengertian diatur dengan undang-undang merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan).

Undang-Undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Adapun pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, dapat diselenggarakan

oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

5. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa:

"Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan".

Penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara.

PEMBAHASAN

Dewasa ini sudah tercatat sebanyak 107 (seratus tujuh) Badan Usaha Milik Negara yang terbagi ke dalam 12 (dua belas) klaster industri. Adapun klaster industri dimaksud diantaranya terdiri dari Industri Mineral dan Batubara; Jasa Keuangan; Jasa Asuransi dan Dana Pensiun; Jasa Telekomunikasi dan Media; Jasa Infrastruktur; Jasa Pariwisata dan Pendukung; Jasa Logistik; Industri Pangan dan Pupuk; Industri Kesehatan; Industri Perkebunan dan Kehutanan; Industri Manufaktur; Industri Energi, Minyak dan Gas.

Seperti dikatakan sebelumnya yang menyebutkan bahwa garam disebut sebagai komoditas strategis nasional. Menjadikan Negara Republik Indonesia melalui Pemerintah turut serta sebagai pelaku usaha dengan didirikannya Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang industri garam nasional.

Bahwa satu-satunya Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang industri pengolahan dan pemasaran garam tertua di Negara Republik Indonesia adalah PT Garam (Persero). Adapun yang menjadi dasar pendirian atas didirikannya PT Garam (Persero) adalah ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1991 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Garam Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

PT Garam (Persero) oleh Pemerintah melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dikategorikan sebagai Badan Usaha Milik Negara yang termasuk ke dalam klaster Industri Pangan dan Pupuk.

Secara historis, keberadaan PT Garam (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang industri garam di Negara Republik Indonesia telah mengalami banyak perubahan, hal dimaksud baik dari segi nama perusahaan hingga bentuk perusahaan. Sejak didirikannya pada tahun 1921 oleh Pemerintah Kolonial Belanda yang hingga saat ini masih tetap berdiri yang berarti keberadaannya hingga saat ini telah mencapai usia lebih dari 1 (satu) abad lamanya menjadikan PT Garam (Persero) sebagai pelaku usaha yang cukup dikenal oleh masyarakat.

Dikarenakan hanya pelaku usaha yang berbentuk badan hukum yakni Badan Usaha Milik Negara, maka PT Garam (Persero) dalam hal memproduksi dan memasarkan garam dilakukannya penguasaan atas produksi garam guna memenuhi kebutuhan pasokan garam di Indonesia.

Bahwa sejak pada tahun 1957, Pemerintah melepaskan hak monopoli garam, dengan adanya ketentuan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli dan Pembikinan Garam Rakyat. Artinya, kegiatan monopoli garam sebelumnya telah dilakukan selama kurun waktu kurang lebih 1,4 abad lamanya, yang dimulai sejak diselenggarakannya kegiatan monopoli garam di seluruh wilayah yang menjadi kekuasaan dari Sir Thomas Stamford Bigley Raffles (Gubernur Jenderal Hindia Belanda 1811-1816), baik dalam hal produksi dan distribusi garam, serta dengan adanya legitimasi kegiatan monopoli garam oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan diterbitkannya *Staatsblad* Tahun 1882 Nomor 73 Tentang *Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie*, yakni sebuah peraturan yang mengatur terkait kegiatan monopoli produksi dan distribusi garam di Hindia Belanda.

Adapun tujuan dari diundangkannya ketentuan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat telah dijabarkan dalam bagian "Menimbang" disebutkan sebagai berikut.

1. Bahwa pada waktu-waktu terakhir ini produksi garam pada umumnya dan khusus garam Pemerintah tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri;
2. Bahwa dianggap perlu mencari jalan untuk menambah produksi garam dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk turut

- berusaha membikin garam, sehingga jumlah produsen garam akan bertambah di samping yang sudah ada pada saat ini;
3. Bahwa satu-satunya jalan adalah menghapuskan monopoli Pemerintah atas garam sebagaimana termuat dalam *Staatsblad* Tahun 1941 Nomor 357 dan Nomor 388;
 4. Bahwa karena keadaan yang mendesak peraturan ini perlu segera diadakan.

Sementara itu, Penjelasan Umum Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat menjelaskan bahwa:

. . . Penghapusan Monopoli Pemerintah atas garam itu, tidak berarti bahwa tugas Perusahaan Garam dan Soda Negara sebagai produsen garam akan dikurangkan; hanya dengan hapusnya monopoli maka Perusahaan itu sebagai pelaksana "Zoutmonopolie-Ordonantie 1941" tersebut akan berubah sifatnya dan merupakan Perusahaan Negara yang pada hakikatnya bekerja atas dasar komersil dan tidak lagi merupakan satu-satunya badan yang berkewajiban bertanggung-jawab terhadap pembikinan garam seperti halnya selama waktu "Zoutmonopolie-Ordonantie 1941", melainkan usahanya disertai oleh usaha rakyat seumumnya.

Dengan demikian akan maksud yang utama dari penghapusan monopoli garam itu ialah menambah jumlah produsen garam di samping yang sudah pasti ada pada saat ini. . . .

Pasal 2 Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat menyatakan bahwa:

Di samping Perusahaan Garam Negara, pembikinan garam hanya dapat dilakukan oleh warga negara Republik Indonesia dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) *Pembikinan garam rakyat hanya dapat dilakukan setelah yang berkepentingan mendapat izin dari Kepala Daerah Propinsi/ atau pejabat yang dikuasakan olehnya yang juga dapat menetapkan syarat-syaratnya mengenai luas tanah pegaraman, cara pembikinan garam, kesehatan dan syarat-syarat lain berdasarkan kepentingan umum.*
- (2) *Kepala Daerah termaksud dalam ayat (1) dapat menetapkan, bahwa surat izin tidak berlaku, apabila perusahaan dijalankan oleh pihak lain daripada pemegang surat izin tersebut.*

- (3) *Letaknya pegaraman rakyat harus di luar jarak 3 km dari pegaraman Negara.*
- (4) *Penguasa yang berhak memberi izin tersebut pada ayat (1) mengadakan daftar izin.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat, dapat dimungkinkannya pelaku usaha selain PT Garam (Persero) dalam melakukan kegiatan usaha di bidang industri garam dengan tetap memperhatikan persyaratan yang telah ditentukan.

Selanjutnya, ketentuan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat telah ditetapkan menjadi undang-undang sebagaimana dengan adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 Tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 Tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa:

"Semua Undang-Undang Darurat dan semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang hingga tanggal 31 Desember 1960 belum mendapat pengesahan atau persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, ditetapkan menjadi Undang-Undang".

Adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 Tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang menjadikan ketentuan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat ditetapkan menjadi undang-undang. Di mana hal dimaksud telah ditetapkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 82), Sebagai Undang-Undang.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 50 Huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 didapati hasil analisis sebagai berikut.

Pertama, terhadap analisis Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Komisi

Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 haruslah memenuhi unsur-unsurnya, yakni:

1. Perbuatan, sebagai unsur pertama haruslah dimaknai sebagai suatu kegiatan yang dilakukan bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga dalam hal penguasaan produksi garam yang dilakukan oleh PT Garam (Persero) sama sekali tidak didasarkan atas melaksanakan peraturan perundang-undangan, akibatnya unsur perbuatan tidaklah terpenuhi;
2. Perjanjian, unsur perjanjian ini pun sama dengan unsur perbuatan, artinya perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha, memang secara tegas wewenangnya didasarkan atas ketentuan Undang-Undang atau ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang. Bahwa terhadap unsur perbuatan tidak terpenuhi, maka terhadap unsur perjanjian pun tidaklah terpenuhi;
3. Bertujuan Melaksanakan, unsur ini selalu berkaitan dengan kewenangan. Di mana perbuatan dan/atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha karena berdasarkan perintah dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang atau oleh peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang, untuk dilaksanakan. Dalam hal ini PT Garam (Persero) dalam melakukan penguasaan produksi garam di Negara Republik Indonesia sama sekali tidak didasarkan atas bertujuan melaksanakan berdasarkan perintah dan kewenangan dengan berdasarkan didelegasikan secara tegas dari Undang-Undang, untuk dilaksanakan, maka terhadap unsur bertujuan melaksanakan pun tidaklah terpenuhi;
4. Peraturan Perundang-undangan, terhadap unsur peraturan perundang-undangan dipersyaratkan haruslah secara tegas diamalkan sebagai peraturan pelaksana dari suatu undang-undang, maka hal tersebut dapat mengenyampingkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Sangat disayangkan terhadap unsur ini tidak bisa dipungkiri bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan

Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 82), Sebagai Undang-Undang, maka tidak terpenuhilah kesemua unsurnya.

Kedua, terhadap analisis Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 haruslah memenuhi unsur-unsurnya, yakni:

1. Monopoli dan/atau Pemusatan kegiatan, unsur ini dapat dibuktikan bahwa PT Garam (Persero) menyumbangkan garam terbanyak guna memenuhi kebutuhan konsumsi garam di Indonesia;
2. Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak, dikarenakan produk yang dihasilkan PT Garam (Persero) merupakan garam, maka keberadaan garam sendiri pada dasarnya bukanlah merupakan sesuatu hal yang bisa dikatakan sebagai barang yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka terhadap unsur ini tidak terpenuhi;
3. Cabang-cabang Produksi yang penting bagi Negara, terhadap unsur ini pun erat kaitannya dengan unsur sebelumnya yakni, Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak. Oleh sebab itu, didapati untuk unsur ini pun tidak terpenuhi;
4. Diatur dengan Undang-Undang, unsur ini merupakan hal yang esensial, namun unsur ini pun tidak dapat terpenuhi mengingat adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 82), Sebagai Undang-Undang.
5. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah, walaupun PT Garam (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara namun dikarenakan negara tidak memberikan hak monopoli, maka tidak pula dipenuhi unsur ini.

Berdasarkan hasil analisis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penguasaan produksi garam yang dilakukan oleh PT Garam (Persero)

merupakan bentuk praktik yang tidak dikecualikan dalam Pasal 50 Huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karenanya, dalam menjalankan kegiatan usahanya sudah semestinya tunduk pada ketentuan persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

KESIMPULAN

Bahwa PT Garam (Persero) dalam melakukan penguasaan produksi garam di Indonesia didasarkan pada eksistensi sebagai pelaku usaha Badan Usaha Milik Negara yang memiliki kewenangan yang sama dengan pelaku usaha lainnya (Non Badan Usaha Milik Negara) untuk melakukan produksi dan/atau pemasaran garam di Indonesia. Sehingga berdasarkan ketentuan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957, Pemerintah, dalam hal ini adalah PT Garam (Persero) tidak lagi memiliki keistimewaan berupa hak monopoli terhadap produksi garam di Indonesia. Oleh sebab itu, eksistensi PT Garam (Persero) diperlakukan sama seperti pelaku usaha pada umumnya yang mana dapat menjadi subjek (pihak) dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Bahwa penguasaan produksi garam yang dilakukan oleh PT Garam (Persero) merupakan bentuk praktek yang tidak dikecualikan dalam ketentuan Pasal 50 Huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga seluruh aktivitas produksi dan/atau pemasaran garam yang dilakukan oleh PT Garam (Persero) harus tunduk pada ketentuan praktek persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini merupakan bagian dari Program Penelitian Merdeka Belajar Kampus Merdeka (MBKM) untuk mahasiswa yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) dan Program Studi S1 Ilmu Hukum Universitas Trunojoyo Madura Tahun 2021-2022. Ucapan terimakasih disampaikan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, khususnya Jurnal Persaingan Usaha yang telah berkenan memuat artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Misri Gozan. dkk, *Hikayat si Induk Bumbu*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2018.
- [2] Zamroni Salim dan Ernawati Munadi, *Info Komoditi Garam*, Jakarta: Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2016.
- [3] PT Garam (Persero), "Mengelola Tantangan Melalui Pengembangan Berkesinambungan", Laporan Tahunan 2019, Sumenep, 2020.
- [4] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2017.
- [5] Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- [6] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta: Prenada media Group, 2018.
- [7] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- [8] Zuhro Puspitasari, "Rekonsepsi Pengecualian Monopoli Yang Diselenggarakan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dalam Hukum Persaingan Usha Di Indonesia", Malang, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 2 Nomor 2, 2017.
- [9] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- [10] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- [11] Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. (2016) "KBBI Daring". [Online]. Available: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/garam>
- [12] Insan Budi Maulana, *Catatan Singkat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- [13] Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2019) "Pedoman". [Online]. Available: <https://kppu.go.id/pedoman/>