



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK DALAM
INDUSTRI HILIR MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA
DITINJAU DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum
pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

**DIFA ADELIA
0606079295**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI KEKHUSUSAN IV
(HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI)
DEPOK
JULI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi yang berjudul “PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK
DALAM INDUSTRI HILIR MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA
DITINJAU DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA”**

**adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip
maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Difa Adelia
NPM : 0606079295
Tanda Tangan :
Tanggal : 2 Juli 2010**

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Difa Adelia
NPM : 0606079295
Program Studi : Kekhususan tentang Kegiatan Ekonomi
Judul Skripsi : Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak dalam
Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia
Ditinjau Dari Hukum Persaingan Usaha

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS (.....)

Pembimbing II : Ditha Wiradiputra, S.H. M.E. (.....)

Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)

Penguji : Teddy A. Anggoro, S.H. M.H. (.....)

Penguji : Bono Budi Priambodo, S.H., MLI (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 2 Juli 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa kuliah hingga saat penyusunan skripsi ini, akan sulit bagi saya menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Allah SWT, *my everything, the only one who knows me inside and out*, karena Engkau aku ada. Tidak akan henti hati ini menyuarakan *hamdallah*, terima kasih untuk segalanya.
2. Bapak Freddy Haris, S.H. LL.M. ACCS, selaku Pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran di tengah kesibukannya untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
3. Bapak Ditha Wiradiputra, S.H., sebagai Pembimbing II yang telah sabar dan meluangkan waktu dan pikirannya untuk membimbing, yang selalu berhasil menenangkan hati Penulis setiap ada kendala yang dihadapi selama penyusunan skripsi;
4. Bang Taufik Basari, S.H., S.Hum, LL.M. sebagai pembimbing III saya, yang telah memberikan bantuan dan dukungan yang sangat besar sehingga saya dapat melewati waktu-waktu sulitnya dalam penyusunan skripsi ini;
5. Bapak Bambang Sucipto, selaku Kepala Bagian Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Minyak Dan Gas Bumi yang telah banyak membantu saya memperoleh data yang saya perlukan, yang menyempatkan waktu disela-sela kesibukannya untuk berdiskusi dan menolong saya mendapatkan jawaban atas segala pertanyaan;
6. Bapak Ramos selaku Kepala Seksi Harga dan Subsidi Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, dan juga Ibu Christine dan Bapak Hana yang telah mau meluangkan waktu dan pikirannya memberikan pengetahuan-pengetahuan baru dalam hal pengaturan Minyak Dan Gas Bumi di Indonesia;

7. Bapak Helli Nurcahyo dan Ibu Dyah Paramita selaku Kepala Bagian Publikasi dan Kepustakaan dan Staff Bagian Humas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang telah meluangkan waktu dan pikirannya dan memberikan data yang Penulis butuhkan;
8. Bang Pan Mohamad Faiz, yang telah meluangkan waktu dan pikirannya membantu mengarahkan Penulis dalam menemukan permasalahan dari pembahasan skripsi ini;
9. Kedua orang tua saya yang sangat saya cintai dan kakak-kakak saya Muhammad Feris dan Ria Hardiani, atas pengertian, cinta dan dukungan semangat yang tidak pernah henti, *I really hope I can make you all proud of me, for I can't stop thanking Allah I have you all in my life. Thank you for proving that **family comes first***;
10. Keluarga besar betawi dan solo saya ♥, khususnya Ibu (Alm.) *as my best granny in the world*; dan keponakan-keponakan super saya : Reggy, Khansa dan baby Aleka (dan *soon new baby* from Mba Jois!);
11. Taufik Hidayat, yang tidak henti-hentinya memberikan semangat bagi Penulis untuk menyelesaikan skripsi ini, sebagai satu-satunya yang berhasil membuat saya tertantang untuk menyelesaikan skripsi lebih cepat ☺, *but mostly* terima kasih untuk selalu ada disaat dibutuhkan. *I really can't wait that soon you'll get your S.H. too. You're my best man*;
12. Partner-partner skripsi saya : M. Ibnu Hasan, Randitya Adiguna, M. Rinaldo Aditya, M. Rizki Irzawan, Stephanie JM, Febriandina, dan JW Rieska - bersama kita berbagi suka, termasuk karaoke dan *Starbucks time*; berbagi duka, baik itu masa-masa kritis sulit memperoleh data, sulit menganalisis permasalahan, maupun krisis percaya diri dan kelabilan satu sama lain ☺; terima kasih untuk itu semua, dan juga dukungan, dan bantuan-bantuan lain sehingga terselesaikannya skripsi ini. *You all mean so much to me. Dan special thanks to* Randitya Adiguna, yang karena dia saya ada di FHUI ☺;
13. Gracia Cassandra, *my superfriend* yang telah meluangkan waktunya untuk menemani Penulis selama penyusunan skripsi ini, dan untuk masalah-masalah hidup yang terjadi, terima kasih telah membantu Penulis melewati

- masa-masa sulit tersebut. *We're strong women* ☺. dan tentunya sahabat super lainnya : Lanang Kusuma, Maraya Novarazka, Lidyar Indhira Putri, dan Ega Windratno, *thank you for all the good times and the bad times* ☺.
14. Mba Premita Fifi selaku pemberi motivasi dan bimbingan hidup yang telah mengarahkan Penulis hingga dapat terselesaikannya skripsi ini;
 15. Rekan-rekan kerja Taufik Basari & Associates : Taufik Basari, Virza Roy Hizzal, Nur Annisa Rizki, Fajri Partama, dan Yuliana Dewi atas dukungan moril dan juga pengalaman-pengalaman yang diberikan;
 16. Genk Wisma Cornelius saya : *my dear roomie* Aruni Larasati, roomie-semu sekaligus *partner in crime* saya Stephanie JM, Patrisia Ticoalu yang kamarnya selalu ditumpangi untuk ngadem “keluarga beruang”, Lufti Ekaputra, Muhammad Arsha dan Fernandes Raja Saor, dan M. Zidny Fadlan, kalian sukses membuat Cornel Lantai Gracia No. 5 sebagai rumah kedua saya.
 17. Tim Protokoler saya yang super profesional : Putri “mami” Lenggo Sari, Febriandina, Patrisia Ticoalu, Karina Annisa Tilova, Herlambang Novita, Andrea Sitompul, Randitya Adiguna, Januar Dwi Putra Suleiman, Tupon Setiawan, Aji Agung Nugroho, M. Rinaldo Aditya, Lanang Kusuma, Farid Hanggawan, *and of course our beloved* Mba Henny and Mba Velen *for the jobs* ☺
 18. AOTBFAOTW : Nadya Ihsani, Ade Gustiana, Ririe Agun, Amanda RR, Rifka Rawinda, Rina Dwi, Megat Nagainaka, M. Rizki Syawaludin, Andry Gunawan, Efdian Rahman, dan untuk semua konferensi meja bundar dan si buku hitam, terima kasih untuk suka dan duka dan masih tetap ada sejak masa sekolah hingga saat ini;
 19. Teman-teman UGM : Michelle Ayu Chinta Kristy yang membuat Penulis terinspirasi akan semangatnya ☺, Fardan Rahmat Sutan, Taubat Febrian, Azhari Ramadhan, Rechsa Saputra, dan Athena Ira Fosetta atas kesenangan yang telah diberikan sehingga Penulis bersemangat dalam penyusunan skripsi ini, baik saat di Jogja maupun *Skype*;

20. LBH Jurist Makara : Bang Ronny, Mba fifi, Bang Loeky, Bang Suria, Bang Ota, dan Mba Meggy, terima kasih untuk ilmu dan kesempatan-kesempatan yang diberikan;
21. Seluruh tim penguji Penulis dalam sidang yaitu Pak Kurnia Toha, Bang Teddy dan Bang Bono; Ibu Mutiara Hikmah, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademis Penulis; dan tak lupa juga seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Terima kasih atas bimbingannya sedari Penulis masuk FHUI hingga Penulis lulus.
22. Nci super saya yang setiap nelfon selalu mengingatkan untuk segera menyelesaikan skripsi dengan cara ngomel-ngomel ☺
23. Teman-teman ALSA, LK2, dan BEM.
24. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2006 yang tidak dapat disebutkan satu per satu, dari sejak PSAU, Watashiwa, BPMB, senam otak, setengah-jongkok, alarm, membuat lambang burung garuda, dadahin bikun yg lewat, 3S (Senyum, Sapa, Sigap), buku merah buku kuning, dan momen-momen tidak terlupakan lainnya, 2006 selalu SATU.
25. Serta pihak-pihak lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu-persatu, namun sangat berarti keberadaannya.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu saya menyusun skripsi ini. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi perkembangan ilmu.

Depok, 2 Juli 2010

Difa Adelia

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Difa Adelia
NPM : 0606080132
Program Studi : Kekhususan Hukum tentang Kegiatan Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif** (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak dalam Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 2 Juli 2010

Yang menyatakan

(Difa Adelia)

ABSTRAK

Nama : Difa Adelia
Program Studi : Kekhususan tentang Kegiatan Ekonomi
Judul Skripsi : Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak dalam Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha

Skripsi ini membahas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 atas *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang menetapkan harga seluruh BBM ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini menimbulkan permasalahan perihal adanya unsur monopoli kembali oleh Pemerintah atas pengaturan BBM di Indonesia berikut dampak yang ditimbulkan terhadap pelaku usaha, konsumen, dan Pemerintah itu sendiri. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode analisis-normatif. Hasil penelitian menyarankan agar dibuat peraturan perundang-undangan dan formula penetapan harga yang lebih tepat dengan memperhatikan unsur persaingan usaha yang sehat dalam pasar. Hal ini bertujuan agar implementasi Putusan MK dapat segera diterapkan dan menciptakan kepastian hukum.

Kata Kunci : Penetapan Harga, BBM, Monopoli

ABSTRACT

Name : Difa Adelia
Study Program : Speciality in Economic Activity
Title : The Competition Law Review of Fuel Price Fixing in Downstream Industry of Oil and Gas in Indonesia

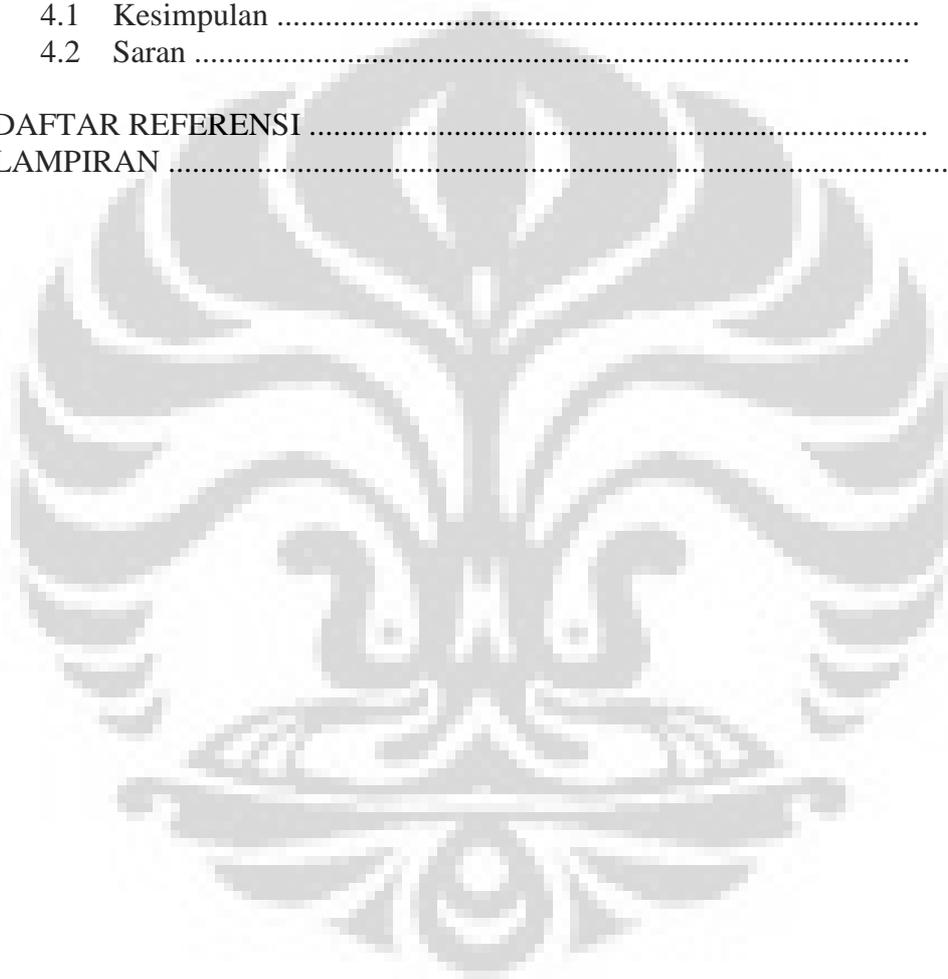
The focus of this study discusses the Constitutional Court Decision No. 002/PUU-I/2003 on Judicial Review of Law No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi which sets the fuel price set by the Government. This raises issues regarding the existence of Government's re-monopoly on the fuel legislation in Indonesia following impacts on the businesses, consumers, and government itself. This study is a qualitative research method of normative analysis. The result suggests making a better legislation and a more precise formula of price fixing that will be done by the government, by also considering the aspect of healthy competition in the market. It aims to make the implementation of the Constitutional Court Decision can be applied immediately and create legal certainty.

Keyword: Price Fixing, Fuel, Monopoly

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAKSI	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GRAFIK	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
1 PENDAHULUAN	
1.1 LATAR BELAKANG MASALAH	1
1.2 POKOK PERMASALAHAN	7
1.3 TUJUAN PENELITIAN	8
1.4 METODOLOGI PENELITIAN	8
1.5 SISTEMATIKA PENULISAN	12
2. KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA DAN PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK DI INDONESIA	
2.1 Monopoli Persaingan Usaha oleh Negara	13
2.1.1 Pengertian Konsep Monopoli	13
2.1.2 Jenis Monopoli	16
2.1.3 Pengaturan Monopoli oleh Negara	23
2.2 Sektor-Sektor yang Dimonopoli oleh Negara	26
2.3 Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia	32
2.3.1 Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak Pra Undang-Undang No. 22 Tahun 2001	34
2.3.1.1 Regulasi Pengusahaan Migas di Masa Penjajahan	34
2.3.1.2 Regulasi Pengusahaan Migas di Masa Kemerdekaan.	38
2.3.2 Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak Pasca Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Sebelum Revisi	47
2.3.3 Kebijakan Penetapan Harga Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003	50
2.3.3.1 Pengaturan Penetapan Harga BBM Subsidi	59
2.3.3.2 Pengaturan Penetapan Harga BBM Non-Subsidi	70
3. ANALISIS PERSAINGAN USAHA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 002/PUU-I/2003	
3.1 Analisis Teoritis Penetapan Harga BBM dalam Konsep Hukum Persaingan Usaha di Indonesia	75

3.2	Keberadaan Monopoli Kembali Pemerintah dalam Penetapan Harga BBM Subsidi	83
3.3	Dampak Persaingan Usaha Pada Penetapan Harga BBM Non-Subsidi	92
3.3.1	Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Pelaku Usaha	94
3.3.2	Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Konsumen ..	96
3.3.3	Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Pemerintah..	99
4.	PENUTUP	
4.1	Kesimpulan	102
4.2	Saran	106
	DAFTAR REFERENSI	xiv
	LAMPIRAN	xv



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbedaan Pra dan Pasca Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 ..	49
Tabel 2.2	Rincian Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum	60
Tabel 2.3	Kebijakan Harga BBM	67
Tabel 2.4	Indikator Perlindungan Konsumen Hilir Migas	72



DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1 Perhitungan Subsidi BBM	64
Grafik 2.2 Tahapan Rasionalisasi Harga BBM	65



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1.1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi
- Lampiran 1.2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi
- Lampiran 1.3 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum
- Lampiran 1.4 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Minyak dan Gas Bumi

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Anggraini, A.M. Tri. *Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2003.
- Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition. St. Paul, Minn: West Publishing Co.
- HS., H. Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT Raa Grafindo Persada. 2007.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha : Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang : Bayumedia Publishing. 2007.
- Mahendra, A.A. Oka. *Undang-Undang Paten. Perlindungan Hukum Bagi Penemu dan Sarana Menggairahkan Penemuan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Mahmudji, Sri, et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum, cet. 1*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005.
- Poesponegoro, Marwati Djoened, Nugroho Notokusanto, *Sejarah Nasional Indonesia : Jaman Kebangkitan Nasional dan Masa Akhir Hindia Jilid V*. Jakarta : PT Balai Pustaka. 1992
- Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Galia Indonesia. 2002.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Cet. Kelima*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2001.
- _____. *Pengantar Penelitian Hukum, cet. 3*. Jakarta: Universitas Indonesia UI Press. 1986.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*. Jakarta : Rajagrafindo Persada. 2006.
- Bank Indonesia. *Kamus Ekonomi*.

Skripsi/Tesis/Disertasi

Nainggolan, Lindung. *Aspek Hukum Monopolistik Pertamina Dalam Pengusahaan Pertambangan Migas*. Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2000.

Samid, Sam Amri. *Tinjauan Persaingan Usaha Penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM) pada Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia (Studi Kasus Penunjukan Langsung dan Lelang Penyediaan BBM Bersubsidi)*. Skripsi Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen ke-empat*.

_____. *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152.

_____. *Undang-Undang Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*, UU No. 8 Tahun 1971, LN No. 76 Tahun 1971, TLN No. 2971.

_____. *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817.

_____. *Undang-Undang Tentang Hak Paten*, UU No. 14 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152.

_____. *Undang-Undang Tentang Hak Cipta*, UU No. 19 Tahun 2002, LN No. 85 Tahun 2002, TLN No. 4220.

_____. *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*, No. 44 Prp. Tahun 1960. LN No. 133 Tahun 1960, TLN No. 2070.
- _____. *Undang-Undang Tentang Pengesahan “Perjanjian Karya” Antara PN. Pertamina Dengan PT. Caltex Indonesia dan California Asiatic Oil Company (Calasiatic) Texaco Overseas Petroleum Company (Topco); PN. Permina Dengan PT. Stanvac Indonesia, P.N. Permigan Dengan P.T. Shell Indonesia*, No. 14 Tahun 1963, LN No. 110 Tahun 1963, TLN No. 2599.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 36 Tahun 2004, LN No. 124 Tahun 2004, TLN No. 4436.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 30 Tahun 2009, LN No. 59 Tahun 2009, TLN No. 4996.
- _____. *Peraturan Presiden Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Tertentu*, Perpres No. 71 Tahun 2005.
- _____. *Peraturan Presiden Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri*, Perpres No. 55 Tahun 2005.
- _____. *Peraturan Presiden Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Tertentu*, Perpres No. 45 Tahun 2009.
- _____. *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri*, Perpres No. 9 Tahun 2006.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003
- _____. Lampiran pada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2008, *Indikator Perlindungan Konsumen Hilir Migas*.

_____. *Pedoman Tentang Tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara*, Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 89 Tahun 2009.

Karya Ilmiah

Anwari, Bambang Nuroso dan Faisal Siagian. *Dinamika Kepemimpinan dalam Pertamina. Cet. 1*. Jakarta: Majalah Manajemen Pembangunan LAN, 1996.

Casdira. *Perkembangan Model Pengelolaan Migas*. Migas dan Pertambangan. Jakarta: 23 Februari 2010.

Hakim, Lukman, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *Persoalan Aturan Hukum dalam Pengelolaan Migas di Indonesia*. Center For Security and Peace Studies, Gadjah Mada University. 2009.

Nugroho, Hanan. *Apakah Persoalannya Pada Subsidi BBM? Tinjauan Terhadap Masalah Subsidi BBM, Ketergantungan pada Minyak Bumi, Manajemen Energi Nasional, dan Pembangunan Infrastruktur Energi*. Jakarta : Bappenas. 2006.

PT Pertamina (Persero). *Kajian Komprehensif Tentang Prospek Industri, Bisnis, dan Pasar Hilir Migas BBM dan SPBU di Indonesia 2006-2010*. Jakarta: PT Mataserv Bisnisindo. 2006.

Sardjono, Agus. *Antimonopoli atau Persaingan Sehat*, Hukum dan Pembangunan, No. 1 Tahun XXIX, Februari 1999.

Wiradiputra, Ditha. *Modul Retoling Program Under Employee Graduates at priority Disciplines Under TPSDP (Technology and Professional Skills Development Sector Project)*. Jakarta: Dikti.

Koran/Majalah

Autobild Indonesia Magazine. *Toyota Kembali Memasarkan Innova Diesel dan Menjual Fortuner Diesel*, Autobild Indonesia, Edisi 2007.

Autocar Magazine. *Analisis Kuantitas Oktan Bahan Bakar Minyak Indonesia*, Edisi 2005.

Kompetisi Magz. *Telaah Konsep Harmonisasi Kebijakan: Mekanisme Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas di Indonesia*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Edisi 12. 2008

Koranjakarta.com. *Alokasi Subsidi Turun Rp 15,6 Triliun*, 4 Agustus 2009, <http://dhi.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=14483> diakses pada 4 Maret 2010.

Koran Media Indonesia. *Membatasi Subsidi BBM*, 28 Juni 2010.

Koran Kompas. *Subsidi BBM: DPR: Pembatasan BBM Dimulai dari Mobil*, 7 Juni 2010. <http://nasional.kompas.com/read/2010/06/07/15121079/DPR.Pembatasan.BBM.Dimulai.dari.Mobil>. Diakses pada 8 Juni 2010.

Slide

Hidayat, Ir. M. *Slide Kebijakan Pengusahaan Sektor Hilir Migas*. Yogyakarta : Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. 2009.

Wiradiputra, Ditha. *Slide Monopoli*, Pelatihan Industrial Organization KPPU – ELIPS – PPA. Jakarta.

Wawancara

Wawancara dengan Bambang Sucipto, S.H., Kepala Bagian Hukum dan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi di Jl. HR. Rasuna Said Kav. B-5, Kuningan, Jakarta Selatan, pada tanggal 11 Mei 2010

Wawancara dengan Ramos, Kepala Bagian Subsidi dan Harga Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi pada tanggal 11 Mei 2010

Wawancara dengan Helli Nurcahyo, Kepala Bagian Publikasi dan Kepustakaan
Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jl. Ir. Juanda No. 36, Jakarta
Pusat, pada tanggal 10 Mei 2010

Artikel Internet

Bappenas. *Membeli BBM Patokan MOPS*,
<http://els.bappenas.go.id/upload/other/Membeli%20BBM%20Patokan%20MOPS.htm>, diakses pada 4 Maret 2010.

BPH Migas. *Kebijakan Harga BBM*
http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages//bbm/Kebijakan_harga_bbm.html. diakses pada tanggal 4 Mei 2010.

_____. *Tahapan Rasionalisasi Harga BBM*,
http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/bbm/tahapan_rasionalisasi_harga_bbm.html. diakses pada tanggal 4 Mei 2010.

Dampak Kebijakan Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) Terhadap Perdagangan Saham di Bursa Efek Jakarta (BEJ), 24 April 2009,
<http://bankskripsi.com/dampak-kebijakan-kenaikan-harga-bahan-bakar-minyak-bbm-terhadap-perdagangan-saham-di-bursa-efek-jakarta-bej.pdf.doc.htm>

Erman, Erwiza. *Kekuasaan Melawan Keadilan : Melacak Sejarah Undang-Undang Pertambangan*, Berkeley, 18 Oktober 2006.
http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=107, diakses pada 21 April 2010.

Indonesia Fuel Report 2007,
<http://langitbiru.menlh.go.id/uload/publikasi/pdf/FQM2007.pdf>,
diakses pada 10 Oktober 2008.

Kusuma-Atmadja, Mochtar. *Mining Law. Survey of Indonesian Economic Law*.
Bandung: Padjajaran University Law School, 1974

- Merdianti, Nova. *Kebijakan Harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia*, <http://www.iasa-pusat.org/artikel/kebijakan-harga-bahan-bakar-minyak-di-indonesia.html>. Diakses tanggal 21 Juni 2008.
- Octane*, <http://www.osbornauto.com/racing/octane.htm>, diakses pada 4 Februari 2010.
- Ramelan, Rahardi. *Lima Tahun Anti Monopoli*. 5 Juni 2008. <http://www.leapidea.com/presentation?id=39> . Diakses pada 12 April 2010
- Tambangnews.com. *Perpres Harga Jual Eceran BBM Segera Direvisi, 9 September 2009*. <http://www.tambangnews.com/berita/utama/311-perpres-harga-jual-eceran-bbm-segera-direvisi.html> Diakses pada 9 Maret 2010.
- Taufikurohman, M. Rizal. *Abstract of Dampak Perubahan Kebijakan Harga Bahan Bakar Minyak Bersubsidi Untuk Industri Terhadap Struktur Perekonomian Nasional*, <http://ojs.lib.unair.ac.id/index.php/JE/article/view/1922>
- TEL*, <http://www.cleanairnet.org/baq2006/1757/article-71186.html>, diakses pada 4 Februari 2010.
- Wibisono, Abrianto Wahyu. *Bensin Mobil retro, Premium atau Pertamina*, <http://mobilretro.com/bensin-mobil-retro-premium-atau-pertamax/> diakses pada tanggal 4 Mei 2010.
- Yenni, Defry. *Transformasi SPBU Pertamina di Tengah Era Perubahan*, <http://www.medanbisnisonline.com/rubrik.php?p=93794&more=1>, diakses Pada 4 Februari 2010.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Minyak¹ dan gas bumi² akan selalu menjadi permasalahan global karena sifatnya yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable*). Hal ini disebabkan minyak dan gas bumi memerlukan waktu jutaan tahun dalam tahap proses pembentukannya, sedangkan kegunaan dari minyak dan gas bumi sangat mempengaruhi kelangsungan hidup seluruh manusia dan telah menjadi suatu kebutuhan. Dengan adanya hal-hal tersebut maka dapat dikatakan terdapat dependensi atau faktor ketergantungan hidup manusia terhadap minyak dan gas bumi dalam mempertahankan hidupnya.

Minyak dan gas bumi di Indonesia dimiliki sepenuhnya oleh negara. Pengaturan yang menegaskan akan kekuasaan tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai landasan konstitusi negara, khususnya yaitu terdapat pada Pasal 33. Dalam upayanya mengolah sumber daya bumi ini, dibentuklah Pertamina oleh Pemerintah sebagai satu-satunya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berwenang melakukan pengolahan, yang meliputi tahap eksplorasi³, eksploitasi⁴, pemurnian dan pengolahan⁵,

¹ Minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi, Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152, Pasal 1 Angka 1.

² Gas bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 2.

³ Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 8.

⁴ Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 9.

pengangkutan⁶, penyimpanan⁷ dan niaga⁸. Hal ini kemudian dipertegas dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina. Pemerintah memberikan tugas secara tegas kepada Pertamina untuk menyediakan dan melayani kebutuhan Bahan Bakar Minyak⁹ dan Gas Bumi untuk dalam negeri.¹⁰

Keberadaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina kemudian menimbulkan permasalahan akan berlebihannya intervensi Pemerintah dalam bidang usaha minyak dan gas bumi. Hal ini dikarenakan dengan keberadaan Pertamina sebagai satu-satunya pihak yang diberikan izin oleh negara untuk melakukan seluruh kegiatan dari hulu hingga hilir dan juga melarang pihak lain (swasta) baik nasional maupun asing untuk berada dalam pangsa pasar yang sama dengan Pertamina dalam industri hilir menciptakan kondisi monopolistik dalam industri minyak dan gas bumi di Indonesia. Dengan adanya kondisi seperti ini, masyarakat menilai bahwa kebijakan tersebut dapat mematikan persaingan usaha yang ada dalam industri hilir di Indonesia.

Setelah timbulnya permasalahan dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina, Pemerintah dan DPR kemudian mengeluarkan kebijakan baru berupa dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai upaya yang diambil untuk menciptakan kondisi persaingan usaha dalam industri hilir di Indonesia, dan mengubah Pertamina menjadi badan

⁵ Pengolahan adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 11.

⁶ Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan Minyak Bumi, Gas Bumi, dan/atau hasil olahannya dari Wilayah Kerja atau dari tempat penampungan dan Pengolahan, termasuk pengangkutan Gas Bumi melalui pipa transmisi dan distribusi, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 12.

⁷ Penyimpanan adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan, penampungan, dan pengeluaran Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi. *Ibid.*, Pasal 1 angka 13.

⁸ Niaga adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor Minyak Bumi dan/atau hasil olahannya, termasuk Niaga Gas Bumi melalui pipa. *Ibid.*, Pasal 1 angka 14.

⁹ Bahan Bakar Minyak dalam hal ini adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi, *Ibid.*, Pasal 1 Angka 4.

¹⁰ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*, UU No. 8 Tahun 1971, LN No. 76 Tahun 1971, TLN No. 2971, Pasal 13.

Persero. Dengan adanya hal tersebut maka menjadikan Pertamina bukan satu-satunya pihak yang memiliki kewenangan atas seluruh kegiatan hulu-hilir. Keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi telah memberikan pencerahan kepada para pelaku usaha¹¹ dalam industri hulu maupun hilir untuk menjalankan usahanya. Dengan diberlakukannya undang-undang ini dapat dikatakan telah terjadi perubahan fundamental dalam industri minyak dan gas bumi di Indonesia. Hal ini disebabkan bahwa akan adanya pula tuntutan dari lingkungan global untuk menerapkan sistem perdagangan bebas antar negara, sehingga dapat menciptakan keadaan usaha yang terbuka dan berdaya saing. Dengan adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, membuat sifat monopolistik yang terkandung dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tergantikan dengan prinsip liberalisme dan persaingan usaha. Pelaku usaha swasta dan asing yang sebelumnya tidak dapat turut serta dalam kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi kini diperbolehkan untuk menjalankan kegiatan usahanya di Indonesia.

Perubahan fundamental yang ada pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi di antaranya :

1. Terdapat pemisahan kegiatan usaha hulu dan hilir minyak dan gas bumi;¹²
2. Kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan;¹³
3. Terbukanya sektor swasta baik asing maupun nasional di dalam kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi;¹⁴
4. Pengalihan status dan bentuk Pertamina menjadi Persero sehingga memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan pelaku usaha lainnya.¹⁵

¹¹ Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri ataupun bersama-sama melalui perjanjian, penyelenggaraan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi, Indonesia (c), *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 1 Angka 5.

¹² Indonesia (a), *op. cit*, Pasal 10.

¹³ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 9.

5. Dibentuknya Badan Pelaksana¹⁶ (BP Migas) untuk mengendalikan kegiatan hulu dan Badan Pengatur¹⁷ (BPH Migas) untuk melakukan pengaturan dan pengawasan pada kegiatan hilir.¹⁸

Akibat dari perubahan-perubahan ini yaitu hak monopoli dari Pertamina dicabut dan kedudukan Pertamina menjadi sama seperti pelaku-pelaku usaha lainnya dan penempatan kembali (reposisi) fungsi Pemerintah sebagai regulator yang dibuktikan dengan dibentuknya BP dan BPH Migas. Dengan begitu dimungkinkan adanya peningkatan terhadap persaingan dari pelaku-pelaku usaha lain untuk menyaingi Pertamina dalam hal pengolahan serta pemasaran BBM di Indonesia.

Namun kemudian ternyata Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 ini juga masih menimbulkan permasalahan sehingga tidak sepenuhnya didukung oleh semua golongan masyarakat. Permasalahan ini dibuktikan dengan adanya pengajuan revisi undang-undang ini kepada Mahkamah Konstitusi, yang kemudian berakhir dengan adanya pencabutan beberapa pasal, di antaranya :

Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”;¹⁹

Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”;²⁰

Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berbunyi :

Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 60 dan 62.

¹⁶ Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi, yang dalam hal ini adalah BP Migas. *Ibid.*, Pasal 23.

¹⁷ Badan Pengatur adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir Bumi, yang dalam hal ini adalah BPH Migas. *Ibid.*, Pasal 24.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 44 dan 46 ayat (2).

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3) sebelum revisi : “Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)”.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1) sebelum revisi : “Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri”.

Pelaksanaan Kebijakan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.²¹

Atas revisi Undang-Undang Migas ini menghasilkan kebijakan baru bahwa penetapan harga Bahan Bakar Minyak tidak diserahkan kepada mekanisme pasar, tetapi kembali ditetapkan oleh Pemerintah.²²

Sebagai turunan dari putusan Mahkamah Konstitusi ini kemudian diterbitkan Pedoman Implementasi oleh Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Isi pedoman ini adalah dilakukan perubahan atas Pasal 72 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, yang awalnya berbunyi :

Harga Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi, kecuali Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.²³

Dimana kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 menjadi harga jual eceran BBM ditetapkan oleh Pemerintah.

Dalam kenyataannya, Keputusan Mahkamah Konstitusi ini tidak dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini disebabkan Pemerintah hanya melakukan penetapan harga terhadap BBM Subsidi saja, sedangkan terhadap BBM Non-subsidi penetapan harga masih tetap dilakukan berdasarkan mekanisme pasar dan belum ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan masih beragamnya harga-harga BBM Non-Subsidi antar perusahaan di industri hilir niaga minyak dan gas bumi di Indonesia saat ini.

Tidak terlaksananya Putusan ini menimbulkan permasalahan-permasalahan dari sisi pelaku-pelaku usaha industri hilir itu sendiri, yang mana dalam penelitian

²¹ *Ibid*, Pasal 28 ayat (2) dan (3) sebelum revisi.

²² KPPU. *Telaah Konsep Harmonisasi Kebijakan : Mekanisme Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia*. Dedie S. Martadisastra, "Kebijakan Persaingan di Sektor Hilir Migas", (disampaikan pada Seminar Persaingan Usaha pada Industri Hilir Migas, Jakarta, 1 Juli 2008), hal. 4.

²³ Indonesia (d), *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 36 Tahun 2004, LN No. 124 Tahun 2004, TLN No. 4436.

ini akan mengkhususkan ke arah aspek persaingan usaha. Permasalahan persaingan usaha tersebut adalah dengan adanya ketidaksinkronan antara hasil dari Keputusan Mahkamah Konstitusi perihal penetapan harga BBM dengan kenyataan yang terjadi dapat mengakibatkan pelaku-pelaku usaha yang berada dalam industri hilir migas tersebut mengalami kesulitan dalam menjalankan usaha mereka, mengingat tujuan mereka dibentuk adalah untuk mendapatkan keuntungan atas penjualan yang dilakukan. Dengan tidak sesuainya hukum yang mengatur dengan fakta yang terjadi, maka dalam pasar akan terjadi ketidakpastian hukum. Dengan adanya ketidakpastian hukum ini dapat juga menimbulkan permasalahan lanjutan terhadap fleksibilitas antara penetapan harga melalui mekanisme pasar dengan penetapan harga melalui penetapan Pemerintah bagi para pelaku usaha dan mekanisme mana yang lebih mudah bagi mereka untuk mendapatkan keuntungan.

Sedangkan atas penetapan harga Bahan Bakar Minyak Non-Subsidi pun menimbulkan tanda tanya perihal adakah hambatan masuk terhadap pelaku usaha baru, mengetahui bahwa mekanisme pasarlah yang menetapkan harga. Hambatan juga dipertanyakan terhadap pelaku usaha lainnya yang telah ada selain Pertamina, perihal apakah dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini justru menambah hambatan para pelaku usaha lain untuk dapat bertahan dalam pasar.

Dengan tidak terciptanya kepastian hukum dalam hal penetapan harga BBM ini juga menimbulkan dampak terhadap konsumen dari pasar di industri hilir tersebut. Konsumen nampak kurang memiliki perlindungan hukum, karena dapat saja harga yang ditawarkan kepada konsumen dipermainkan oleh pelaku-pelaku usaha yang ada, dengan adanya dugaan persaingan usaha tidak sehat²⁴ dan monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah. Hal ini terjadi di masyarakat karena harga antara suatu SPBU suatu perusahaan BBM Non-Subsidi dengan SPBU-nya yang lain tidak sama, jadi dapat dikatakan terjadinya diskriminasi harga antara suatu wilayah dengan wilayah yang lain. Dengan begitu maka konsumen dapat dirugikan karena tidak adanya perlakuan yang sama antar konsumen, ditambah

²⁴ Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum dalam persaingan usaha, Indonesia (c), *op. cit* Pasal 1 angka 6.

lagi dengan biasanya pengaturan hukum mengenai harga BBM saat ini, khususnya BBM Non-Subsidi. Dengan keberadaan faktor bias itupun dapat menimbulkan melemahnya kepercayaan masyarakat akan pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah, kepercayaan masyarakat terhadap negara, dan juga kepercayaan para investor dalam menanamkan modal atas lemahnya sistem hukum di Indonesia.

Permasalahan lain yang ditimbulkan adalah dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pemerintah berwenang melakukan penetapan harga BBM berikut turunannya menimbulkan adanya campur tangan Pemerintah yang justru diduga adanya unsur monopoli kembali oleh Pemerintah atas industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia, mengingat sebelumnya monopoli pernah dilakukan dengan keberadaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina yang kemudian dicabut. Dengan adanya unsur re-monopolistik tersebut maka dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan kembali menimbulkan permasalahan apakah kondisi tersebut telah melanggar Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dimana sebelumnya pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 telah terkandung faham liberalisme dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya dan untuk memberi batasan yang jelas dalam penulisan ini, Penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan menjadi fokus pembahasan dalam penulisan ini, yaitu :

- a. Bagaimana kebijakan persaingan industri hilir minyak dan gas bumi pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003 terhadap persaingan usaha industri hilir di Indonesia?
- b. Bagaimana pengaturan Pemerintah tentang penetapan harga Bahan Bakar Minyak dalam industri hilir di Indonesia?

- c. Bagaimana akibat dari keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 terhadap pola persaingan usaha dan penetapan harga Bahan Bakar Minyak yang ada di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara lebih mendalam penerapan Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003 serta implikasinya dikaitkan dengan hukum persaingan usaha.

Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui perkembangan dari pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003 saat ini.
2. Untuk mengetahui ada tidaknya unsur pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya perihal Penetapan Harga (*Price Fixing*) yang dilakukan oleh Pemerintah dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003.
3. Untuk mengetahui bentuk mekanisme dari BBM Subsidi dan Non-Subsidi berikut implikasinya terhadap masuknya Pelaku Usaha Baru dalam industri hilir di Indonesia.

1.4 Metodologi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu hal atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.²⁵ Penelitian ini dimaksudkan untuk membahas secara teoretik mengenai aspek hukum monopoli Pemerintah setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang menetapkan bahwa harga seluruh BBM dan

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, hal. 43.

turunannya akan ditetapkan oleh Pemerintah. Pada dasarnya penelitian ini tergolong dalam penelitian hukum normatif. Namun karena penelitian ini juga dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membuat metode penelitian yang akan digunakan lebih kepada metode kepastakaan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis-normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Berdasarkan ruang lingkup pembahasannya, bentuk penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian kepastakaan (*library research*) dengan melakukan studi dokumen, yaitu penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan tertulis. Bahan-bahan tersebut antara lain seperti Keputusan Mahkamah Konstitusi, Pedoman Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Undang-Undang Republik Indonesia, buku, artikel, makalah, laporan hasil penelitian, dan data lain yang berkenaan dengan monopoli.

Dalam pengumpulan data dalam penelitian ini yang digunakan adalah metode penelitian kepastakaan yakni cara pengumpulan data yang bersumber pada bahan-bahan kepastakaan. Dalam penelitian yuridis-normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepastakaan yang terdiri atas dokumen-dokumen resmi, literatur dan buku-buku yang relevan mengenai persaingan usaha khususnya yang memiliki kaitannya dengan penetapan harga dalam BBM Subsidi dan Non-Subsidi dalam industri hilir di Indonesia. Namun data primer²⁶ juga tetap dilakukan sebagai tambahan argumentasi untuk menguatkan penjelasan teori dan implikasi yang dibahas dalam penelitian ini. Sedangkan data yang akan digunakan dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif.

²⁶ Data primer merupakan data yang didapat secara langsung dari sumber pertama baik individu atau perorangan.

Bahan-bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:²⁷

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang terikat dan terdiri dari :
 - a. Norma kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
 - b. Peraturan Dasar
 - c. Peraturan Perundang-Undangan
 - d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat
 - e. Yurisprudensi
 - f. Traktat
 - g. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Bahan Hukum Primer yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003, Pedoman KPPU Tentang Penjelasan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berupa Keputusan Komisi No. 89 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

²⁷ Soerjono Soekanto, *op. cit*, hal.52.

2. bahan hukum sekunder yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer berupa hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan lain-lain.²⁸

Dalam penulisan ini bahan hukum sekunder yang dipergunakan berupa tulisan para pakar hukum dalam jurnal hukum, tulisan para pakar yang disampaikan dalam seminar-seminar, serta pedoman dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

3. bahan hukum tersier meliputi bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.²⁹

Bahan hukum tertier yang Penulis pergunakan selain Black Law Dictionary, adalah Kamus Ekonomi.

Keseluruhan data dan bahan hukum yang telah diperoleh tersebut kemudian akan diolah secara sistematis dengan metode kualitatif. Metode kualitatif didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Ciri-ciri penelitian kualitatif yaitu memiliki latar alamiah, manusia sebagai alat/instrumen, menggunakan metode kualitatif (pengamatan, interview atau penelaahan dokumen), analisa data secara induktif, teori dari dasar (*grounded theory*), bersifat deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, adanya batas yang ditentukan oleh fokus, adanya kriteria khusus untuk keabsahan data, desain bersifat sementara, dan hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mendapatkan data bersifat deskriptif analitis, yaitu data yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

Tipe penelitian yang akan dipergunakan oleh Penulis adalah penelitian evaluatif. Penelitian evaluatif adalah penelitian dimana seorang Peneliti

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.*, hal. 30.

²⁹ *Ibid.*, hal. 31.

memberikan penelitian atas kegiatan atau program yang telah dilaksanakan.³⁰ Penelitian ini sesuai, karena Penulis akan menilai apakah penerapan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 telah sesuai dengan isi putusan, berikut ditinjau dari segi hukum persaingan usaha.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam 4 (empat) bab dengan sistematika sebagai berikut.

Bab 1 merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 akan menjelaskan mengenai kebijakan persaingan usaha dan penetapan harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia, yang mana pembahasan yang akan dilakukan meliputi monopoli persaingan usaha yang dilakukan oleh negara, sektor-sektor apa saja yang dimonopoli oleh negara, penetapan harga bahan bakar minyak di Indonesia, dan kebijakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Dalam sub bab penetapan harga BBM di Indonesia tersebut akan dijelaskan perihal kebijakan penetapan harga BBM pra dan pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.

Bab 3 membahas mengenai analisis Persaingan Usaha Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003, yang mana cakupannya meliputi pengaturan penetapan harga BBM pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, baik terhadap BBM Subsidi maupun Non-Subsidi, dan analisis aspek persaingan usaha pasca putusan yang diantaranya membahas mengenai keberadaan monopoli kembali oleh Pemerintah dalam penetapan harga BBM Subsidi dan dampak persaingan usaha pada penetapan harga BBM Non-Subsidi.

Bab 4 merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran yang diberikan oleh Penulis terkait dengan topik yang diangkat dalam skripsi ini.

³⁰ Sri Mahmudji *et al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet. 1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4.

BAB 2

KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA DAN PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK DI INDONESIA

2.1 Monopoli Persaingan Usaha oleh Negara

2.1.1 Pengertian Konsep Monopoli

Pengertian monopoli berdasarkan *Black Law Dictionary* adalah sebagai berikut.

Monopoly. A privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive rights (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. A form of market structure in which one or only a few firms dominate the total sales of a product or services.³¹

Sedangkan menurut kamus ekonomi Bank Indonesia, pengertian monopoli didefinisikan sebagai :

Monopoli. Keadaan pasar barang tertentu yang penawarannya dikuasai oleh seorang atau sekelompok penjual yang menguasai atau menentukan tingkat harga atau jumlah barang atau jasa.³²

Di peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri, pengertian monopoli dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya Pasal 1 angka 1 yang mana berbunyi :

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.³³

Dengan adanya definisi-definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa monopoli adalah suatu keadaan yang terbentuk dari adanya dominasi suatu pelaku

³¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1990, hal. 1007.

³² Bank Sentral Republik Indonesia, *Kamus Bank Indonesia*, hal. 140. <http://www.bi.go.id/web/id/Kamus>, diakses pada 4 Mei 2010.

³³ Indonesia (c), *op. cit.* Pasal 1 angka 1.

usaha di suatu pasar tertentu yang mengakibatkan ia dapat menguasai atau mengontrol keadaan pasar.

Definisi monopoli ini dibedakan dengan “praktek monopoli” yang mana juga dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi :

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.³⁴

Kedua hal tersebut dibedakan oleh undang-undang sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa monopoli lebih menjelaskan kepada keadaan yang tercipta atau situasi pasar, sedangkan praktek monopoli merupakan tindakan yang dilakukan oleh pihak tertentu untuk menciptakan kondisi monopoli tersebut.

Dalam literatur, monopoli dilarang karena mengandung beberapa dampak negatif yang merugikan, antara lain :

- a. Terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak ada kompetisi dan persaingan bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas;
- b. Pelaku usaha mendapat keuntungan (*profit*) di atas kewajaran yang normal. Ia akan seenaknya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut;
- c. Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak ada hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seenaknya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan gaji dan upah yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku;
- d. Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu produk, karena

³⁴ *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum;

- e. Ada *entry barrier*³⁵ dimana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena penguasaan pangsa pasar yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu per satu;
- f. Pendapatan jadi tidak merata, karena sumber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi dengan banyak orang dalam bagian yang sangat kecil, sementara perusahaan monopoli dengan sedikit orang akan menikmati bagian yang lebih besar.³⁶

Persoalan utama dari gagasan pengaturan menyangkut monopoli adalah untuk mencegah atau menghapuskan pemusatan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi kepada para pelaku ekonomi, baik itu swasta, negara, maupun koperasi sehingga pada akhirnya akan terciptanya masyarakat yang sejahtera secara ekonomis (dalam *idea welfare state*).³⁷ Pemusatan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi ini harus dihindari karena hal ini memiliki dampak berupa penguasaan nyata dari suatu pasar yang bersangkutan yang membuat harga dari barang ataupun jasa tidak lagi mengikuti hukum ekonomi mengenai elastisitas permintaan, dan juga dapat mengakibatkan dampak kepada arus peredaran uang. Apabila dalam perekonomian terdapat kekuasaan monopoli, keadaan-keadaan yang berlaku di pasar akan lebih banyak dipengaruhi oleh para pengusaha. Dengan adanya kekuatan monopoli tersebut, mereka mempunyai kekuasaan untuk menentukan jumlah, jenis dan harga barang-barang yang diproduksi dalam perekonomian, yang kemudian dapat menimbulkan suatu kondisi dimana mereka

³⁵ Hambatan masuk (*barrier to entry*) adalah hambatan yang dibuat untuk mencegah masuknya pesaing potensial. *Barrier to entry* ini biasa dilakukan melalui perizinan usaha dari Pemerintah. Ditha Wiradiputra, S.H., Modul untuk Retooling Program Under Employee Graduates at Priority Disciplines Under TPSDP (*Technology and Professional Skills Development Sector Project*), DIKTI, 14 September 2004, Jakarta, hal. 5.

³⁶ Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*. Hal. 30.

³⁷ Agus Sardjono, *Antimonopoli atau Persaingan Sehat*, Hukum dan Pembangunan, No. 1 Tahun XXIX, Februari 1999, hal. 10.

memiliki kekuasaan untuk membatasi tingkat produksi sampai pada tingkat dimana mereka akan mencapai keuntungan yang paling maksimum.³⁸

Pembatasan atas sejumlah barang akan dapat mempengaruhi harga barang tersebut yang beredar di pasar. Hal ini sesuai dengan prinsip hukum permintaan dimana apabila harga naik, maka permintaan akan barang tersebut akan berkurang, sedangkan bila harga turun, permintaan akan bertambah. Untuk menciptakan kekuasaan monopoli, pelaku usaha dimungkinkan menggunakan kebijakan menurunkan harga untuk menarik lebih banyak pembeli, yang mana usaha penurunan harga tersebut dimaksudkan untuk menghapuskan pesaing-pesaingnya di pasar. Langkah perusahaan seperti ini dapat merugikan para konsumen di kemudian hari karena disaat para pesaing itu dapat dihapuskan, maka harga barang yang dijual tersebut dapat dinaikkan kembali, atas adanya kondisi dimana para konsumen mempunyai pilihan yang lebih terbatas dalam membeli barang-barang.

Dengan adanya kondisi pasar berupa lebih tingginya harga suatu barang dengan tingkat substitusi kecil membuat kurva permintaan menjadi tidak elastis. Hal ini cenderung berlawanan dengan idealnya hukum permintaan, sebab pada kondisi adanya suatu kekuasaan monopoli, maka pada berapapun harga ditentukan, permintaan akan tetap tinggi. Untuk itulah harus diupayakan pencegahan atau penghapusan kegiatan ini, yang mana dengan menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat dengan pelaku-pelaku usaha lain dan transparansi bagi konsumen dalam memilih barang dan/atau jasa yang ditawarkan agar konsumen tidak dirugikan.

2.1.2 Jenis Monopoli

Berdasarkan teori, monopoli dibedakan menjadi dua, yaitu monopoli alamiah (*natural monopoly*) dan monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan. *Natural monopoly* adalah monopoli yang disebabkan oleh

³⁸ Pelaku usaha patut diduga melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa tertentu yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Indonesia (c) *op.cit*, Pasal 17 ayat (1).

faktor-faktor alami yang eksklusif.³⁹ Monopoli yang alamiah adalah monopoli yang terjadi karena pelaku usaha tersebut memiliki kemampuan teknis tertentu seperti:

- (1) pelaku usaha tersebut memiliki kemampuan atau pengetahuan khusus (*special knowledge*) yang memungkinkan berproduksi sangat efisien;
- (2) skala ekonomi, dimana semakin besar skala produksi maka biaya marjinal semakin menurun, sehingga biaya produksi per unit (*average cost*) makin rendah;
- (3) pelaku usaha memiliki kemampuan kontrol sumber faktor produksi, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia maupun lokasi produksi.⁴⁰

Dengan adanya hal-hal diatas maka dimungkinkan suatu perusahaan tersebut mampu mengelola 5 (lima) faktor persaingan yang menentukan kemampulabaan industri, diantaranya daya tawar menawar pemasok, ancaman pendatang baru, daya tawar menawar pembeli, ancaman produk atau jasa substitusi, dan persaingan di antara perusahaan yang ada.⁴¹ Atas kemampuannya ini ia dapat menempatkan posisinya sebagai perusahaan monopoli dalam suatu pangsa pasar tertentu.

Jika di suatu daerah terdapat bahan tambang langka yang tidak dijumpai di daerah lain, pengelola sumber daya di wilayah itu akan memiliki *natural monopoly*.⁴² Monopoli alamiah pada umumnya dijumpai dalam perusahaan jasa umum (*public utilities*) seperti perusahaan listrik, perusahaan air minum, perusahaan telepon, perusahaan angkutan kereta api, dan perusahaan minyak dan gas.

³⁹ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, hal. 22

⁴⁰ Wiradiputra, *op.cit*, hal. 52.

⁴¹ Dr. Johnny Ibrahim, S.H., M.Hum., *Hukum Persaingan Usaha : Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, hal. 41-42.

⁴² Arie Siswanto, *loc.cit*.

Pengendalian atas harga terhadap monopoli alamiah dilakukan dengan menetapkan harga barang atau jasa yang dihasilkan perusahaan monopoli. Namun, adakalanya harga yang ditetapkan terlalu rendah sehingga tidak mencapai kapasitas optimal⁴³, maka Pemerintah memberikan subsidi kepada perusahaan yang monopoli alamiah tersebut. Hal ini disebabkan pada dasarnya monopoli bukanlah sesuatu yang absolut haram di dalam perekonomian bangsa Indonesia, karena untuk sektor-sektor yang penting bagi negara dan bangsa, sektor-sektor tersebut boleh dikuasai secara penuh oleh negara atas adanya faktor kepentingan umum.

Berbeda dengan monopoli alamiah, monopoli yang diperoleh melalui undang-undang timbul sebagai wujud intervensi dari negara, yang mana bertujuan tidak hanya mendorong pertumbuhan pengusaha menengah dan kecil, tetapi juga untuk melindungi kepentingan umum dan menyejahterakan rakyat. Negara melalui undang-undang memberikan hak monopoli kepada perusahaan tertentu, yang mana di dalam undang-undang yang mengatur kegiatan perusahaan terdapat beberapa peraturan yang akan mewujudkan kekuasaan monopoli, sehingga kekuasaan monopoli diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah bersama DPR selaku perwakilan rakyat.

Monopoli oleh undang-undang di Indonesia diwujudkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu berupa penguasaan atas bumi dan air berikutan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, undang-undang juga memberikan hak istimewa dan perlindungan hukum dalam jangka waktu tertentu terhadap pelaku usaha yang memenuhi syarat tertentu atas hasil riset dan inovasi yang dilakukan sebagai hasil pengembangan teknologi yang bermanfaat bagi umat manusia.⁴⁴ Monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan adalah:

⁴³ Kapasitas optimal adalah penggunaan kapasitas perusahaan sehingga mencapai tingkat dimana ongkos produksi mencapai tingkat yang paling minimum. Lihat Sadono Sakirno. *Op. Cit.*, hal. 21. Dikutip dari tesis Lindung Nainggolan, *Aspek Hukum Monopolistik Pertamina Dalam Pengusahaan Pertambangan Migas*. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hal. 51.

⁴⁴ Ibrahim. *op. cit.* hal. 41.

1. Hak atas kekayaan intelektual, dalam hal ini peraturan paten dan hak cipta (*copy rights*), yaitu dimana negara memberikan hak monopoli kepada pelaku usaha untuk memproduksi atau memasarkan hasil dari suatu inovasinya tersebut;
2. Hak usaha eksklusif, yaitu hak yang diberikan oleh Pemerintah kepada pelaku usaha tertentu yang tidak didapatkan oleh pelaku usaha yang lain, misalkan agen tunggal, importir tunggal, pembeli tunggal, dan lain sebagainya.⁴⁵

Peraturan Paten dan Hak Cipta

Seiring dengan berjalannya waktu dan kemampuan berfikir manusia, menciptakan terjadinya kemajuan teknologi yang diiringi dengan perkembangan ekonomi yang pesat. Dalam pengembangan teknologi, selain dibutuhkan ide-ide penciptaan karya (teknologi) tersebut, terkadang juga dibutuhkan biaya yang relatif besar dan waktu pengerjaan yang lama. Atas karya yang diperoleh dari usaha-usaha tersebut menciptakan nilai tersendiri bagi pembuat karya, sehingga menimbulkan rasa khawatir apabila karyanya ditiru oleh pihak lain. Apabila tidak ada peraturan yang melarang penjiplakan, tidak akan ada yang mau membuat suatu karya, dengan begitu kemajuan teknologi tidak akan terjadi dan melambatkan jalannya pertumbuhan ekonomi.

Agar usaha pengembangan teknologi dengan tujuan untuk menciptakan barang baru atau memperbaiki mutu barang lama, dan memberikan keuntungan kepada perusahaan, maka Pemerintah harus melarang dan menghukum kegiatan menjiplak tersebut untuk menciptakan perlindungan kepada pembuat karya terhadap hasil karyanya tersebut. Langkah seperti ini dilakukan dengan memberikan hak paten⁴⁶ kepada perusahaan yang mengembangkan produk baru.

⁴⁵ Wiradiputra, *loc.cit.*

⁴⁶ Indonesia (e), Undang-Undang Tentang Hak Paten, UU No. 14 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152, Pasal 16 ayat (1) huruf a dan b berbunyi : “Pemegang Paten memiliki hak eksklusif untuk melaksanakan paten yang dimilikinya dan melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya :

Hak paten bukanlah hanya sekedar wujud penghargaan Pemerintah yang diberikan kepada si penemu proses teknologi baru, melainkan hak ini merupakan hak yang memberikan kekuasaan monopoli bagi pemegangnya untuk mengeksploitasi hasil temuannya atau disebut pula invensi⁴⁷ secara ekonomis.⁴⁸ Adanya sistem perlindungan hukum yang baik terhadap hak atas penemuan di bidang teknologi merupakan salah satu sarana untuk menciptakan iklim atau suasana yang mampu merangsang serta menggairahkan semangat untuk melaksanakan kegiatan penelitian yang menghasilkan teknologi dan/atau pengembangannya.⁴⁹

Prinsip hukum paten ialah memberikan perlindungan hukum kepada penemu suatu teknologi dengan memberikan hak eksklusif kepada penemu atau investor.⁵⁰ Sebagai hak khusus, paten bersifat eksklusif dan monopoli artinya hak tersebut hanya diberikan oleh negara kepada penemu sebagai satu-satunya yang berhak atas penemuannya. Perolehan paten memberikan peluang bagi penemu atau pemegang paten untuk mengembalikan biaya yang telah dikeluarkan untuk penelitian dan pengembangan dengan sejumlah keuntungan yang dimungkinkan.

Demikian pula dengan hak cipta⁵¹ yang memberikan penghargaan dan perlindungan bagi pencipta di bidang ilmu pengetahuan dan seni dan sastra. Atas

-
- a. Dalam hal paten-produk : membuat, menggunakan, menjual, mengimpor, menyewakan, menyerahkan, atau menyediakan untuk dijual atau disewakan atau diserahkan hasil produksi yang diberi paten;
 - b. Dalam hal paten-proses : menggunakan proses produksi yang diberi paten untuk membuat barang atau tindakan lainnya sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

⁴⁷ *Ibid.* Pasal 1 butir 2 yang berbunyi “Invensi adalah ide investor yang dituangkan ke dalam suatu kegiatan pemecahan masalah yang spesifik di bidang teknologi dapat berupa produk atau proses, atau penyempurnaan dari pengembangan produk atau proses.”

⁴⁸ A.A. Oka Mahendra. *Undang-Undang Paten. Perlindungan Hukum Bagi Penemu dan Sarana Menggairahkan Penemuan.* Jakarta, Penerbit : Pustaka Sinar Harapan, 1991. Hal. 16.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Indonesia (e), *op. cit.* Pasal 1 butir 3 yang berbunyi “Investor adalah seorang yang secara sendiri atau beberapa orang yang secara bersama-sama melaksanakan ide yang dituangkan ke dalam kegiatan yang menghasilkan invensi.”

⁵¹ Indonesia (f), *Undang-Undang Tentang Hak Cipta*, UU No. 19 Tahun 2002, LN No. 85 Tahun 2002, TLN No. 4220, Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “Hak cipta adalah hak eksklusif bagi pencipta atau penerima hak untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya maupun

konsep yang sama dengan hak paten, dengan adanya hak cipta ini maka pencipta memiliki hak eksklusif berupa monopoli terhadap ciptaannya dan mendapatkan perlindungan dari pihak-pihak lain yang hendak menjiplak hasil karyanya tersebut. Dengan adanya hak eksklusif dan perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah ini bertujuan untuk meningkatkan daya tarik bagi masyarakat dalam meningkatkan daya ciptanya. Atas kedua hak ini diperoleh apabila invensi dan ciptaan didaftarkan di direktorat jenderal HKI.

Hak Usaha Eksklusif

Hak usaha eksklusif adalah jaminan bahwa atas suatu produk atau jasa tertentu hanya dimiliki oleh satu perusahaan di dalam suatu pasar.⁵² Hak ini diberikan Pemerintah kepada suatu pelaku usaha tertentu dengan mempertimbangkan maksimalisasi skala ekonomi yang dapat diperoleh suatu perusahaan dalam suatu pasar. Hal ini dapat dikatakan upaya preventif Pemerintah, karena apabila suatu pasar tersebut memiliki beberapa pelaku usaha, maka keadaan tersebut dapat menyebabkan setiap perusahaan tidak dapat menikmati skala ekonomis secara maksimum. Dengan begitu, setiap perusahaan akan menetapkan harga/tarif yang tinggi atas barang atau jasa yang dihasilkannya, dan kerugian akan dirasakan oleh masyarakat karena harus membayar barang atau jasa dengan harga yang tinggi.

Untuk mencegah terjadinya keadaan seperti itu, secara serentak Pemerintah harus menjalankan 2 langkah :

- a. Memberikan hak monopoli kepada suatu perusahaan dalam suatu kegiatan tertentu, dan
- b. Menentukan harga/tarif penjualan dari barang atau jasa yang diproduksi perusahaan tersebut.⁵³

memberikan izin untuk itu dengan tidak mengurangi pembatasan-pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

⁵² Lindung Nainggolan, *loc. cit.*

⁵³ *Ibid.*

Dengan cara ini maka dinilai kepentingan para konsumen dapat terlindungi, yaitu berupa konsumen membeli barang yang dihasilkan perusahaan pada tingkat harga yang relatif rendah. Tindakan Pemerintah ini banyak dilakukan terhadap perusahaan jasa umum seperti listrik, air minum, kereta api, minyak dan gas.

Selain jenis monopoli berupa monopoli alamiah dan monopoli berdasarkan undang-undang, terdapat juga jenis monopoli yang mana dibedakan berdasarkan pada kriteria siapa yang memegang atau memiliki kekuasaan monopoli, di antaranya sebagai berikut.

1. Monopoli swasta (*Private monopoly*) adalah monopoli yang dipegang oleh pihak non-publik, seperti perusahaan swasta, koperasi, dan perorangan.⁵⁴ Jenis monopoli ini timbul atas adanya sifat dasar dari pihak-pihak tersebut, yaitu mencari keuntungan. Hal ini juga dipengaruhi atas adanya pemberlakuan prinsip ekonomi yaitu mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya dengan menekan pengeluaran seminim mungkin. Tindakan yang dilakukan dimungkinkan berupa menghilangkan pelaku-pelaku usaha pesaing sehingga disaat ia sebagai pelaku usaha tunggal ataupun mayoritas, ia dapat bertindak sebagai penentu harga.
2. Jenis kedua adalah monopoli publik (*public monopoly*). Dikatakan monopoli publik, jika monopoli itu dipunyai oleh badan publik (*public body*), seperti negara, negara bagian, Pemerintah daerah, dan sebagainya.⁵⁵ Atas monopoli ini timbul sebagai tindakan protektif Pemerintah yang mana berkaitan erat dengan kepentingan umum, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penjelasan atas tindakan protektif Pemerintah ini dapat dilihat pada pengaturan di Indonesia sendiri yaitu Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 atas kepemilikan seutuhnya segala kekayaan alam oleh negara.

⁵⁴ Arie Siswanto, *op. cit.* Hal. 22.

⁵⁵ *Ibid.*

Atas penjelasan dari macam-macam monopoli diatas dan hal yang terjadi pada kenyataannya, maka Pemerintah dapat memberikan respon atas keadaan monopoli tersebut diatas dengan salah satu dari empat cara, diantaranya membuat industri yang dimonopoli lebih kompetitif; mengatur perilaku monopolis; mengkonversi monopoli swasta menjadi milik negara; dan tidak melakukan apa-apa (*doing nothing*).⁵⁶ Cara untuk membuat industri yang dimonopoli lebih kompetitif beragam, salah satunya yaitu dengan memberikan kebijakan-kebijakan baru dalam sektor tersebut. Sedangkan pengaturan perilaku monopolis dapat berupa pemberian peringatan apabila terhadap tindakan yang dilakukan oleh monopolis tersebut memiliki kecenderungan dilakukannya praktek monopoli. Pemerintah juga dapat melakukan konversi monopoli swasta menjadi milik negara, seperti yang sebelumnya pernah dilakukan secara tidak langsung terhadap industri minyak dan gas bumi di Indonesia, yaitu terhadap Shell, Stanvac, dan Caltex yang secara berturut-turut menjadi kontraktor bagi Permigan, Permina, dan Pertamina. Upaya terakhir yaitu *doing nothing* atau tidak melakukan apa-apa, maksudnya disini yaitu Pemerintah dapat saja tidak melakukan apa-apa jika kegagalan pasar diperkirakan kecil dibandingkan ketidaksempurnaan kebijakan publik (kemungkinan *government failures*).⁵⁷

2.1.3 Pengaturan Monopoli oleh Negara

Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi :

Cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵⁸

Atas adanya pengaturan ini maka dapat disimpulkan bahwa swasta baik nasional maupun asing tidak diperbolehkan menguasai suatu cabang produksi

⁵⁶ Wiradiputra, Slide “Monopoli”, Pelatihan Industrial Organization KPPU – ELIPS – PPA, hal. 53.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 55.

⁵⁸ Indonesia (g), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (2) dan (3).

yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali apabila ia telah mendapat ijin dari negara untuk menyelenggarakan usahanya di bidang tersebut yang mana kemudian ditegaskan dalam suatu produk perundang-undangan. Macam dari produksi yang penting bagi negara dan seluruh rakyatnya yaitu industri pengolahan sumber-sumber energi, seperti minyak bumi, gas alam, listrik dan yang sejenisnya. Industri yang demikian harus diserahkan kepada perusahaan milik negara. Namun, perlu diingat bahwa perusahaan yang bersangkutan harus menerapkan sistem dan kinerja yang efisien, professional, dan transparan agar benar-benar dapat menjadi agen untuk menciptakan kesejahteraan rakyat banyak. Jika tidak demikian, monopoli oleh perusahaan negara akan menjadi suatu penghianatan terhadap amanat konstitusi.⁵⁹

Namun pada kenyataannya, monopoli terjadi baik dilakukan oleh pihak swasta maupun oleh badan usaha negara. Hal ini dimungkinkan oleh sistem ekonomi nasional kita yang didasarkan pada demokrasi ekonomi. Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan dasar filosofis dan hukum kemungkinan monopoli dan/atau penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara. Dengan kata lain, monopoli berdasarkan undang-undang (*monopoly by law*) dimungkinkan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia, asalkan kegiatannya termasuk atau menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan adanya konsep kepentingan umum inipun maka menciptakan monopoli publik yang dilakukan oleh negara.

Negara dapat saja memberikan hak-hak yang bersifat istimewa kepada badan-badan usaha negara yang bergerak di sektor yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut. Namun dengan diberikannya kewenangan bagi negara untuk melakukan monopoli sesuai yang terkandung dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, tidak menjadikan ketentuan tersebut untuk disalahgunakan dengan menjadikannya sebagai justifikasi untuk

⁵⁹ Agus Sardjono. *op. cit.*, hal. 9.

mendapatkan keuntungan bagi segelintir kelompok tertentu dan melakukan tindakan yang dapat merugikan masyarakat banyak. Monopoli oleh negara dalam hal ini merupakan salah satu bentuk perlindungan yang diberikan yang mana sebelumnya telah turut memperhatikan akibat-akibat buruk yang akan ditimbulkan oleh kekuasaan monopoli yang mungkin terwujud. Karena itulah, untuk menghindari timbulnya kekuasaan monopoli dalam kegiatan produksi dan perdagangan, Pemerintah dan DPR menciptakan beberapa peraturan perundang-undangan yang sifatnya berusaha mencegah timbulnya berbagai kekuasaan monopoli.

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 ini lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 51 tersebut 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. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ini, negara dimungkinkan untuk memberikan hak monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa, yang sebelumnya ditetapkan atau diatur dengan undang-undang dan penyelenggaraannya akan diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, atau badan/lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk Pemerintah berdasarkan undang-undang.

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berbunyi :

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.⁶⁰

⁶⁰ Indonesia (c), *op. cit.* Pasal 51.

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga menegaskan 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 produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan/atau badan lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sektor-sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak diperbolehkan dimonopoli oleh negara. Namun, undang-undang ini belum mempersyaratkan adanya profesionalisme, transparansi dan efisiensi BUMN dalam mengelola produksi barang dan jasa yang penting bagi orang banyak.⁶¹ Padahal profesionalisme, transparansi dan efisiensi merupakan syarat penting agar tujuan monopoli oleh negara ini benar-benar mencapai sasaran yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.⁶²

2.2 Sektor-Sektor Yang Dimonopoli Oleh Negara

Dalam perekonomian Indonesia, ada beberapa sektor yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh dikuasai secara penuh oleh negara. Kewenangan negara ini dilandasi dengan adanya unsur demi kepentingan umum dan menyejahterakan rakyat. Tujuan dari intervensi pemerintah dalam persaingan usaha di Indonesia ini yaitu melalui perencanaan pembangunan, untuk bisa mengatur pengalokasian sumber-sumber produktif secara lebih terarah, efektif dan efisien, sehingga dapat dicapai suatu perubahan struktural yang lebih menjamin kepentingan masyarakat secara keseluruhan berdasarkan nilai-nilai keadilan sosial.⁶³

Dengan dimasukkannya monopoli ke dalam kategori salah satu kegiatan yang dilarang oleh undang-undang persaingan usaha, tidak berarti kegiatan monopoli tidak dapat dilakukan di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan tidak dianutnya prinsip anti-monopoli dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (2) dan (3) yang menyatakan bahwa atas segala sektor yang penting

⁶¹ Lindung Nainggolan. *op.cit.* Hal. 74.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Wiradiputra, *op. cit.*, hal. 11.

dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bentuk monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan ini, seperti monopoli 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 masih diperbolehkan, asalkan diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN atau badan/lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah, masih dapat ditoleransi oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁶⁴

A. Zen Umar Purba memberikan pendapat mengenai monopoli yang dibolehkan dan monopoli yang dilarang dengan mengacu pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (2) tentang cabang-cabang produksi dan ayat (3) mengenai Sumber Daya Alam. Ayat (2) menyatakan tentang bidang-bidang ekonomi mana yang boleh dimonopoli oleh negara; dalam hal ini harus dipenuhi 2 syarat, yaitu bahwa cabang-cabang tersebut :

1. penting bagi negara, dan
2. menguasai hajat hidup orang banyak.⁶⁵

Dalam hubungannya dengan sumber daya alam, yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, juga dinyatakan bahwa kekayaan itu dikuasai oleh negara. Jadi terhadap Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 dalam konteks "air" dan "kekayaan alam" (atau atas segala bidang yang menyangkut kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat) dapat dimonopoli oleh negara, namun di luar dari kedua ayat tersebut, monopoli dilarang untuk dilakukan dan harus ditegakkannya persaingan sehat dalam pasar dan kesetaraan posisi antar pelaku-pelaku usaha yang ada.

Kegiatan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara diperbolehkan karena Pemerintah "*melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia*" dan bahwa "*cabang-cabang produksi yang*

⁶⁴ *Ibid.* hal. 52-53.

⁶⁵ A. Zen Purba. "Reformasi Hukum dan Globalisasi: Peta Hukum Ekonomi Pengadilan Kita". Makalah disampaikan dalam Simposium Universitas Indonesia. Kepedulian Universitas Indonesia Terhadap Tatanan Masa Depan Indonesia. Depok, 1 April 1998, hal. 5, dikutip dari Lindung Nainggolan, *op.cit.*, hal. 56-57.

penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, demi kepentingan negara dan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, bukan kemakmuran orang-seorang ataupun kemakmuran mancanegara.⁶⁶

Rumusan sektor-sektor produksi untuk kepentingan umum sejauh ini belum diatur secara tegas oleh undang-undang. Namun belum lama ini dikeluarkan pedoman pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yaitu Keputusan Komisi No. 89 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara, yang mana penyusunan pedoman tersebut bertujuan untuk :

- a. Mengidentifikasi batasan hukum yang jelas mengenai maksud kegiatan bidang produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara;
- b. Mengidentifikasi kriteria badan usaha milik negara, badan dan lembaga yang dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara;
- c. Menetapkan mekanisme ataupun urutan yang dapat dijadikan dasar bagi Pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara;
- d. Menjadi pedoman bagi para pihak dalam melakukan kegiatan usaha agar tidak mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Indonesia (h) *Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Tentang Pengaturan Monopoli BUMN*, Keputusan Komisi Nomor 89 Tahun 2009, hal. 3.

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur dari Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maksud dari barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dalam Pasal tersebut adalah yang memiliki fungsi :

- 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 bersifat khusus.⁶⁸

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

- 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 erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.⁶⁹

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**, yang mana hal ini merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan

⁶⁸ *Ibid*, hal. 6.

⁶⁹ *Ibid*, hal. 6-7.

atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Jadi dengan adanya hal ini berarti peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak dapat dijadikan syarat legal negara melakukan monopoli. Tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara harus pula dicantumkan secara jelas, sehingga tidak mengarah kepada praktek 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.** Badan usaha milik negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 adalah :

Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁷⁰

Dalam hal ini, penyelenggaraan diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN. Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah tidak sama dan tidak termasuk dalam ruang lingkup dari pengertian badan usaha milik negara. Hal ini disebabkan pengaturannya yang bersifat khusus dan tata cara pendirian dan pertanggungjawabannya diatur berbeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersendiri yaitu yang terkait dengan pemerintahan daerah.

Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penugasan monopoli negara, maka berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah, yaitu badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Ia menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang mana

⁷⁰ Indonesia (i), *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah tersebut memiliki ciri untuk melaksanakan :

1. Pemerintahan negara;
2. Manajemen keadministrasian negara;
3. Pengendalian atau pengawasan terhadap badan usaha milik negara; dan/atau
4. Tata usaha negara.⁷¹

Badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut :

1. Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada Pemerintah;
2. Tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;
3. Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan/atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain. BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷²

Dalam hal BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan, maka Pemerintah dapat menunjuk badan atau lembaga tertentu yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang berwenang. Badan atau lembaga yang ditunjuk Pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara. Prosedur dan persyaratan penunjukannya pun dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai

⁷¹ Indonesia (h), *op. cit.* hal. 8-9.

⁷² *Ibid.* hal. 9.

pengadaan barang dan/atau jasa Pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. BUMN dan badan atau lembaga yang ditunjuk Pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan/atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, urutan yang dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah dalam menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang mengasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara yaitu :

1. Diselenggarakan oleh BUMN.
2. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk Pemerintah.
3. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk Pemerintah.
4. Diselenggarakan oleh badan yang dibentuk Pemerintah.
5. Diselenggarakan oleh lembaga yang dibentuk Pemerintah.
6. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk Pemerintah.
7. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk Pemerintah.
8. Diselenggarakan oleh badan yang ditunjuk Pemerintah.
9. Diselenggarakan oleh lembaga yang ditunjuk Pemerintah.⁷³

2.3 Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia

Pengaturan mengenai minyak dan gas bumi merupakan salah satu hal yang tercakup dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan minyak dan gas bumi termasuk dalam kategori *"barang yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara"*, mengingat minyak dan gas bumi memiliki sifat tidak dapat diperbaharui (*non-renewable*) sehingga atas penggunaannya pun harus diperhitungkan agar masyarakat luas dapat merasakannya juga, dan tidak hanya segelintir kelompok

⁷³ *Ibid.* hal. 10.

saja. Pertimbangan lainnya juga disebabkan minyak dan gas bumi termasuk kedalam kategori "kekayaan alam" seperti yang disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga dengan selarasnya antara Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 membuat minyak dan gas bumi masuk kepada penjelasan monopoli oleh negara.

Terkait dengan BBM yang beredar di masyarakat, pada dasarnya Bahan Bakar Minyak (BBM) adalah suatu senyawa organik yang dibutuhkan dalam suatu pembakaran dengan tujuan untuk mendapatkan energi / tenaga. Bahan bakar minyak ini merupakan hasil dari proses distilasi minyak bumi (*crude oil*) menjadi fraksi-fraksi yang diinginkan.⁷⁴ BBM di Indonesia bersumber dari :

- a. Hasil pengolahan kilang dalam negeri;
- b. Diimpor langsung dalam bentuk BBM; dan
- c. Stok BBM di dalam negeri⁷⁵

Untuk menghasilkan BBM, kilang-kilang minyak di Indonesia menggunakan input minyak mentah yang diimpor dari luar negeri dan minyak mentah produksi dalam negeri. Terkait dengan hal penyediaan BBM di dalam negeri, terdapat elemen biaya yang meliputi :

- i. Biaya impor minyak mentah (*crude oil*);
- ii. Biaya pembelian minyak mentah produksi dalam negeri⁷⁶;
- iii. Biaya impor BBM;
- iv. Biaya pengilangan (*refining*);
- v. Biaya distribusi;

⁷⁴ PT Pertamina (Persero). PT Mataserv Bisnisindo : *Kajian Komprehensif Tentang Prospek Industri, Bisnis, dan Pasar Hilir Migas BBM dan SPBU di Indonesia 2006-2010*. Mei 2006. Hal. 4.

⁷⁵ Hanan Nugroho, *Makalah Apakah Persoalannya Pada Subsidi BBM? Tinjauan Terhadap Masalah Subsidi BBM, Ketergantungan Pada Minyak Bumi, Manajemen Energi Nasional, dan Pembangunan Infrastruktur Energi*, hal 3.

⁷⁶ Minyak mentah impor dibeli dengan harga pasar (*market price*). Sebaliknya, minyak mentah produksi dalam negeri dibeli dengan harga yang berada di bawah harga pasar internasional. Selain itu, dalam skema *Production Sharing Contract* (PSC) Indonesia, ada kewajiban kepada pemegang kontrak untuk menjual sebagian produksinya ke dalam negeri dengan harga khusus yang lebih rendah dibandingkan harga pasar, khususnya bila produksi telah dilakukan lama (pasal mengenai DMO (*Domestic Market Obligation*)). Dikutip dari PT Pertamina (Persero), *loc.cit*.

vi. Biaya tak langsung.⁷⁷

Negara memiliki wewenang untuk melakukan monopoli terhadap BBM karena BBM merupakan salah satu hasil olahan dari minyak dan gas bumi, yang mana dalam hal pengolahannya hingga pendistribusiannya ditujukan kepada konsumen yang memiliki notabene yaitu masyarakat luas. Perolehan hak monopoli ini didapat negara melalui peraturan perundang-undangan, diantaranya pencantuman dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, dan lain-lain, dan kemudian perkembangannya saat ini yaitu adanya revisi Undang-Undang Migas. Dengan adanya peraturan-peraturan ini, bentuk intervensi Pemerintah adalah dengan pemberian kebijakan-kebijakan seputar pelaksanaan pengolahan sektor migas mulai dari industri hulu hingga hilir.

2.3.1 Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak Pra Undang-Undang No. 22 Tahun 2001

Selama berlangsungnya kegiatan industri minyak dan gas bumi di Indonesia, telah terjadi beberapa kali perubahan kebijakan oleh Pemerintah mengenai pengaturan industri migas ini, baik dalam industri hulu maupun dalam industri hilir. Perubahan tersebut terjadi sebagai bentuk dari perbaikan-perbaikan yang oleh Pemerintah ambil dalam usahanya melindungi kepentingan rakyat, walaupun tidak dipungkiri pula bahwa perubahan terjadi akibat adanya pergantian pemilikan dan penguasaan serta ketidakmampuan regulasi yang ada dalam mengantisipasi pergantian kondisi industri migas. Berikut akan dipaparkan regulasi perusahaan migas di masa penjajahan dan pada masa kemerdekaan.

2.3.1.1 Regulasi Perusahaan Migas di Masa Penjajahan

Regulasi pertama yang mengatur tentang perusahaan migas dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1899, yaitu "*Indische Mijn Wet*" (IMW). Sebanyak tiga kali draft Rancangan Undang-Undang Pertambangan yang

⁷⁷ *Ibid.*

diajukan ke Parlemen, akan tetapi ditolak oleh Parlemen Belanda.⁷⁸ Undang-Undang Pertambangan barulah ditandatangani oleh anggota Parlemen pada saat Menteri Koloni dipegang oleh Cremer, yaitu Administratur Utama Perusahaan Tembakau Deli.⁷⁹ Disahkannya Undang-Undang Pertambangan 1899 ini juga didesak oleh kenyataan semakin intensifnya riset-riset pertambangan dan izin eksplorasi berbagai sumber daya alam dari tambang.⁸⁰ Dalam konteks yang lebih luas, kebijakan Pemerintah kolonial seperti ini juga tidak lepas dari persaingan antar sesama negara imperialis Barat untuk mencari sumber daya alam yang kaya di negeri jajahan masing-masing.⁸¹ Menurut ketentuan Pasal 5a, Pemerintah Hindia Belanda berwenang untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi serta mengadakan kerja sama dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak 5A atau Sistem Konsesi.⁸² Dalam sistem konsesi, kontraktor diberikan keleluasaan untuk mengelola minyak dan gas bumi, mulai dari eksplorasi, produksi hingga penjualan minyak dan gas bumi.⁸³ Pemerintah sama sekali tidak terlibat di dalam manajemen operasi pertambangan, termasuk dalam menjual minyak bumi yang dihasilkan.⁸⁴ Jika berhasil, kontraktor hanya membayar royalti, sejumlah pajak dan bonus kepada Pemerintah.⁸⁵

Dalam *Indische Mijn Wet* (1899), royalti kepada Pemerintah ditetapkan sebesar 4 persen dari produksi kotor dan kontraktor diwajibkan membayar pajak

⁷⁸ Erwiza Erman, *Kekuasaan Melawan Keadilan : Melacak Sejarah Undang-Undang Pertambangan*, Berkeley, 18 Oktober 2006. http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=107, diakses pada 21 April 2010.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *Persoalan Aturan Hukum dalam Pengelolaan Migas di Indonesia*. Center For Security and Peace Studies, Gadjah Mada University.

⁸³ Casdira. *Perkembangan Model Pengelolaan Migas*. 23 Februari 2010. Jakarta. 2010.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

tanah untuk setiap hektar lahan konsesi.⁸⁶ Regulasi tersebut muncul setelah Pemerintah Hindia Belanda mulai menyadari besarnya pendapatan dari pengelolaan potensi migas yang ada di bumi Indonesia. Tepatnya dua puluh delapan tahun setelah proses pencarian minyak bumi komersil pertama oleh pengusaha Belanda Jan Reerink tahun 1871, enam belas tahun setelah badan usaha milik Aeiko Jans Zijlker mendapatkan konsesi Telaga Said dari Sultan Langkat tahun 1883 yang kemudian diambil alih oleh *Royal Dutch Petroleum Company* tahun 1890, dan lima tahun setelah perusahaan Shell Transport and Trading membangun kilang pengolahan migas di Balikpapan tahun 1894.⁸⁷

Dengan Sistem Konsesi, perusahaan pertambangan tidak hanya diberikan pula hak menguasai hak atas tanah. Hal inilah yang kemudian menjadi permasalahan dalam undang-undang tahun 1899 ini, yaitu terjadinya pemisahan antara pemilikan deposit mineral dan pemilikan tanah yang menurut hukum adat Indonesia tidak mengenal pemisahan tersebut.⁸⁸ Dengan adanya hal ini menciptakan ruang khusus untuk kepentingan perusahaan-perusahaan tambang yang besar dengan cara yang sama sekali tidak adil, karena beroperasi di atas pengorbanan penduduk pribumi dan pemilik tanah.⁸⁹

Prinsip-prinsip kerjasama di dalam sistem konsesi secara umum adalah sebagai berikut :

1. Kepemilikan sumber daya minyak dan gas bumi dihasilkan berada di tangan kontraktor (*mineral right*);
2. Kontraktor diberi wewenang penuh dalam mengelola operasi pertambangan (*mining right*);
3. Dalam batas-batas tertentu, kepemilikan aset berada di tangan kontraktor;

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

⁸⁸ Erwiza Erman, *loc.cit.*

⁸⁹ *Ibid.*

4. Negara mendapatkan sejumlah royalti yang dihitung dari pendapatan kotor;
5. Kontraktor diwajibkan membayar pajak tanah dan pajak penghasilan dari penghasilan bersih.⁹⁰

Beberapa perubahan dilakukan atas IMW yaitu pada tahun 1900 dan tahun 1904 untuk memperkuat kedudukan Shell.⁹¹ Pada tahun 1918, IMW diubah kembali dengan ketentuan yang memberikan kelonggaran untuk mendapatkan konsesi baru.⁹² Kontrak 5A pada tahun 1918 ini timbul atas adanya kesadaran Pemerintah Hindia Belanda tentang kesempatan untuk memperoleh pajak setelah industri meluas dan keuntungan bertambah, yaitu dengan mendorong persetujuan produksi yang lebih singkat, yakni selama 40 tahun, dan beragam pajak produksi 4% berkombinasi dengan skala tuntutan tambahan Pemerintah atas perolehan bersih produsen.⁹³ Dalam pelaksanaannya IMW sarat dengan diskriminasi terhadap perusahaan migas selain dari Belanda yang akan masuk ke Hindia Belanda.⁹⁴ Hal tersebut menimbulkan protes dari Pemerintah Amerika yang diwujudkan dengan mengeluarkan “*General Leasing Act*” pada tahun 1920.⁹⁵ Berdasarkan Undang-Undang dan Asas Non-Diskriminasi, Pemerintah Amerika dapat menolak permohonan konsesi perusahaan Belanda di Amerika jika permohonan konsesi perusahaan Amerika di daerah kekuasaan Belanda termasuk Hindia Belanda ditolak tanpa alasan yang benar dan jelas.⁹⁶

Pada masa pendudukan Jepang, instalasi pengolahan migas banyak mengalami kerusakan akibat taktik bumi hangus yang diterapkan di Hindia

⁹⁰ Dira. *loc.cit.*

⁹¹ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ Marwati Djoened Poesponegoro, Nugroho Notokusanto, *Sejarah Nasional Indonesia : Jaman Kebangkitan Nasional dan Masa Akhir Hindia*, Jilid V. Diakses pada 21 April 2010.

⁹⁴ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

Belanda.⁹⁷ Singkatnya, pada masa pendudukan Jepang tidak pernah memanfaatkan dan mengeluarkan kebijakan untuk mengatur industri sektor migas yang ada, sehingga secara keseluruhan pengaturan mengenai migas masih dipengaruhi oleh pendudukan Hindia Belanda sebelumnya.

2.3.1.2 Regulasi Pengusahaan Migas di Masa Kemerdekaan

Pada masa awal kemerdekaan pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi secara yuridis diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang mana penguasaannya hanya dapat dimiliki oleh negara dan pemanfaatannya adalah sepenuhnya untuk kepentingan rakyat. Sektor migas pada waktu tersebut berada di bawah kendali Menteri Perdagangan dan Industri, yang mana mengarahkan kebijakannya dengan tujuan untuk menarik minat investor demi terciptanya pertumbuhan ekonomi nasional. Salah satu cara yang ditempuh adalah meningkatkan kepercayaan masyarakat Internasional dengan mematuhi hasil Konferensi Meja Bundar, yang salah satu keputusannya adalah Indonesia diwajibkan mengembalikan NIAM dan Shell untuk menjalankan pengusahaan pertambangan berdasarkan konsesi yang dimilikinya.⁹⁸

Di tahun 1951, Pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Pertambangan dengan tugas diantaranya adalah mempersiapkan rencana undang-undang pertambangan dan mengajukan usul mengenai pertambangan yang menguntungkan Pemerintah.⁹⁹ Panitia ini dibentuk atas temuan Mohammad Hassan, Ketua Komisi Perdagangan dan Industri Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahwa ladang-ladang minyak di Sumatra Utara dapat dinasionalisasi dengan pembayaran ganti rugi, dan Indonesia tidak mendapatkan pembagian setimpal atas operasi minyak asing menurut perjanjian Konsesi dan peraturan perpajakan yang berlaku.¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

Mulai tahun 1960 diadakan perundingan-perundingan dan tekanan-tekanan dengan tujuan mengakhiri "Kontrak 5A", yaitu konsesi tersebut untuk mengubahnya ke arah suatu kerjasama yang sesuai dengan cita-cita bangsa.¹⁰¹ Tegasnya, konsesi harus berakhir dan perusahaan minyak asing yang bekerja di Indonesia harus sesuai dengan konstitusi yaitu hanya di bidang-bidang yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh perusahaan negara.¹⁰² Hal ini sudah tentu menimbulkan konflik antara dua kepentingan yaitu kepentingan supaya konsesi diakhiri di satu pihak dan di lain pihak kepentingan perusahaan minyak asing agar konsesi berjalan terus.¹⁰³ Setelah terdapat kesepakatan dengan pelaku industri migas asing (Stanvac, Shell, dan Caltex) dengan Pemerintah atas mekanisme pengelolaan migas, Panitia Negara Urusan Pertambangan mengusulkan kepada Pemerintah Rancangan Undang-Undang Pertambangan sebagai Undang-Undang Pokok; dan Rancangan Undang-Undang Minyak.¹⁰⁴ Kemudian oleh Pemerintah Rancangan Undang-Undang tersebut disusun menjadi Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pertambangan sebagai Undang-Undang Pokok, dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pertambangan dan Minyak dan Gas Bumi.¹⁰⁵ Pada tahun 1960, kedua Rancangan Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 37 Prp tahun 1960 Tentang Pertambangan sebagai pengganti "*Indische Mijn Wet*" dan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.¹⁰⁶

Dengan adanya Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 Tentang Pertambangan, Sistem Konsesi dalam pengusahaan pertambangan tidak lagi digunakan dikarenakan dinilai memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat

¹⁰¹ Mochtar Kusuma-Atmadja, *Mining Law. Survey of Indonesian Economic Law*. Bandung: Padjajaran University Law School, 1974. hal 7.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

bagi Pemegang Konsesi, sehingga diganti dengan Kuasa Pertambangan.¹⁰⁷ Setelah diundangkannya Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 maka semakin jelas bahwa pengusahaan pertambangan migas dilakukan oleh negara, dengan Perusahaan Negara sebagai Pelaksana atau Pemegang Kuasa Pertambangan.¹⁰⁸

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960, Menteri Keuangan dapat menunjuk kontraktor untuk perusahaan negara guna melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh perusahaan negara, yang mana memiliki maksud adalah agar semua pemegang konsesi pertambangan migas yaitu Shell, Stanvac, dan Caltex pada saat itu beralih menjadi Kontraktor Perusahaan Negara.¹⁰⁹ Dengan adanya hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960, tidak ada lagi Perusahaan Pertambangan Asing yang mempunyai hak pertambangan atas wilayah Indonesia, dan hanya Perusahaan Negara lah yang mempunyai hak tersebut.¹¹⁰ Namun mengingat industri migas membutuhkan modal yang cukup besar dan keahlian di bidang migas, maka Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960 masih membuka kesempatan bagi Perusahaan Pertambangan Asing untuk bekerja sebagai Kontraktor Perusahaan Negara dengan Perjanjian Karya (Kontrak Karya).¹¹¹

Model kontrak karya (*contract of work*) diterapkan pada Undang-Undang No. 37 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan dan hanya berlaku dalam periode yang relatif singkat, antara tahun 1960 – 1963.¹¹² Dalam kontrak karya, kontraktor diberi kuasa pertambangan, tapi tidak memiliki hak atas tanah permukaan.¹¹³

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Casdira. *loc.cit.*

¹¹³ *Ibid.*

Prinsip kerjasamanya adalah *profit sharing* atau pembagian keuntungan antara Pemerintah dan kontraktor.¹¹⁴

Kontrak karya sedikitnya memuat lima ketentuan pokok, diantaranya :

1. Setiap perusahaan minyak harus bertindak menjadi salah satu kontraktor perusahaan negara : Pertamina, Permina, dan Permigan. Kontraktor yang sebelumnya tunduk pada sistem konsesi sebagaimana diatur dalam *Indische Mijn Wet* (1899) harus melepaskan hak konsesinya.
2. Perusahaan yang sudah beroperasi sebelumnya diberikan masa kontrak dua puluh tahun untuk melanjutkan eksploitasi di daerah konsesi yang lama. Mereka juga diberikan ijin untuk menyelidiki dan mengembangkan daerah baru yang berdampingan dengan daerah konsesi yang lama, dengan jangka waktu kontrak tiga puluh tahun.
3. Fasilitas pemasaran dan distribusi diserahkan kepada perusahaan negara yang mengontrak dalam jangka waktu lima tahun dengan harga yang telah disetujui bersama. Perusahaan asing setuju menyerahkan hasil minyak kepada organisasi distribusi dengan harga pokok ditambah US\$ 0,1 per barel.
4. Fasilitas kilang akan diserahkan kepada Indonesia dalam waktu sepuluh sampai lima belas tahun dengan nilai yang disetujui bersama. Perusahaan asing bersedia memasok minyak mentah untuk kilang-kilang tersebut dengan harga dasar pokok ditambah US\$ 0,2 per barel untuk jangka waktu tertentu dan dalam jumlah hingga 25 persen dari minyak mentah lapangan minyak di Indonesia.
5. Split antara Pemerintah dan kontraktor asing sebesar 60:40. Pemerintah akan menerima minimal 20 persen dari pendapatan kotor minyak yang dihasilkan setiap tahun oleh kontraktor asing.¹¹⁵

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

Berdasarkan Undang-Undang No. 19 Prp. Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara dan Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960, NV Niam (kepemilikan Pemerintah dan Shell) diubah menjadi PT Permindo yang kemudian menjadi Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia (PT Pertamina) berdasarkan PP No. 3 Tahun 1961.¹¹⁶ Selain itu, PT TMSU di Sumatra Utara juga diubah menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT Permina), yang kemudian menjadi PN Permina.¹¹⁷

Pada tahun 1963 berdasarkan *Tokyo Agreement* telah dicapai suatu kompromi dan berhasil merubah sistem konsesi dengan kontrak karya. Pemilik konsesi kemudian berubah status menjadi kontraktor perusahaan negara.¹¹⁸ Dalam sistem Kontrak Karya, Indonesia hanya berhasil menguasai *mineral right* saja, sedangkan *mining* dan *economic right* masih dikuasai oleh investor (*major oil companies*).¹¹⁹

Berdasarkan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960, perusahaan-perusahaan minyak nasional dibatasi hanya pada perusahaan negara dan selanjutnya dikukuhkan tiga perusahaan minyak negara, yakni Permina, Permigan dan Pertamina.¹²⁰ Ketiga perusahaan ini memiliki hak pengusahaan minyak di seluruh Indonesia sehingga perusahaan-perusahaan minyak asing yang berminat untuk melakukan penambangan minyak dan gas bumi di Indonesia harus berhubungan dengan ketiga perusahaan tersebut.¹²¹

¹¹⁶ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Sejak saat itu tiga perusahaan minyak asing seperti Shell, Stanvac, dan Caltex, yang sejak masa Hindia Belanda menguasai usaha perminyakan Indonesia, sedikit demi sedikit mulai kehilangan kekuatannya.

¹¹⁹ Dalam Pasal 6 ayat (3) UU No. 44 Prp. Tahun 1960 ditegaskan bahwa "*Perjanjian karya mulai berlaku sesudah disahkan dengan undang-undang*". Perjanjian Karya yang pertama yang disahkan melalui DPR adalah UU No. 14 Tahun 1963 Tentang Pengesahan Perjanjian Karya antara PN. Pertamina dengan PT Caltex Indonesia dan California Asiatic Oil Company (Calasiatic) / Texaco Overseas Petroleum Company (TOPCO), PN. Permina dengan PT Stanvac Indonesia, dan PN. Permigan dengan PT Shell Indonesia. Dikutip dari Lindung Nainggolan, *op.cit.* hal. 98.

¹²⁰ Lindung Nainggolan, *loc.cit.*

¹²¹ *Ibid.*

Meskipun undang-undang tersebut dengan tegas membolehkan keterlibatan peran modal asing dalam industri minyak bumi, ketiga perusahaan minyak asing itu dipaksa menyesuaikan operasionalnya terutama di dalam posisinya yang semula sebagai konsesioneer yang telah bertahun-tahun mereka pegang menjadi kontraktor.¹²² Kedudukan tiga perusahaan minyak asing tersebut kemudian terbagi menjadi :

1. Shell menjadi kontraktor pengelolaan minyak bagi Permigan,
2. Stanvac menjadi kontraktor pengelolaan minyak bagi Permina,
3. Caltex menjadi kontraktor pengelolaan minyak bagi Pertamina.

Meskipun konsesi telah diubah, pada hakekatnya konsesi masih belum berubah dan masih merupakan konsesi yang lama.¹²³ Dalam kenyataannya Kontrak Karya di bidang minyak dan gas bumi ini tidak banyak berbeda dengan perjanjian konsesi yang lama karena pengelolaan sehari-hari masih tetap ada di tangan perusahaan minyak asing, perusahaan negara tidak bisa mengontrol secara efektif proses produksi minyak yang dilakukan perusahaan minyak asing tersebut.¹²⁴

Berdasarkan Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960 dan melalui Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1966 Pemerintah membubarkan PN Permigan dan digabungkan dengan PN Pertamina.¹²⁵ Sejak saat itu hanya ada dua perusahaan minyak negara, diantaranya Pertamina dan Permina. Desakan untuk melakukan efisiensi dalam usaha perminyakan terus dilakukan Pemerintah, yang mana kemudian pada tahun 1968 Pertamina dan Permina digabung dan dibentuk perusahaan baru bernama Pertamina (Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional), yang kegiatannya meliputi eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan serta pemasaran minyak dan gas bumi.¹²⁶

¹²² *Ibid.*

¹²³ Mochtar Kusuma-Atmadja. *op. cit.*, hal. 5.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Lihat PP No. 9 Tahun 1966 Tentang Pembubaran Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Nasional (P.N. Permigan) termaksud dalam PP No. 199 Tahun 1961.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada pertengahan tahun 1960 seluruh aset perminyakan dan gas bumi yang sudah terikat Kontrak Karya kembali dikuasai oleh Negara yang pengelolaannya dilakukan melalui perusahaan negara yaitu PT Pertamina, PN Permina, dan PN Permigan.¹²⁷ PT Permigan kemudian dibubarkan, dan selanjutnya untuk lebih meningkatkan efisiensi dan kinerja dua perusahaan negara, dengan Surat Keputusan Menteri Pertambangan dan Migas No. 123/M/Migas/66 dibuat spesialisasi tugas.¹²⁸ PN Permina menyelenggarakan pengusahaan minyak dan gas bumi di bidang produksi, sedangkan PN Pertamina menyelenggarakan distribusi minyak dan hasilnya di dalam negeri.¹²⁹ Puncak konsolidasi perusahaan negara adalah dileburnya PN Pertamina dan PN Permina menjadi PN Pertamina atas dasar Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968 yang kemudian berubah menjadi Pertamina berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, sebagai satu-satunya perusahaan negara pemegang Kuasa Pertambangan di Indonesia.¹³⁰

Tahun 1966 Indonesia baru berhasil memperjuangkan untuk menguasai *mineral, mining, dan economic right* sesuai jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 setelah ada penandatanganan *Production Sharing Contract* (PSC) dengan *Independent Oil Companies* dari Amerika Serikat (Natomas, Cities Sevice, Sinclair).¹³¹ Mochtar Kusuma-Atmadja menyebutkan bahwa sejak semula PSC itu memiliki ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut.

1. Perusahaan negara minyak dan gas bumi mempunyai hak (kontrol) atas manajemen;

¹²⁶ Lihat PP No. 27 Tahun 1968 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional.

¹²⁷ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono, *op. cit*, hal. 6

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Pada tahun 1971, Pemerintah baru dapat memaksa PT Caltex Pasific Indonesia (Chevron dan Texaco) untuk menerima konsep PSC dengan mau menandatangani perpanjangan PK menjadi PSC. Lihat Mochtar Kusuma-Atmadja. *loc.cit.*

2. Kontrak didasarkan atas dasar pembagian hasil produksi dan bukan keuntungan;
3. Perusahaan minyak asing sebagai kontraktor dari perusahaan minyak negara memikul segala biaya (*cost*) dan risiko per-produksi dengan pembatasan penggantian bea produksi hingga 40% dari minyak yang dihasilkan dalam setahun apabila ditemukan dan diproduksi minyak. Batas *cost recovery* 40% ini ditiadakan permulaan tahun 1989 dan diganti dengan pengambilan bagian 20% dari fase pertama (*first tranche*) dari produksi. Pembagian hasil produksi (*production split*) antara Pertamina dan Kontraktor umumnya 85:15, dalam hal-hal tertentu *production split* adalah antara 80:20.
4. Sisa dari produksi sebanyak 60% (atau lebih) apabila amortisasi di bawah 20% (40% maksimum), dibagi antara Pertamina dengan Kontraktor menurut perbandingan yang disetujui kedua belah pihak.
5. Pemilikan atas semua peralatan yang bertalian dengan proyek yang dibeli dan dimasukkan ke Indonesia, pindah ke tangan perusahaan negara, biayanya diperhitungkan dengan bagian hasil minyak yang diproduksi dan dicadangkan untuk *cost-recovery*.¹³²

Perihal manajemen erat sekali hubungannya dengan kepemilikan.¹³³ Pendirian dan prinsip yang diputuskan pendiri negara bahwa minyak adalah kepunyaan atau milik bangsa Indonesia maka sebagai konsekuensi pertama, manajemen dari minyak itu seharusnya dipegang oleh bangsa Indonesia.¹³⁴

Dibandingkan dengan Kontrak Karya, pemberlakuan PSC ini merupakan langkah maju karena pembagian produksi antara Pertamina dan perusahaan-perusahaan minyak asing berubah menjadi 65%:35% dan bahkan dalam kasus-kasus tertentu, seperti dalam eksplorasi produksi PT Caltex Pacific Indonesia,

¹³² *Ibid.*, hal. 8.

¹³³ Lindung Nainggolan, *op.cit*, hal. 102.

¹³⁴ *Ibid.*

pembagian hasil produksi mencapai 85% untuk Pemerintah dan 15% untuk Caltex.¹³⁵

Ketika PSC pertama kali diperkenalkan oleh Indonesia kepada dunia, banyak perusahaan minyak asing melontarkan kritik yang bernada negatif. Hal ini dapat dipahami karena dengan keberadaan pola PSC menjadikan pengendalian operasi secara langsung berada di tangan Pertamina dan kontraktor minyak asing hanya berstatus sebagai operator. Dengan kata lain, PSC merupakan suatu pembalikan kekuasaan perusahaan minyak asing pada perusahaan negara.¹³⁶ Keberhasilan Indonesia menjadikan PSC sebagai instrumen pengaturan usaha perminyakan dengan sendirinya merupakan suatu bentuk kemenangan menghadapi kekuatan perusahaan minyak asing.¹³⁷

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam *Production Sharing Contract* adalah sebagai berikut.

1. Kendali manajemen dipegang oleh perusahaan negara.
2. Kontrak didasarkan pada pembagian produksi.
3. Kontraktor menanggung resiko eksplorasi. Jika ditemukan minyak, maka kontraktor berhak atas penggantian biaya (*cost recovery*) maksimal 40 persen dari total produksi, tetapi jika gagal, resiko sepenuhnya ditanggung kontraktor.
4. *Split* antara perusahaan negara dan kontraktor ditetapkan sebesar 65:35.
5. Aset-aset yang dibeli oleh kontraktor menjadi milik negara, yang biayanya ditutup dengan formula 40 persen *cost recovery* tadi.
6. Perusahaan negara membayar pajak pendapatan kontraktor kepada Pemerintah.
7. Kontraktor wajib mempekerjakan tenaga kerja Indonesia, serta wajib mendidik dan melatih mereka setelah produksi ekonomis dicapai.

¹³⁵ Anwari, Bambang Nuroso dan Faisal Siagian. *Dinamika Kepemimpinan dalam Pertamina*. Cet. 1. Jakarta: Majalah Manajemen Pembangunan LAN, 1996, hal. 43.

¹³⁶ Lindung Nainggolan, *op.cit*, hal. 103.

¹³⁷ Anwari, Bambang Nuroso dan Faisal Siagian, *op. cit*. Hal. 44.

8. Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak dalam negeri sebesar 25 persen dari bagian minyak yang dihasilkan.¹³⁸

PSC diarahkan untuk menghasilkan minyak bagi kepentingan pengolahan ataupun minyak yang dijadikan komoditi ekspor ke luar negeri, yang berarti PSC berada dalam sisi hulu, dengan adanya pengaturan posisi PSC ini.¹³⁹ Sejauh mungkin perusahaan negara telah melokalisir besarnya tingkat risiko investasi yang terletak pada eksplorasi dan eksploitasi untuk mencari minyak.¹⁴⁰

2.3.2 Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak Pasca Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Sebelum Revisi

Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina dinilai masyarakat sarat akan berlebihannya intervensi Pemerintah dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia dan adanya kecenderungan terkandungnya unsur monopolistik yang dilakukan Pertamina selaku satu-satunya pelaku usaha pada waktu tersebut yang diberikan kewenangan oleh negara untuk menjalankan tahapan dari hulu hingga hilir. Akan banyaknya tuntutan untuk mengubah keadaan tersebut, maka dicabutlah Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 dan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang mana membuka kesempatan kepada pelaku usaha lain untuk berada dalam pasar industri hilir dan mengubah Pertamina menjadi Persero. Keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 ini menghapuskan unsur monopolistik Pemerintah yang terkandung dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 dan menciptakan kembali semangat persaingan usaha dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan Pasal 3 huruf b yang berbunyi :

Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi bertujuan menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.¹⁴¹

¹³⁸ Casdira. *loc.cit.*

¹³⁹ Lindung Nainggolan, *loc.cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Indonesia (a), *op. cit.* Pasal 3 huruf b.

dan juga Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi :

- (2) Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 2 diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.¹⁴²

Kebijakan persaingan usaha di Indonesia ditandai dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang menggantikan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina, dimana mulai terbukanya peran serta swasta dalam industri ini, serta berubahnya peran serta Pertamina dari satu-satunya pelaku usaha tunggal di sektor ini. Perubahan ini tidak hanya dipicu dari berbagai alasan efisiensi namun juga upaya untuk memaksimalkan pengelolaan migas yang dapat memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Di sisi hulu, arah kebijakan persaingan telah membuka peluang yang besar bagi pelaku usaha. Hal ini lebih dikarenakan karakteristik industri hulu yang *high technology*, *high risk*, dan membutuhkan *high capital*. Terlebih lagi, dengan semakin menurunnya jumlah produksi migas nasional, sehingga semakin diperlukan investasi-investasi baru di sisi hulu migas. Demikian pula di sisi hilir, pembukaan pasar hilir, diharapkan menyebabkan semakin banyaknya pilihan dan perbaikan kualitas yang berujung pada kemajuan efisiensi di sisi hilir.

Era liberalisasi hilir migas sudah dimulai mulai 23 November 2005, setelah Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 diterbitkan sebelumnya dan masa penyesuaian dilakukan hingga 23 November 2005. Dengan dibukanya era liberalisasi pasar migas, melalui Undang-Undang Migas ada sekitar hampir 200 perusahaan mengajukan proposal untuk turun dalam industri hilir migas, yang mana bisnis migas dimuai dari pengolahan/kilang BBM, penyimpanan, pengangkutan dan niaga umum (SPBU).¹⁴³

Seperti diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, Pertamina tidak lagi menjadi satu-satunya penyedia BBM baik kepada distributor maupun SPBU pengecer. Pihak lain pun akan bisa menjalankan peran seperti yang selama ini

¹⁴² *Ibid.* Pasal 7 ayat (2).

¹⁴³ PT Pertamina (Persero). *op.cit.* Hal. 26.

dilakukan Pertamina. Akan tetapi ada persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjalankan peran ini (seperti *Wholesaler*). Yaitu setiap *wholesaler* harus mengadakan sendiri BBM yang akan didistribusikan, entah dengan melakukan pengilangan sendiri ataupun dengan cara mengimpor.

Selain itu mereka diwajibkan memiliki tempat penyimpanan sendiri, entah dengan membangun sendiri ataupun menyewa (menyewa depot milik Pertamina juga diperbolehkan). Ketentuan lain bahwa pelaku usaha baru harus menjual BBM dengan kadar oktan (RON) lebih tinggi daripada yang sudah dibuat dan dijual Pertamina. Kalau Premium Pertamina berkadungan oktan 87-88, para pelaku usaha baru harus yang berkadungan oktan 90 atau lebih atau setara bensin Pertamax / Pertamax Plus. Dengan demikian akan tercipta harga yang berbeda-beda untuk satu jenis BBM yang sama.

Untuk tingkat peritel (SPBU) diberlakukan aturan, mereka harus menjual satu merek saja, tidak dibenarkan sebuah SPBU menjual BBM Pertamina sekaligus Shell atau Petronas atau lainnya. Berarti harus ada pembangunan SPBU baru untuk menjual BBM merek lain. Dengan demikian, akan terjadi integrasi peritel dengan *wholesaler*.

Tabel 2.1 Skema Pra dan Pasca Undang-Undang No. 22 Tahun 2001¹⁴⁴

Deskripsi	Undang-Undang No. 8 Tahun 1971	Undang-Undang No. 22 Tahun 2001
Pengembangan Bisnis Minyak dan Gas	Pertamina	Badan Pelaksana Migas
Hak Penambangan	Pertamina	Pemerintah
Pengaturan dan Penawaran Wilayah Kerja	Pertamina	Menteri
Penandatanganan Kontrak Wilayah	Badan Hukum Milik Negara	Persero
Karakteristik Bisnis	Terintegrasi antara sektor hulu dan hilir	Dipisahkan antara sektor hulu dan hilir

¹⁴⁴ *Ibid.*

Pengaturan Wilayah Kerja	Setiap perusahaan diizinkan mempunyai lebih dari satu wilayah kerja	Satu perusahaan hanya boleh mempunyai satu wilayah kerja
Pajak	60% (total)	Pajak, kewajiban impor, pengadaan barang, pajak daerah dan retribusi
Wewenang wilayah kontrak akan ditawarkan kepada entitas bisnis maupun entitas pemanen	Presiden RI	Menteri

2.3.3 Kebijakan Penetapan Harga Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003

Keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dinilai oleh masyarakat masih menimbulkan permasalahan. Hal ini yaitu karena adanya unsur liberalisasi yang terlalu luas, dimana dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 merupakan kewenangan Pertamina atas kegiatan hulu dan hilir minyak dan gas bumi. Namun bentuk perubahan paradigma ini tidak serta merta diterima, terbukti dengan adanya upaya untuk merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 karena dinilai terlalu liberal dan tidak berpihak pada kepentingan negara. Perbedaan pendapat ini berakhir dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Migas dengan mencabut beberapa pasal yang menjadi dasar yang diperlukan untuk diberlakukannya mekanisme persaingan usaha.

Di tahun 2001, atas dasar ketidaksesuaian kondisi dengan perkembangan industri sektor migas nasional dan internasional Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi disahkan untuk mengganti Undang-Undang yang sudah ada.¹⁴⁵ Dalam perkembangannya Undang-Undang tersebut diamandemen di tahun 2004, karena adanya 3 pasal yang tidak sesuai dengan

¹⁴⁵ Lukman Hakim, Andi Ardiasto, dan Moch. Faried Cahyono. *loc.cit.*

semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003 Tanggal 21 Desember 2004 Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.¹⁴⁶

Berdasarkan Pengujian Judisial Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 terhadap Undang-Undang Dasar 1945 oleh Mahkamah Konstitusi (MK) menetapkan bahwa terdapat 3 pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, yakni :

1. Pasal 12 ayat (3) : “*Menteri (ESDM) menetapkan Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)*”. Ini dapat berarti bahwa BU atau BUT diberi wewenang Kuasa Pertambangan Migas yang berada pada Menteri.
2. Pasal 22 ayat (1) : “*Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi minyak bumi dan/atau gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri*”. Putusan MK adalah mengubah kata “paling banyak” menjadi “paling sedikit”.
3. Pasal 28 ayat (2) : “*Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar dan sehat*”. MK memutuskan bahwa harga BBM dan Gas Bumi ditetapkan oleh Pemerintah.¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Ibid.* Pada dasarnya, kronologis *Judicial Review* Undang-Undang Migas yaitu :

- 23 Oktober 2001. DPR menyetujui dan menandatangani Rancangan Undang-Undang Migas menjadi undang-undang
- 11 November 2003. Persidangan pendahuluan dengan agenda pemeriksaan permohonan dan perbaikannya
- 9 Desember 2003. Sidang mendengarkan keterangan Pemerintah dan DPR
- 15 Januari 2004. Acara pembuktian
- 16 Februari 2004. Acara pembuktian
- 1 Juli 2004. Pembuktian lanjutan dan mendengar keterangan ahli
- 29 Juli 2004. Mendengar keterangan DPR, Pemerintah dan Ahli baik dari Pemerintah maupun pemohon
- 24 Agustus 2004. Puluhan pensiunan karyawan Pertamina melakukan demo di gedung MK dan meminta agar MK mencabut keberlakuan undang-undang tersebut
- 21 Desember 2004. Pembacaan putusan

¹⁴⁷ *Ibid.*

Keberadaan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi ini sekaligus menandai perubahan posisi Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan menggantikan posisi Pertamina. Dalam pelaksanaannya Pemerintah membentuk Badan Pelaksana, Badan Usaha (hulu), dan Badan Usaha Tetap (hilir).¹⁴⁸ Undang-Undang tersebut kemudian dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah antara lain Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2002 Tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Migas, Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 2002 Tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Pertamina menjadi Perusahaan Perseroan, Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas.¹⁴⁹

Faham liberalisme yang dikandung dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 kemudian menimbulkan dorongan bagi sekelompok masyarakat untuk mengajukan *Judicial Review* terhadap undang-undang tersebut. Pemohon-pemohon tersebut diantaranya yaitu Asosiasi Penasehat Hukum Dan Hak Asasi Manusia (APHI), Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI), Yayasan 324, Solidaritas Nusa Bangsa (SNB), SP Kep – FSPSI Pertamina, dan Dr. Ir. Pandji R. Hadinoto, PE, M.H. yang menilai bahwa undang-undang migas bertentangan dengan konstitusi negara.

Dalam permohonan uji materiil yang diajukan oleh para pemohon dianggap bahwa Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945. Alasan yang dijadikan landasan argumentasi pemohon berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 ini yaitu alasan sejarah, yang mana dijelaskan bahwa pada dasarnya setelah kemerdekaan, dilakukan nasionalisasi terhadap industri minyak dan gas bumi di Indonesia. Nasionalisasi dalam hal ini dikarenakan pengertian “*dikuasai oleh negara*” di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 bagi kekayaan alam minyak dan gas bumi dan produk bahan bakar minyak ditunjukkan oleh kenyataan dikuasainya lapangan migas berikut kilang dan fasilitas transportasi dan distribusi

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

serta pemasaran BBM oleh negara. Dalam penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 pun dinyatakan secara tegas bahwa:

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.

... perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.¹⁵⁰

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 terdapat beberapa pasal yang bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, diantaranya Pasal 1 angka 5, Pasal 12 ayat (3), Pasal 28 ayat (2) dan (3), dan Pasal 44 ayat (3) huruf g. Pasal-pasal tersebut dinilai terlalu memberikan wewenang atau penguasaan kepada Badan Usaha¹⁵¹ (BU) dan Badan Usaha Tetap¹⁵² (BUT) terhadap wilayah eksplorasi dan eksploitasi maupun dalam bidang pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Dapat diartikan bahwa pengertian “*dikuasai oleh negara*” pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 diterjemahkan hanya sebatas dalam bentuk ijin usaha dan bukan pengaturan dan penyelenggaraan secara menyeluruh. Dengan adanya pengaturan tersebut maka pemohon menilai akan sangat mudah bagi Badan Usaha untuk menerapkan praktek-praktek usaha yang liberal dengan mendahulukan kepentingan perusahaan terlebih dahulu berupa perolehan kembali modal dan orientasi maksimalisasi laba dan akan dikesampingkannya kepentingan hajat hidup masyarakat. Pengertian, perumusan dan penyelenggaraan kekuasaan negara di bidang usaha migas dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tersebut dapat memisahkan hubungan antara bangsa Indonesia dengan wilayah Indonesia

¹⁵⁰ Indonesia (g), *op. cit.* Penjelasan Pasal 33.

¹⁵¹ Badan Usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus-menerus dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia (a) *op. cit.* Pasal 1 angka 17.

¹⁵² Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesiadan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia. *Ibid*, Pasal 1 angka 18.

khususnya wilayah hukum pertambangan migas Indonesia, tidak melindungi pelaku ekonomi nasional, mempercepat dominasi asing dan munculnya kembali monopoli atau oligopoli swasta sehingga akhirnya seluruh rakyat Indonesia tidak dapat memanfaatkan migas semaksimal mungkin.

Dengan adanya penyerahan penetapan harga BBM kepada mekanisme pasar pun dinilai dapat menciptakan disintegrasi bangsa atas adanya faktor wilayah dan konsumen dalam suatu pasar wilayah tertentu. Hal ini mengingat bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan sehingga sangat dimungkinkan terjadinya kesulitan dalam tahap pendistribusian BBM ke pelosok negeri. Konsumen dalam suatu wilayah tertentu pun akan mempengaruhi besarnya harga BBM apabila ditetapkan oleh pasar, mengenai pasar jenis apa yang berkembang dalam wilayah tersebut berikut tingkat pendapatan masyarakat sekitar. Padahal demokrasi ekonomi Indonesia adalah demokrasi ekonomi yang secara tegas menyatakan bahwa kepentingan masyarakat lebih diutamakan daripada kepentingan orang perseorangan. Kemakmuran masyarakat lebih utama daripada kemakmuran orang perseorangan, meskipun kepentingannya tetap dihormati.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan keterangan yang dinyatakan dari Pemerintah, diantaranya Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral dan Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Badan Usaha Milik Negara, dan DPR RI. Pemerintah memberikan argumentasi terhadap pengajuan *Judicial Review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 ini diantaranya yaitu :

1. Bentuk dari minyak dan gas bumi dikuasai oleh negara adalah berupa posisi Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan, yang mana dengan maksud agar Pemerintah dapat mengatur, memelihara, dan menggunakan kekayaan nasional tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itu pula Pemerintah membentuk badan pelaksana. Salah satu bentuknya lagi adalah berupa posisi Pemerintah sebagai pemberi izin usaha dalam industri hilir migas di Indonesia, sehingga dengan begitu secara tidak langsung Pemerintah tetap memiliki kuasa atas kekayaan alam

Indonesia namun tetap memberikan izin bagi masyarakat untuk menggunakannya secara terbatas dan dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan sebelumnya dalam peraturan;

2. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tetap dilandasi dan mengacu kepada filosofi dasar Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33, namun tetap mempertimbangkan adanya perubahan lingkungan strategis yang terjadi di berbagai aspek seperti perdagangan bebas, anti monopoli, lingkungan hidup, hak asasi manusia, demokratisasi dan reformasi sehingga aktualisasi peraturan perundang-undangan tetap terjaga sesuai dengan perkembangan keadaan yang ada. Undang-Undang Migas diharapkan dapat menyejajarkan kemampuan nasional dan dapat bersaing dengan pihak asing yang masuk ke Indonesia. Bentuk dari “*dikuasai negara*” itu sendiri diartikan Pemerintah dalam Undang-Undang Migas yaitu berupa penyelenggaraan kegiatan usaha hulu dan hilir migas, dimana pembinaan, pengawasan dan pengaturannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan badan-badan yang dibentuk oleh Pemerintah (eksekutif) dan DPR RI (legislatif) sebagai representatif dari negara. Arti “*dikuasai oleh negara*” pada sumber daya alam di industri hulu yaitu kepemilikan negara hingga terjadinya penyerahan hak kepada perusahaan/badan usaha;
3. Potensi disintegrasi harga disangkal oleh Pemerintah, sebab Pemerintah memiliki tanggung jawab sosial yang mana dalam Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 memberikan pengaturan mengenai golongan konsumen tertentu. Perihal pelaksanaan pembukaan pasar pun Pemerintah mempertimbangkan dampak sosial yang mungkin terjadi melalui kebijakan pembukaan pasar secara bertahap, dengan memperhatikan kondisi masing-masing daerah. Pendistribusian BBM ke pelosok negeri pun merupakan wewenang dari BPH Migas yang mana menjadi kewajiban Badan Usaha sampai ke daerah terpencil di wilayah NKRI dan memberikan sanksi terhadap Badan Usaha yang tidak

memenuhi kewajibannya. Dalam hal penentuan harga pasar, Pemerintah masih dapat melakukan pengendalian harga antara lain melalui kebijakan fiskal dan insentif;

4. Untuk menjamin keadilan ekonomi sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 menetapkan bahwa kegiatan usaha migas dapat dilaksanakan tidak hanya oleh BUMN yang mana merupakan wujud dukungan dan pengembangan industri migas yang efisien, modern, dan memiliki daya saing baik di tingkat nasional maupun internasional, berupa pemberian kesempatan kepada Badan Usaha lain;
5. Dalam kaitannya dengan liberalisasi yang disampaikan oleh Pemohon, bentuk privatisasi yang ada dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 dilaksanakan berdasarkan pertimbangan strategis bahwa asas kemanfaatan lebih diutamakan daripada asas kepemilikan. Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran melalui konsultasi dengan DPR dengan memperhatikan regulasi sektoral yang berlaku;
6. Keberadaan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 dinilai dapat menciptakan dan menjamin penerimaan Pusat dan Daerah yang lebih nyata dari hasil produksi, sehingga dapat dinikmati secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan dan juga mengembangkan perusahaan nasional migas baik di dalam maupun di luar negeri serta dapat mengakomodir perkembangan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang akan datang, sehingga kemakmuran pun dinilai dapat dicapai.

Dalam pertimbangan majelis hakim konstitusi menyebutkan bahwa dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari suatu ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 tidak cukup apabila hanya berpegang pada bunyi teks pasal yang bersangkutan dan hanya dengan menggunakan satu metode interpretasi tertentu. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi

adalah sebuah sistem norma dasar yang memberikan landasan konstitusional bagi pencapaian tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik di bidang politik maupun ekonomi. Dalam konteks kedaulatan itulah rakyat diakui sebagai sumber, pemilik, dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, dimana kemudian bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama.

Pengertian “*dikuasai oleh negara*” oleh majelis hakim adalah mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika :

- a. Cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau
- b. Penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau
- c. Tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak

Ketiga-tiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat

dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh karena itu negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pertimbangan majelis hakim menyebutkan bahwa perangkat perundang-undangan yang ada juga mempunyai kerancuan/tumpang tindih antara pengaturan sektor dan pengaturan perusahaan yang mengakibatkan tugas Pemerintah dan tugas perusahaan menjadi tidak jelas. Peran perusahaan terhadap pengaturan sektor sangat besar dan sebaliknya peran Pemerintah terhadap pengaturan operasional perusahaan juga cukup besar, meskipun Pemerintah selama ini telah melakukan upaya dan langkah-langkah kebijaksanaan baik melalui deregulasi maupun debirokratisasi, namun disadari bahwa untuk mewujudkan kondisi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat tidak cukup dicapai dengan kebijakan tersebut.

Berkaitan dengan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, Mahkamah berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) undang-undang *a quo* mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, guna mencegah timbulnya praktek yang kuat memakan yang lemah. Menurut Mahkamah, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Oleh

karena itu Pasal 28 ayat (2) dan (3) tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga ketentuannya yaitu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 dipaparkan secara umum bahwa harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Karena ketentuan akan BBM terbagi menjadi dua, yaitu BBM Subsidi (BBM Jenis Tertentu) dan BBM Non-Subsidi (BBM Pada Umumnya) dan dalam putusan sama sekali tidak menyinggung perihal dua jenis BBM ini, maka putusan Mahkamah Konstitusi diartikan secara menyeluruh bahwa harga BBM baik subsidi maupun non-subsidi ditetapkan oleh Pemerintah.

2.3.3.1 Pengaturan Penetapan Harga BBM Subsidi

Dalam istilah perundang-undangan, BBM Subsidi disebut dengan Jenis BBM Tertentu. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Jenis BBM Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*)¹⁵³ sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu. Keberadaan Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2009 ini merupakan penyesuaian dari perkembangan teknologi untuk menciptakan sumber daya bahan bakar baru, yaitu berupa Bahan Bakar Nabati, yang mana dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 belum disinggung mengenai jenis bahan bakar ini. Bahan Bakar Tertentu ini merupakan bahan bakar yang mempunyai kekhususan

¹⁵³ Indonesia (j), Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Pasal 1 angka 2 Perpres No. 45 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain selanjutnya disebut BBN adalah bahan bakar yang berasal dari bahan-bahan nabati dan/atau dihasilkan dari bahan-bahan organik lain.

karena kondisi tertentu, seperti jenisnya, penggunaannya, kemasannya dan/atau wilayah dan merupakan bahan bakar yang masih harus diberikan subsidi.

Pada dasarnya, yang dimaksud dengan BBM disini adalah Bensin Premium, Minyak Tanah (*Kerosene*), dan Minyak Solar (*Gas Oil*) atau nama lain yang mempunyai spesifikasi yang sama. Sedangkan perihal BBN dapat berupa biodiesel, bioetanol, dan minyak nabati murni dengan jenis, standar, dan mutu (spesifikasi) sesuai dengan yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam hal ini Menteri adalah menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi, yang mana untuk periode saat ini (tahun 2010) dipegang oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).

Konsumen tertentu yang dijelaskan dalam definisi jenis BBM Tertentu dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri, diantaranya meliputi Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum. Penjelasan dari masing-masing jenis konsumen dipaparkan sebagai berikut.

Tabel 2.2 Rincian Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum¹⁵⁴

Konsumen Pengguna	Uraian
Rumah Tangga	Konsumen yang menggunakan minyak tanah (<i>Kerosene</i>) untuk memasak dan penerangan dalam lingkup Rumah Tangga
Usaha Kecil	Konsumen yang menggunakan Minyak Tanah (<i>Kerosene</i>), Bensin Premium dan Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) yaitu usaha kecil yang setelah diverifikasi instansi berwenang dapat diberikan kebutuhan BBM paling banyak 8

¹⁵⁴ Indonesia (k), Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri, Lampiran I.

	kiloliter/bulan/Unit Usaha Kecil
Usaha Perikanan	<p>Konsumen yang menggunakan Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> Nelayan yang menggunakan kapal ikan Indonesia dengan ukuran maksimum 30 GT dan diberikan kebutuhan BBM paling banyak 25 (dua puluh lima) kiloliter/bulan untuk kegiatan penangkapan ikan; Nelayan yang menggunakan kapal ikan Indonesia dengan ukuran di atas 30 GT dan diberikan kebutuhan BBM paling banyak 25 (dua puluh lima) kiloliter/bulan untuk kegiatan penangkapan ikan; Pembudidaya-ikan kecil yang menggunakan sarana pembudidayaan ikan untuk operasional pembenihan dan pembersaran
Transportasi	<p>Konsumen yang menggunakan Bensin Premium dan Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> Segala bentuk sarana transportasi darat (kendaraan bermotor, kereta api) yang digunakan untuk angkutan umum dan angkutan sungai, sungai, dan penyebrangan (ASDP); Kapal berbendera nasional dengan trayek dalam negeri; Kendaraan bermotor milik Instansi Pemerintah/Swasta, kapal milik Pemerintah; atau Kendaraan bermotor milik

	pribadi
Pelayanan Umum	Konsumen yang menggunakan Bnesin Premium dan Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) terdiri dari : Rumah Sakit, Sarana Pendidikan/Sekolah/Pesantren, Tempat Ibadah, Krematorium, Sarana Sosial, dan Kantor Pemerintahan

Tujuan dari pemberian subsidi terhadap Bahan Bakar Minyak ini merupakan salah satu tindakan Pemerintah untuk melindungi pertumbuhan ekonomi bangsa. Hal ini disebabkan Pemerintah menilai bahwa masyarakat Indonesia masih belum mampu untuk membeli BBM sesuai dengan harga pasar. Sedangkan pada kenyataannya, hampir seluruh bidang usaha dipengaruhi atau memiliki dampak atas harga BBM ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Contoh nyata dampak langsung adalah pada bidang transportasi, sedangkan contoh dampak tidak langsung adalah pada bidang perikanan yang mana harga ikan akan menjadi mahal apabila harga BBM naik yang dikarenakan naiknya biaya distribusi dan/atau transportasi. Karena adanya efek domino yang dapat diciptakan dari fluktuatifnya harga BBM apabila harga diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar, dan juga turut mempertimbangkan kemampuan daya beli masyarakat Indonesia dan keberadaan Indonesia sebagai negara berkembang yang membutuhkan dinamisnya pertumbuhan ekonomi, maka diberikanlah subsidi kepada bahan bakar minyak sebagai salah satu komoditi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dasar hukum dari Bahan Bakar Minyak Subsidi salah satunya yaitu diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, yang mana pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2009 berbunyi :

Subsidi Jenis BBM Tertentu per liter adalah pengeluaran negara yang dihitung dari selisih kurang antara harga jual eceran per liter Jenis BBM

Tertentu setelah dikurangi pajak-pajak, dengan harga patokan per liter Jenis BBM Tertentu.¹⁵⁵

Harga pasar BBM di Indonesia ditentukan berdasarkan harga patokan dari Pemerintah. Harga patokan menurut Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2009 adalah :

Harga Patokan adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan harga indeks pasar Bahan Bakar Minyak dan/atau harga indeks pasar BBM rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah biaya distribusi dan margin.¹⁵⁶

Dalam hal ini, indeks pasar Bahan Bakar Minyak yang dipakai oleh Indonesia adalah MOPS¹⁵⁷. Harga patokan itu sendiri mempertimbangkan harga keekonomian¹⁵⁸, ditambah dengan adanya biaya distribusi yang dikeluarkan oleh Perusahaan yang mengajukan permohonan menjadi penjual BBM Subsidi, ditambah biaya margin perusahaan. Menteri menetapkan Harga Patokan dan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu setelah mendapatkan pertimbangan Menteri Keuangan, yang mana penetapan harga jual eceran tersebut didasarkan pada hasil kesepakatan instansi terkait yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Atas jumlah tersebut lalu akan dibandingkan dengan harga jual yang diajukan perusahaan pemohon, dan selisihnya lah yang akan menjadi subsidi Pemerintah.

¹⁵⁵ Indonesia (j), *op. cit.* Pasal 1 angka 5.

¹⁵⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 6.

¹⁵⁷ Indonesia (l), Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Pasal 1 angka 5, MOPS (*Mid Oil Platt's Singapore*) adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura. Indonesia menjadikan MOPS sebagai acuan dalam penetapan harga BBM dalam negeri karena dalam UU Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2002 diharapkan pada tahun 2004 harga BBM dalam negeri tidak lagi mendapat subsidi Pemerintah, yang mana dalam pelaksanaannya hingga saat ini, pemberian subsidi oleh Pemerintah sudah mulai dikurangi secara bertahap. Dengan begitu, harga BBM akan mengacu kepada harga pasar, sedangkan MOPS dijadikan acuan karena metode ini sudah digunakan sejak lama di Indonesia, khususnya untuk bahan bakar Avtur dan Avgas.

¹⁵⁸ Indonesia (m), Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri Pasal 1 angka 5, Harga Keekonomian adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah 15% (lima belas per seratus) (α)

Adapun perhitungannya sebagai berikut.

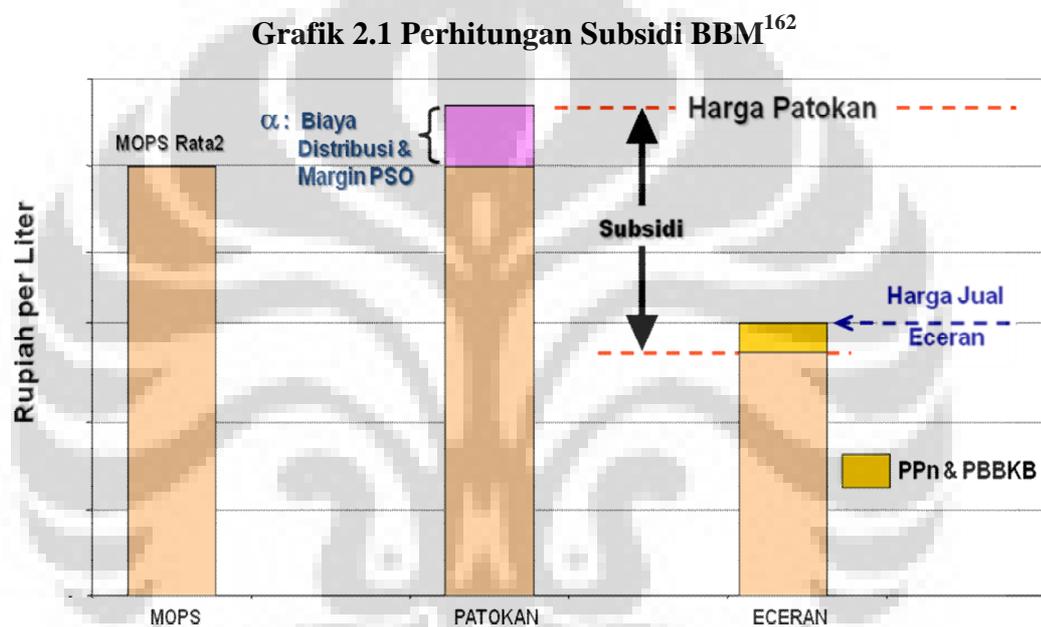
$$\text{Subsidi Pemerintah} = Q \times (\text{Harga Patokan} - \text{Harga Jual Eceran} - \text{Pajak-Pajak})^{159}$$

Keterangan :

Q : Volume Bahan Bakar Minyak

Harga Patokan: $\text{MOPS} + \alpha^{160}$

α : Biaya Distribusi + Margin¹⁶¹



Hal ini mengacu kepada Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 73 Tentang Harga Jual Eceran BBM Dalam Negeri dan juga Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. 15% MOPS diambil atas kesepakatan Dewan Komisaris Pertamina untuk Pemerintah (DKPP), yang mana komponen dari 15% (lima belas persen)

¹⁵⁹ Ir. M. Hidayat. Slide *Kebijakan Pengusahaan Sektor Hilir Migas*. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Yogyakarta, 29 Oktober 2009, Hal. 20.

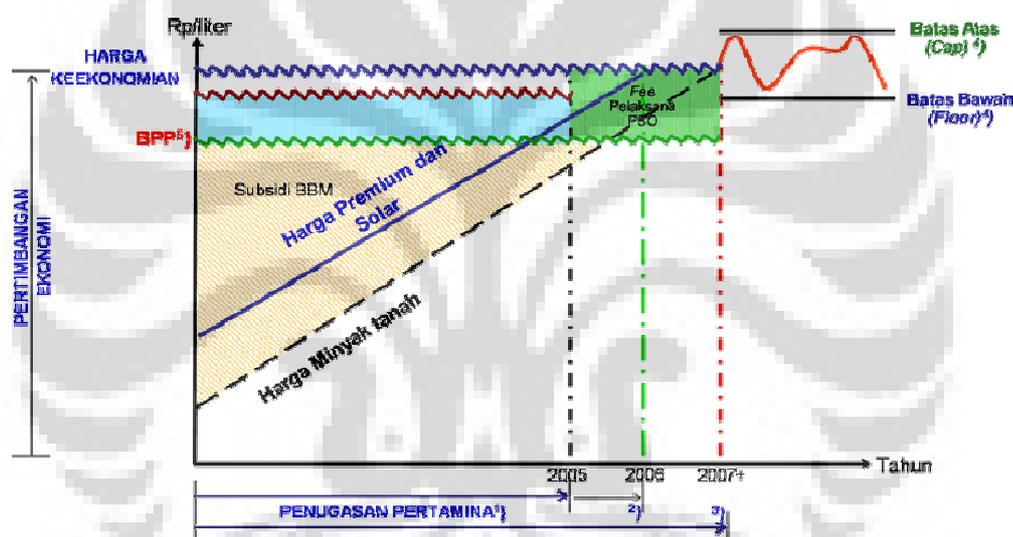
¹⁶⁰ *Ibid*, hal. 19.

¹⁶¹ *Ibid*.

¹⁶² *Ibid*, hal 20.

tersebut mencakup biaya pengapalan dari kilang, asuransi dan biaya bongkar-muat. Untuk itulah, ketika menetapkan harga BBM untuk industri mengacu pada harga pasar, Pemerintah memutuskan untuk membebankan konsumen sebesar 15% (lima belas persen) dari harga pasar. Pengambilan harga rata-rata MOPS per bulan pun ditentukan karena harga MOPS setiap hari mengalami perubahan. Pengambilan harga rata-rata ditujukan agar tidak membuat gejolak harga BBM di Indonesia. Terbukti, saat harga BBM untuk industri ditetapkan sebesar 50 persen harga pasar dan pertambahan 100 persen harga pasar, kondisinya cukup stabil.¹⁶³

Grafik 2.2 Tahapan Rasionalisasi Harga BBM¹⁶⁴



Keterangan Tabel

1. Sesuai Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 penugasan Pertamina sampai dengan November 2005
2. - Penugasan PSO dapat kepada Pertamina atau lembaga lain
- Premium dan Solar pada harga keekonomian
3. Minyak Tanah pada harga keekonomian

¹⁶³ Bappenas. *Membeli BBM Patokan MOPS*, <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Membeli%20BBM%20Patokan%20MOPS.htm>, diakses pada 4 Maret 2010.

¹⁶⁴ BPH Migas, *Tahapan Rasionalisasi Harga BBM*, http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/bbm/tahapan_rasionalisasi_harga_bbm.html, diakses pada tanggal 4 Mei 2010.

4. Sesuai amandemen Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi
5. Saat ini mengacu pada MOPS + 15%

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005, penetapan jenis BBM Tertentu dan perencanaan penjualan dari Badan Usaha dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut.

- a. Badan Pengatur mengusulkan kepada Menteri mengenai jenis, perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
- b. Menteri berdasarkan usulan Badan Pengatur menetapkan jenis, perencanaan, volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
- c. Menteri menyampaikan kepada Menteri Keuangan mengenai penetapan jenis, perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan untuk penyusunan perkiraan subsidi Jenis BBM Tertentu dan proses penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁵

Pada dasarnya, kebijakan pengaturan harga BBM Subsidi berkaitan dengan rencana Pemerintah untuk melakukan pengurangan subsidi atas jenis-jenis BBM yang beredar di masyarakat saat ini dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

¹⁶⁵ Indonesia (1), *op. cit*, Pasal 3.

Tabel 2.3 Kebijakan Harga BBM¹⁶⁶

No.	JENIS BBM	TAHAP I	TAHAP II	TENTATIF				KONSUMEN
				TAHAP III (2005)	TAHAP IV (2006)	TAHAP V (2007)	TAHAP SELANJUT-NYA	
1	M. Tanah - Bersubsidi	R	R	R	R	R	NR	Rumah Tangga Miskin, Usaha Kecil
	- Industri	R	R	R	NR	NR	NR	Industri
2	Premium	R	R	R	R	NR	NR	Angk. Pribadi, Angk. Umum, Angk. Khusus, TNI/Polri
3	M. Solar - Transportasi	R	R	R	R	NR	NR	Angk. Pribadi, Angk. Umum, Angk. Laut, Angk. Khusus, Nelayan Tradisional
	- Industri	R	R	NR	NR	NR	NR	Industri, PLN, Pertambangan, TNI/Polri
4	M. Diesel	R	R	NR	NA	NA	NA	Industri, PLN, Angk. Laut Domestik Kapal Berbendera Asing, Kapal Tujuan Luar Negeri, Pertambangan
5	M. Bakar	R	R	NR	NR	NR	NR	Industri, PLN, Angk. Laut Domestik Kapal Berbendera Asing, Kapal Tujuan Luar Negeri, Pertambangan
6	Avtur	R	NR	NR	NR	NR	NR	Industri Penerbangan, TNI/Polri
7	Avgas	R	NR	NR	NR	NR	NR	Industri Penerbangan, TNI/Polri

Keterangan Tabel

- R = *Regulated* : Harga ditetapkan Pemerintah (masih mengandung subsidi harga)
- NR = *Non Regulated* : Harga sudah tidak mengandung subsidi
- NA : Sudah tidak dipasarkan lagi
- Kategori BBM (Tahap II) : Premium, Minyak Tanah, Minyak Solar, Minyak Diesel, Minyak Bakar
- Kategori Non BBM (Tahap III) : Minyak Bakar, Avtur, Avgas, LPG, Pelumas, Aspal, Parasilin, dll

¹⁶⁶ BPH Migas, Kebijakan Harga BBM, http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/bbm/Kebijakan_harga_bbm.html. diakses pada tanggal 4 Mei 2010.

Jenis BBM Tertentu dan perencanaan volume kebutuhan tahunan serta perencanaan volume penjualan diatas digunakan sebagai dasar penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu. Penyediaan dan pendistribusian tersebut dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui penugasan oleh Badan Pengatur, yang mana dapat dilakukan melalui penunjukan langsung maupun lelang. Bentuk penugasan ini hanya diberikan kepada Badan Usaha yang telah memiliki Izin Usaha. Penunjukan langsung tersebut memiliki ketentuan-ketentuan yang wajib untuk dipenuhi. Dalam Pasal 6 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005, ketentuan yang wajib dipenuhi tersebut diantaranya sebagai berikut.

- a. Perlindungan aset kilang dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang;
- b. Jaminan ketersediaan Jenis BBM Tertentu dalam negeri;
- c. Untuk mengatasi kondisi kelangkaan BBM;
- d. Kondisi daerah terpencil dan daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan; atau
- e. Apabila hanya terdapat 1 (satu) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Umum (*Wholesale*) BBM untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu dalam satu Wilayah Distribusi Niaga.¹⁶⁷

Terhadap Badan Usaha yang ditunjuk oleh Pemerintah ini memiliki batasan yaitu larangan mengekspor Jenis BBM Tertentu. Tindakan impor dapat dilakukan apabila produksi kilang minyak dalam negeri belum mencukupi kebutuhan nasional Jenis BBM Tertentu. Pelaksanaan impor dilakukan oleh Badan Usaha setelah mendapat rekomendasi Menteri dan Izin Menteri Perdagangan. Dalam hal ini, di Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 memberikan kewajiban bagi PT Pertamina (Persero) untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian BBM Subsidi di seluruh Indonesia apabila dinilai belum ada Badan Usaha lain yang memenuhi persyaratan untuk mendapatkan penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM Subsidi, yang mana dalam pelaksanaan dan jangka waktu

¹⁶⁷ *Ibid*, Pasal 6.

penugasannya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari Badan Pengatur.

Sedangkan perihal mekanisme lelang, hal ini baru terwujud apabila terdapat lebih dari satu perusahaan pemohon, yang mana konsiderasi memenangkan tender ini oleh Pemerintah adalah pemohon mana yang membutuhkan subsidi lebih kecil. Hal ini ditujukan dalam rangka meringankan beban keuangan negara yang semakin berat dalam penyediaan dan pengadaan Bahan Bakar Minyak di dalam negeri sehingga pengurangan akan subsidi Bahan Bakar Minyak dalam negeri diperlukan. Penjelasan ini dicantumkan secara jelas dalam bagian Menimbang Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri.

Atas harga BBM Subsidi yang saat ini beredar di masyarakat merujuk kepada Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, Dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, Dan Pelayanan Umum, yang mana dalam Pasal 1 berbunyi :

Pasal 1

- (1) Harga jual eceran bahan bakar minyak jenis Minyak Tanah (*Kerosene*) untuk Rumah Tangga dan Usaha Kecil di titik serah, termasuk Pajak Pertambahan Nilai untuk setiap liter ditetapkan Rp. 2.500,00 (dua ribu lima ratus rupiah)
- (2) Harga jual eceran bahan bakar minyak jenis Bensin Premium dan Minyak Solar (*Gas Oil*) untuk Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum di titik serah termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk setiap liter ditetapkan sebagai berikut :
 - a. Bensin Premium : Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah);
 - b. Minyak Solar (*Gas Oil*) : Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah).
- (3) Harga jual eceran bensin Premium dan dan Minyak Solar (*Gas Oil*) sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) untuk transportasi darat termasuk sungai, danau, dan penyeberangan sudah termasuk Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB).¹⁶⁸

¹⁶⁸ Indonesia (n), Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, Dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, Dan Pelayanan Umum, Pasal 1.

Dari ketentuan ini juga mengatur bahwa Menteri ESDM akan mengevaluasi harga BBM Subsidi ini setiap bulannya dan menetapkan penyesuaian atas terjadinya perubahan harga yang mana didasarkan hasil kesepakatan instansi terkait yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Atas terjadinya kenaikan harga BBM Subsidi juga ditetapkan dalam peraturan ini perihal harga jual paling tinggi yang mungkin terjadi.

2.3.3.2 Pengaturan Penetapan Harga BBM Non-Subsidi

BBM Non-Subsidi disebut juga dengan istilah Bahan Bakar Umum dalam perundang-undangan. Pada dasarnya menurut Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi, dalam Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Bahan Bakar Umum adalah Bahan Bakar yang berasal dari Gas Bumi atau diolah dari Minyak Bumi atau Gas Bumi yang pemanfaatannya tidak mempengaruhi hajat hidup orang banyak dan tidak membebani keuangan negara. Bahan Bakar Umum ini merupakan bahan bakar yang kondisinya tidak lagi tergolong sebagai Bahan Bakar Tertentu, dan merupakan bahan bakar yang tidak diberikan subsidi.

Terdapat beberapa pelaku usaha dalam industri hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia, khususnya dalam bidang penjualan BBM Non-Subsidi, seperti PT Pertamina (Persero), PT Shell Indonesia, dan PT Petronas Niaga Indonesia. BBM yang dijual oleh PT Pertamina (Persero) untuk jenis kendaraan umum adalah Pertamax (RON 92), Pertamax Plus (RON 95), dan Bio-Pertamax (campuran antara 95% Pertamax dengan 5% Etanol Murni). PT Shell Indonesia juga memasarkan 3 (tiga) produk BBM diantaranya Shell Super (RON 92), Shell Super Extra (RON 95) dan Shell Diesel. Sedangkan PT Petronas Niaga Indonesia memasarkan Primax 95 (RON 95), Primax 97 (RON 97) dan Diesel.

Tidak seperti harga pada BBM Subsidi yang berubah pada jangka waktu yang cukup lama, harga dari produk-produk BBM Non-Subsidi relatif bersifat fluktuatif dan dalam jangka waktu yang relatif singkat. Perubahan ini dimungkinkan karena salah satu faktor yang mempengaruhi adalah berdasarkan

perkembangan harga minyak internasional. Hal ini disebabkan pada Pasal 10 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 menyatakan bahwa Badan Usaha atau Bentuk Badan Usaha Tetap yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu dilarang melakukan Kegiatan Usaha Hilir dan sebaliknya. Kalaupun suatu Badan Usaha melakukan Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir secara bersamaan, maka tetap harus membentuk badan hukum yang terpisah, sehingga kemudian menjadi Holding Company.

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang mana menyatakan bahwa harga seluruh BBM di Indonesia harus ditetapkan oleh Pemerintah, maka mekanisme penetapan harga dari BBM Non-Subsidi ini diatur secara umum dalam Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi sebagai peraturan pelaksanaan dari putusan yang mana berbunyi :

Pasal 5

Harga jual eceran Bahan Bakar Umum ditetapkan oleh Pemerintah dan dilaksanakan oleh Badan Usaha dengan berpedoman pada :

- a. Kemampuan daya beli konsumen dalam negeri;
- b. Kesenambungan penyediaan dan pendistribusian;
- c. Tingkat keekonomian dengan margin yang wajar.¹⁶⁹

Atas pemasaran dan pengedaran Bahan Bakar Umum di dalam negeri oleh Badan Usaha ini wajib memenuhi ketentuan standar dan mutu (spesifikasi) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan mengikuti sistem penetapan harga bahan bakar minyak yang baru, maka seharusnya harga BBM Non-Subsidi juga diatur dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah, sebagaimana halnya BBM Subsidi. Namun pada kenyataannya, yang terjadi barulah sampai pada tahap pembuatan pengaturan peraturan perundang-undangan, yaitu pada Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi. Hal inipun masih belum diwujudkan sepenuhnya, karena pengaturan pada Pasal 5 Peraturan Menteri tersebut masih belum memiliki

¹⁶⁹ Indonesia (o), Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi, Pasal 5.

peraturan pelaksanaannya. Sehingga dengan begitu, masih belum ada tolak ukur yang pasti dalam menentukan seberapa besar kemampuan daya beli konsumen dalam negeri, kesinambungan penyediaan dan pendistribusian, dan tingkat keekonomian dengan marjin yang wajar.

Belum terdapatnya pengaturan lebih lanjut perihal ketiga hal yang menjadi pertimbangan dalam penetapan harga BBM Non-Subsidi sebagaimana pada Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 tersebut, maka indikator dapat secara tidak langsung terlihat dari indikator perlindungan konsumen hilir migas, yaitu penjelasannya sebagai berikut.

Tabel 2.4 Indikator Perlindungan Konsumen Hilir Migas¹⁷⁰

No.	Maksud Dan Tujuan	Indikator Pelayanan
1.	Menjamin kelangsungan pendistribusian produk	a. Stok di depot b. Stok di lembaga penyalur c. <i>Safety stock</i>
2.	Standar dan mutu (spesifikasi) produk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	a. Pemeriksaan mutu harian b. <i>Sampling</i> rutin c. Pemberlakuan standar dan mutu (spesifikasi) atau SNI terhadap BBM, BBG, Bahan Bakar Lain dan Hasil Olahan yang diniagakan di dalam negeri sesuai yang ditetapkan oleh Menteri
3.	Keselamatan, keamanan dan kenyamanan	a. Memenuhi standar keselamatan, keamanan dan kenyamanan (pemadam kebakaran, rambu-rambu yang jelas,

¹⁷⁰ Indonesia (p), Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2008, Lampiran : Indikator Perlindungan Konsumen Hilir Migas.

		<p>dan lain-lain)</p> <p>b. Peralatan yang digunakan telah memenuhi standar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>c. Adanya standar teknis operasi yang digunakan</p>
4.	Harga pada tingkat yang wajar	<p>a. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>b. Informasi tentang perubahan harga di <i>sales point</i></p>
5.	Kesesuaian takaran/volume/timbangan	Sesuai ketentuan Badan Metrologi
6.	Jadwal waktu pelayanan	<p>a. Sesuai kebutuhan (24 jam, 12 jam, dan lain-lain)</p> <p>b. Informasi tentang jadwal pelayanan di <i>sales point</i></p>
7.	Prosedur dan mekanisme pengaduan yang mudah, sederhana dan diinformasikan secara luas	<p>a. <i>Contact Center</i> Badan Usaha</p> <p>b. Telepon layanan pengaduan, PO BOX, SMS, email dan sebagainya</p>

Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada bagian perundang-undangan dan bagian Harga Dan Subsidi Direktorat Jenderal Minyak Dan Gas Bumi, pelaksanaan dari peraturan tersebut masih belum berjalan sepenuhnya. Bentuk penetapan Pemerintah terhadap BBM Non-Subsidi masih belum diwujudkan dalam suatu produk hukum. Hal yang terjadi adalah melalui laporan

berkala sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004, khususnya Pasal 45 yang berbunyi :

Pasal 45

Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga wajib menyampaikan laporan kepada Menteri mengenai pelaksanaan kegiatan usaha Niaga setiap bulan atau sewaktu-waktu apabila diperlukan dengan tembusan kepada Badan Pengatur.¹⁷¹

Dalam laporan ini membahas mengenai rencana kegiatan per bulan, jumlah volume yang akan dikeluarkan, dan harga yang akan diberikan, yang mana laporan tersebut oleh para pelaku usaha akan ditujukan kepada Dirjen Migas dengan tembusan kepada BPH Migas. Karena belum adanya pengaturan lebih lanjut atas Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 tersebut, maka sejauh ini Pemerintah menjalankan pasal tersebut dengan melakukan perbandingan atas keadaan harga bulan sebelumnya, berikut dengan pertimbangan dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Dengan adanya penjelasan diatas, maka dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai penetapan harga BBM Non-Subsidi mengacu kepada Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008. Namun atas turunan dari pasal ini masih belum diatur lebih lanjut, yaitu masih dalam tahap pembahasan oleh beberapa pihak, diantaranya pihak Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Menteri ESDM, Menteri Keuangan, dan pihak lain yang terkait. Pembahasan ini dilakukan untuk menentukan pola perhitungan yang tepat agar dapat dihindari pembuatan ketentuan-ketentuan yang dapat merugikan pihak pelaku-pelaku usaha BBM yang ada di Indonesia dengan turut memperhatikan status para pelaku usaha tersebut berupa Perseroan Terbatas yang mengedepankan keuntungan perusahaan. Dengan begitu, untuk sementara waktu pelaksanaan dari putusan Mahkamah Konstitusi atas revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 atas penetapan harga BBM Non-Subsidi adalah berupa laporan berkala setiap bulannya.

¹⁷¹ Indonesia (d), *op. cit*, Pasal 45.

BAB 3
ANALISIS PERSAINGAN USAHA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 002/PUU-I/2003

3.1 Analisis Teoretis Penetapan Harga dalam Konsep Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan :

Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.¹⁷²

Dan salah satu tujuan pembentukan undang-undang tersebut yang mana terdapat pada Pasal 3 huruf a adalah untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Keberadaan Pasal 2 dan Pasal 3 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merupakan suatu bentuk keselarasan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, yang dalam hal ini adalah antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 :

- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.¹⁷³

Dengan adanya kedua pasal diatas, maka dapat dilihat bahwa hukum persaingan usaha di Indonesia, yang mana diwujudkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, telah menganut prinsip yang terdapat pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusi negara. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan ini membuat antara *Staats Grund Gezets* dengan undang-undang di bawahnya sejalan dan tidak saling bertentangan satu sama lain. Hal ini

¹⁷² Indonesia (c), *op. cit.* Pasal 2.

¹⁷³ Indonesia (g), *op. cit.*, Amandemen keempat, Pasal 33 ayat (4).

dibuktikan dengan dimasukkannya aspek kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat dalam undang-undang, sejalan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Pada dasarnya, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menolak privatisasi, dengan batasan privatisasi tersebut tidak meniadakan penguasaan negara untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi tersebut tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷⁴

Ditinjau dari segi materiil Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, khususnya pada isi yang menyatakan bahwa Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi dinyatakan tidak mengikat dan atas harga Bahan Bakar Minyak yang beredar di masyarakat harus ditetapkan Pemerintah, maka tindakan Pemerintah yang bersangkutan diizinkan oleh undang-undang yang berlaku, khususnya yaitu pada Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam pasal tersebut, dijelaskan mengenai monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah dapat terjadi sepanjang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan secara tegas dalam "Menimbang" huruf b Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa :

Minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam

¹⁷⁴ Indonesia (q), Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003 hal. 127.

perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹⁷⁵

Hal ini juga ditambah dengan bunyi Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 :

Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.¹⁷⁶

Dengan adanya hal ini, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan Pemerintah dalam penetapan harga BBM di Indonesia untuk melakukan monopoli atas kekayaan alam diizinkan oleh Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan unsur "pemusatan kegiatan" yang sebagaimana terdapat dalam Pasal 51 terpenuhi, sebab pengertiannya dapat dipetik pada pengertian "pemusatan kekuatan ekonomi" dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang berbunyi :

Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.¹⁷⁷

Dalam hal ini, secara nyata ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan bahwa harga BBM Subsidi dan Non-Subsidi ditetapkan oleh Pemerintah, yaitu dalam *Judicial Review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang kemudian pada turunan perundang-undangannya diatur pada Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2009 yang isinya mengubah Pasal 72 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Dan Gas Bumi, yang mana sebelumnya berbunyi :

Pasal 72

- (1) Harga Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi, kecuali Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.
- (2) Harga Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dan ditetapkan oleh Badan Pengatur

¹⁷⁵ Indonesia (a), *op. cit.* Menimbang huruf b.

¹⁷⁶ *Ibid*, Pasal 4.

¹⁷⁷ Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal 1 angka 3.

dengan mempertimbangkan aspek teknis dan ekonomis atas penyediaan Gas Bumi serta sesuai dengan kebijakan harga yang ditetapkan Pemerintah.

- (3) Badan Pengatur melaksanakan pengawasan atas harga Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2).¹⁷⁸

Setelah dilakukan perubahan dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2009 berubah menjadi :

Pasal 72

Harga Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi diatur dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah.¹⁷⁹

Yang kemudian dalam peraturan pelaksanaannya pun juga telah disesuaikan yaitu untuk BBM Subsidi diatur pada Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2009 Tentang Penyediaan Dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, dan Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2006 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri; dan untuk BBM Non-Subsidi pada Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi, khususnya pada Pasal 5 yang secara tegas menyatakan bahwa atas harga jual eceran Bahan Bakar Umum (Non-Subsidi) ditetapkan oleh Pemerintah.

Unsur "...diatur dengan undang-undang..." dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pun juga terpenuhi. Ini dibuktikan dengan keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi khususnya Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang mengatur mengenai mekanisme penetapan harga BBM yang kemudian dilakukan peninjauan kembali (*Judicial Review*) dan menciptakan produk hukum baru yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

Pihak yang memiliki kewenangan untuk menetapkan harga BBM tersebut, baik Subsidi maupun Non-Subsidi, setelah adanya Putusan MK ini adalah Menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi Minyak dan Gas Bumi

¹⁷⁸ Indonesia (d), *op. cit.*, Pasal 72.

¹⁷⁹ Indonesia (r), *Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 30 Tahun 2009, LN No. 59, TLN No. 4996, Pasal 72.

dengan mempertimbangkan hasil kesepakatan dengan Badan Pengatur yaitu Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) dan Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi.

Dengan adanya penjelasan-penjelasan yang dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tindakan monopoli kembali oleh Pemerintah atas BBM diizinkan oleh undang-undang. Hal ini dibuktikan dengan terpenuhinya unsur-unsur dalam pasal maupun sinkronisasi antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah yang mendukung terpenuhinya unsur-unsur pasal tersebut.

Akan adanya monopoli kembali oleh Pemerintah ini, maka penempatan kembali (reposisi) fungsi Pemerintah sebagai regulator akan berakibat :

1. Terbukanya kegiatan usaha/bisnis yang selama ini dimonopoli oleh perusahaan negara;
2. Terciptanya kompetisi dalam satu jenis usaha antara perusahaan negara di satu sisi dengan perusahaan-perusahaan swasta di sisi lain yang mengakibatkan konsumen akan memperoleh beberapa *service provider* dalam kegiatan usaha tersebut;
3. Kebebasan perusahaan negara dalam melakukan operasi bisnisnya dari beban sosial politik yang harus ditanggungnya selama ini.¹⁸⁰

Terdapat 3 (tiga) prinsip umum dalam Hukum Persaingan Usaha, diantaranya sebagai berikut.

1. *Rule of Reason* dan *Per se*
2. Pendekatan Struktur Pasar dan Tingkah Laku
3. Definisi

Ad. 1 Rule of Reason dan Per Se

Tindakan monopoli menggunakan perumusan *Rule of Reason*. Hal ini dikarenakan yang dimaksudkan dengan *Rule of Reason* yaitu lebih memfokuskan

¹⁸⁰ KPPU, *National Interest dan Instrumen Persaingan Dalam Arah Kebijakan Sektor Hilir Migas*, Kompetisi Magz, hal. 6.

kepada melihat akibat yang dimunculkan dari suatu perbuatan monopoli tersebut, maupun kerugian yang secara nyata terhadap persaingan. Hal ini berbeda dengan perumusan *Per se* yang mana perbuatan tersebut sudah dapat terbukti dilakukan dan dapat diproses secara hukum tanpa harus menunjukkan akibat-akibat atau kerugian seperti dalam konsep *Rule of Reason*. Pada dasarnya yang dilarang dalam undang-undang bukanlah keadaan monopoli yang tercipta, tetapi lebih kepada penyalahgunaan posisi monopoli yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha untuk melakukan tindakan-tindakan anti persaingan tersebut. Disaat tindakan-tindakan anti persaingan itu dilakukan dan kemudian memberikan dampak yang merugikan masyarakat baik konsumen maupun sesama pelaku usaha lah monopoli tersebut melanggar undang-undang.

Monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah dalam industri hilir migas berupa kewenangan untuk menetapkan harga BBM Subsidi maupun Non-Subsidi ini diperbolehkan oleh undang-undang. Hal ini dikarenakan :

1. kondisi yang diciptakan dalam pasar hilir adalah monopoli yang mana objek yang diperdagangkan disini merupakan kekayaan alam, dimana dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa atas segala kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia merupakan milik negara;
2. tindakan penguasaan atas minyak dan gas bumi ini dikarenakan aspek minyak dan gas bumi di Indonesia menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara, sehingga memiliki relevansi dengan perkembangan pertumbuhan ekonomi bangsa; dan
3. tujuan monopoli oleh negara bukan untuk mencari keuntungan dari keadaan yang ada (*profit-oriented*), tetapi lebih kepada tujuan melindungi kepentingan umum dan menyejahterakan rakyat. Hal ini dibuktikan dengan keberadaan BBM Subsidi yang ditujukan untuk kepentingan konsumen tertentu dimana konsumen tertentu ini merupakan konsumen yang dinilai dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi bangsa, seperti rumah tangga, usaha kecil, usaha perikanan, transportasi, dan pelayanan umum. Pemberian subsidi dinilai Pemerintah dibutuhkan untuk konsumsi BBM di Indonesia bagi konsumen tertentu

karena adanya penilaian bahwa masyarakat Indonesia masih belum mampu untuk membeli BBM sesuai dengan harga yang sebenarnya di pasar, sedangkan Indonesia sebagai negara berkembang masih sangat mengutamakan pertumbuhan ekonomi untuk terus ditingkatkan.

Ad. 2 Pendekatan Struktur Pasar dan Tingkah Laku

Perihal pendekatan struktur penguasaan pasar dan tingkah laku yaitu maksudnya lebih mengedepankan keadaan pasar yang diciptakan dan tingkah laku dari pelaku usaha yang bersangkutan. Dalam pendekatan struktur penguasaan pasar oleh pelaku usaha, yang menjadi bahan analisis utama adalah apakah pelaku usaha melakukan pelanggaran hukum persaingan dengan menilai struktur pasar setiap produk oleh suatu pelaku usaha. Sedangkan pendekatan perilaku adalah pelaku usaha tidak dilarang menjadi “besar” sepanjang posisinya tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Struktur pasar dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa harga BBM ditetapkan oleh Pemerintah yaitu berupa kondisi monopoli, yaitu berupa penguasaan negara atas segala kekayaan alam yang dimiliki Indonesia, yang kemudian keadaan penguasaan pasar ini diperbolehkan oleh undang-undang, khususnya Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dikaitkan dengan pendekatan tingkah laku, maka monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah ini adalah sebatas keadaan monopoli saja, tanpa adanya unsur tindakan-tindakan anti persaingan yang dilakukan berkaitan dengan posisi monopolinya tersebut. Dengan tidak dilakukannya tindakan-tindakan anti persaingan tersebut maka monopoli Pemerintah dapat dikatakan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Ad. 3 Definisi

Definisi yang dimaksudkan disini yaitu berupa pemberian definisi yang jelas, muda dan tidak mempunyai arti ganda dalam suatu peraturan perundang-

undangan. Hal ini ditujukan agar dapat memperkecil kemungkinan perbedaan pendapat yang tidak perlu dan menghindarkan untuk menunjuk arti dari suatu kata pada rumusan ketentuan lain. Definisi disini diharapkan dapat mempermudah penerapan hukum secara efektif.

Pengaturan mengenai monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah telah dijelaskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam jangka waktu setelah diundangkannya undang-undang tersebut yaitu antara tahun 1999 – 2009, Pasal 51 masih dinilai kurang memberikan penjelasan mengenai kewenangan Pemerintah melakukan monopoli, baik itu bentuk kewenangannya maupun pihak mana yang diberikan wewenang tersebut. Apalagi dalam penjelasan undang-undang pun hanya berbunyi “*cukup jelas*”. Namun pada akhirnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengeluarkan Keputusan Komisi Nomor 89 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara. Dalam keputusan tersebut menjelaskan mengenai setiap unsur Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan begitu, pengaturan akan monopoli oleh Pemerintah dinilai cukup memberikan penjelasan.

Sekilas atas isi putusan MK seakan sarat akan tindakan penetapan harga, karena Pemerintah kini memiliki wewenang atau tugas untuk menetapkan harga atas semua BBM yang beredar di masyarakat. Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 hal tersebut dilarang. Namun apabila ditinjau lebih jauh, penetapan harga yang dilakukan oleh Pemerintah bukan merupakan tindakan penetapan harga sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan :

1. Pemerintah tidak termasuk dalam klasifikasi pelaku usaha sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, sebab pihak yang memiliki kewenangan tersebut adalah Menteri ESDM;
2. Penetapan harga sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah dilakukan berdasarkan perjanjian yang dilakukan

oleh beberapa pelaku usaha, sedangkan Pemerintah menetapkan harga tanpa adanya suatu perjanjian dengan pelaku usaha lainnya;

3. Tindakan penetapan harga dalam undang-undang dilarang karena adanya unsur tujuan berupa menghasilkan laba yang setinggi-tingginya. Pemerintah melakukan penetapan harga adalah untuk menjaga kepentingan umum agar masyarakat tidak dirugikan dan justru untuk mendorong pertumbuhan ekonomi;
4. Karakteristik lainnya dari tindakan penetapan harga dalam undang-undang adalah harga yang didiktekan kepada konsumen merupakan harga yang berada di atas kewajaran. Lain halnya dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Atas harga BBM Subsidi sudah tentu di bawah harga pasar, karena adanya subsidi itu sendiri. Sedangkan pada BBM Non-Subsidi terdapat 3 hal yang menjadi pertimbangan yang mana salah satunya yaitu memperhatikan daya beli masyarakat.

Sehingga dengan adanya penjelasan di atas maka dapat dikatakan tindakan penetapan harga yang dilakukan oleh Pemerintah bukan merupakan tindakan penetapan harga sebagaimana yang terdapat dalam undang-undang.

3.2 Keberadaan Monopoli Kembali Pemerintah Dalam Penetapan Harga BBM Subsidi

Salah satu alasan Pemerintah melakukan monopoli kembali terhadap minyak dan gas bumi di Indonesia adalah bahwa hal ini tercantum dalam peraturan perundang-undangan, yaitu selain pada bagian Menimbang huruf b di Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, tetapi juga Menimbang huruf c yang mana berbunyi :

Bahwa kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.¹⁸¹

Hal ini sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁸¹ Indonesia (a), *op. cit*, Menimbang huruf c.

Keberadaan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang salah satu isinya yaitu menetapkan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tidak mengikat tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bagaimana mekanisme penetapan harga BBM selanjutnya terkait dengan adanya putusan ini. Sehingga dengan tidak mengikatnya penetapan harga BBM dengan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar menciptakan penafsiran oleh masyarakat bahwa harga atas segala jenis BBM yang beredar di masyarakat akan ditetapkan oleh Pemerintah.

Terkait dengan penetapan harga oleh Pemerintah, keberadaan BBM Subsidi kemudian menimbulkan permasalahan terkait dengan peredarannya di masyarakat yang menyaingi BBM Non-Subsidi dari pelaku-pelaku usaha industri hilir lain yang juga menjalankan usaha penjualannya di Indonesia. Hal ini dikarenakan pada dasarnya BBM Subsidi (atau yang dalam istilah perundang-undangan adalah BBM Tertentu) dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 yaitu :

Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu yang selanjutnya disebut Jenis BBM Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu.¹⁸²

Jadi dapat dikatakan peruntukan BBM Subsidi adalah hanya untuk konsumen tertentu saja, yang mana golongan konsumen pengguna BBM Bersubsidi terbagi menjadi rumah tangga, usaha kecil atau usaha mikro, usaha perikanan, transportasi dan pelayanan umum. Namun permasalahan disini adalah bahwa persentase konsumen tertentu ini mencapai 70% dari masyarakat Indonesia. Jumlah yang melebihi 50% inilah yang kemudian dinilai dapat memberatkan pelaku-pelaku usaha lain yang menyaingi BBM Subsidi dalam memasarkan produk BBM-nya tersebut, karena secara otomatis orang-orang akan lebih memilih bahan bakar subsidi daripada non-subsidi. Hal ini didasari pemikiran bahwa BBM Subsidi lebih murah daripada BBM Non-Subsidi. Untuk itulah timbul permasalahan perihal keberadaan subsidi menciptakan kondisi monopoli oleh Pemerintah karena menguasai lebih dari 50% pangsa pasar dan

¹⁸² Indonesia (1), *op. cit*, Pasal 1 angka 1.

juga menciptakan persaingan usaha tidak sehat dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia.

Latar belakang dari diberlakukannya BBM Subsidi di Indonesia adalah karena pada dasarnya Pemerintah menilai bahwa rakyat Indonesia belum mampu untuk membeli bahan bakar sesuai dengan harga pasar. Pernyataan ini dibuktikan dengan mudah bahwa hingga saat inipun dapat dirasakan sendiri orang-orang masih lebih memilih BBM Bersubsidi daripada BBM Non-Subsidi karena adanya perbedaan harga, walaupun dari segi kualitas, BBM Non-Subsidi lebih menawarkan tingkatan nilai oktan yang lebih tinggi dan pelayanan yang memuaskan. Pertimbangan lain dari penilaian ini adalah fakta bahwa Indonesia merupakan negara berkembang, sehingga dengan masih kurangnya kemampuan masyarakat inilah subsidi diberikan negara untuk menyokong pertumbuhan ekonomi bangsa.

Dengan adanya penjelasan diatas, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan subsidi pada industri hilir bahan bakar minyak merupakan salah satu tindakan perlindungan Pemerintah terhadap bangsa Indonesia dan merupakan realisasi dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Keberadaan subsidi disini tidak dapat disamakan dengan alat Pemerintah untuk memonopoli suatu pasar tertentu, walaupun pada kenyataannya atas tipe-tipe konsumen yang dapat memperoleh BBM Subsidi ini meliputi kurang lebih 70% masyarakat Indonesia, belum lagi atas konsumen pengguna BBM bersubsidi akan ada usulan untuk memperluas ruang lingkup konsumen yaitu kepada pembatik, omprongan tembakau, dan daerah cagar budaya.¹⁸³ Hal ini disebabkan keadaan yang terjadi adalah sebatas konsep monopoli, yaitu berupa penguasaan atas produksi dan/atau atas pemasaran barang oleh suatu pihak, yang dalam hal ini adalah penguasaan atas hasil-hasil produksi minyak dan gas bumi oleh Pemerintah.

¹⁸³ Tambangnews.com. *Perpres Harga Jual Eceran BBM Segera Direvisi, 9 September 2009.* <http://www.tambangnews.com/berita/utama/311-perpres-harga-jual-eceran-bbm-segera-direvisi.html> Diakses pada 9 Maret 2010.

Sejauh ini tidak ada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang mengandung unsur praktek monopoli yang mengakibatkan timbulnya persaingan usaha tidak sehat maupun merugikan kepentingan umum. Penguasaan pasar yang tercipta dari keberadaan subsidi justru dilakukan untuk melindungi kepentingan umum. Dan sepanjang Pemerintah tidak menggunakan posisinya untuk merugikan masyarakat maupun menguntungkan dirinya sendiri atau segelintir kelompok (berupa *profit-oriented*) maka kondisi penguasaan pasar ini diperbolehkan.

Keberadaan BBM Subsidi pun seharusnya tidak begitu mengusik pelaku-pelaku usaha di industri hilir niaga BBM di Indonesia. Hal ini dikarenakan pada dasarnya objek yang diperjualbelikan bukanlah barang substitusi. Penggunaan BBM dilakukan tergantung kepada kebutuhan nilai oktan mesin untuk bekerja dengan baik ataupun tipe mesin itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk penggunaan kendaraan diatas 2000 CC tidak dapat menggunakan bensin tipe Premium, tetapi harus dengan nilai oktan yang tinggi yaitu seperti Pertamina, Super Shell, atau Primax 95. Hal ini dikarenakan biasanya atas kendaraan dengan mesin diatas 2000 CC memiliki Rasio Kompresi¹⁸⁴ antara 9 – 11. Hal ini dikarenakan akan berdampak pada performa mesin kendaraan itu sendiri untuk pembakaran yang lebih baik dan menjaga mesin kendaraan. Perbedaan yang lebih signifikan adalah bahwa BBM Non-Subsidi adalah BBM dengan nilai oktan tinggi dan kadar timbal yang lebih rendah, berbeda dengan BBM Subsidi.

Permasalahan baru timbul terhadap bensin untuk diesel, yang mana baik pada BBM Subsidi maupun Non-Subsidi memilikinya yaitu Solar pada Pertamina, Diesel pada Petronas, dan Shell Diesel pada Shell. Namun atas adanya hambatan yang dirasakan oleh para pelaku usaha BBM Non Subsidi ini diperbolehkan oleh undang-undang. Hal ini karena pada dasarnya kembali lagi kepada Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang memperbolehkan dilakukannya

¹⁸⁴ Rasio Kompresi (*Compression Ratio*) adalah hasil perhitungan perbandingan tekanan yang berkaitan dengan volume ruang bakar, terhadap jarak langkah piston dari titik bawah ke titik paling atas saat mesin bekerja. CR ini dapat dilihat pada Spesifikasi kendaraan, yang mana untuk CR antara 7 – 9 adalah bensin dengan nilai oktan 88, CR 9 – 10 menggunakan oktan 92, dan CR 10 – 11 menggunakan oktan 95. Abrianto Wahyu Wibisono. *Bensin Mobil retro, Premium atau Pertamina*, <http://mobilretro.com/bensin-mobil-retro-premium-atau-pertamax/> diakses pada tanggal 4 Mei 2010.

monopoli oleh negara. Hambatan diperbolehkan untuk diciptakan oleh Pemerintah sepanjang tindakan tersebut bertujuan untuk melindungi kepentingan umum. Namun atas hal ini, pelaku usaha lain masih tetap dapat bersaing memasarkan produk bensin peruntukan mesin diesel ini terhadap bensin solar BBM Subsidi. Hal ini dikarenakan daya saing pelaku-pelaku usaha tersebut adalah kualitas yang lebih baik dibandingkan dengan kualitas pada BBM Subsidi, mengingat BBM Subsidi memiliki nilai oktan yang rendah serta kadar timbal dan sulfur yang tinggi. Sehingga dengan adanya hal ini para pelaku usaha memberikan pilihan kepada masyarakat selaku konsumen BBM untuk menentukan jenis BBM mana yang dibutuhkan.

Deregulasi BBM Subsidi

Karena globalisasi dan perkembangan teknologi, paradigma monopoli publik mulai ditinggalkan dengan dilakukannya pencabutan monopoli pada bidang usaha yang dahulunya dianggap monopoli alamiah.¹⁸⁵ Pada saat yang sama, mulai tumbuh ketidakpuasan atas kinerja badan usaha Pemerintah, berkurangnya APBN, dan tingginya kebutuhan investasi telah menyebabkan Pemerintah berbalik arah dan meningkatkan peran sektor privat.¹⁸⁶

Monopoli alamiah yang terkandung dalam sektor migas khususnya dalam penetapan harga BBM di Indonesia ini sebagian memiliki campur tangan Pemerintah berupa pemberian subsidi. Pada dasarnya, keberadaan subsidi memang dinilai dapat mengganggu persaingan usaha yang ada dalam pasar, khususnya dalam hal ini yaitu dalam industri hilir minyak dan gas bumi Indonesia. Untuk itulah, Pemerintah dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 memiliki harapan bahwa pada tahun 2004 harga BBM dalam negeri tidak lagi mendapat subsidi dari Pemerintah, yang mana dalam implementasinya hingga 2010 ini,

¹⁸⁵ Sam Amri Samid. Skripsi *Tinjauan Persaingan Usaha Penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM) pada Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia (Studi Kasus Penunjukan Langsung dan Lelang Penyediaan BBM Bersubsidi)*. hal. 34.

¹⁸⁶ S. Ran Kim and A. Horn, *Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies*, Departement of Economic and Social Affairs Discussion Paper Series, (New York, Maret 1999), hal. 5. Dikutip dari Sam Amri Samid, Skripsi *ibid*.

pemberian subsidi sudah mulai dikurangi secara bertahap hingga masyarakat dapat menyesuaikan kebutuhan BBM dengan mekanisme pasar yang ada. Hal ini salah satunya dibuktikan dengan dikurangnya alokasi subsidi yang dianggarkan Pemerintah dalam APBN 2010 sebesar 144,4 triliun rupiah, menurun 15,6 triliun rupiah dibandingkan alokasi dalam APBN Perubahan 2009.¹⁸⁷ Alokasi tersebut setara dengan 14,3 persen dari total APBN 2010 yang sebesar 1.009,48 triliun rupiah.¹⁸⁸

Subsidi BBM pada dasarnya dinilai perlu untuk dilakukan, alasan-alasan yang melatarbelakangi hal tersebut adalah sebagai berikut.

- (i) Harga BBM yang rendah dan subsidi yang tidak tepat sasaran menyebabkan penggunaan BBM menjadi boros, tidak mendorong efisiensi. Lebih jauh, hal ini akan mengakibatkan ketergantungan yang sangat tinggi pada BBM yang dalam jangka panjang akan membahayakan “*security of energy supply*” kita.
- (ii) Pada dasarnya negara seperti Indonesia masih membutuhkan tambahan dana untuk kegiatan eksplorasi, riset-riset di bidang minyak dan gas bumi dan sumber-sumber energi alternatif. Sebagian pendapatan dari penjualan/produksi minyak bumi, selanjutnya dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan seperti ini yang akan bermanfaat untuk memperpanjang umur industri minyak bumi di tanah air.
- (iii) Peningkatan harga minyak pada umumnya lebih menguntungkan negara-negara konsumen, khususnya yang menerapkan pajak karbon (*carbon tax*) hingga 200 persen atau lebih dari harga BBM yang dijual di negeri tersebut. Daripada kenaikan harga minyak tersebut lebih menguntungkan negara-negara konsumen, lebih bijaksana bila “*windfall profit*” karena kenaikan harga minyak mentah tersebut dapat kita gunakan sendiri secara lebih produktif, termasuk untuk melakukan riset-riset di bidang energi baru, pencarian lapangan minyak (dan sumber daya energi lainnya) yang baru, dstnya.

¹⁸⁷ Koranjakarta.com. *Alokasi Subsidi Turun Rp 15,6 triliun, 4 Agustus 2009*, <http://dhi.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=14483> diakses pada 4 Maret 2010.

¹⁸⁸ *Ibid.*

(iv) Indonesia bukanlah negara pengekspor besar untuk minyak bumi. Dibandingkan anggota OPEC lainnya, cadangan dan produksi minyak bumi Indonesia tidak besar, apalagi bila dibagi dengan jumlah penduduk. Rasio ekspor minyak bumi Indonesia dibandingkan konsumsi dalam negerinya pun telah semakin kecil. Indonesia dalam hal ini tidak bisa mencontoh beberapa anggota OPEC yang memberikan subsidi untuk konsumsi BBM di negeri mereka. Bagi Indonesia, memanfaatkan pendapatan minyak secara lebih bijaksana adalah lebih baik daripada menggunakannya untuk membiayai konsumsi BBM yang boros oleh masyarakat.¹⁸⁹

Dengan berkurangnya subsidi yang diberikan Pemerintah terhadap BBM di Indonesia, maka harga BBM dapat dipastikan mengalami kenaikan. Kenaikan BBM tersebut berarti biaya operasional atau biaya produksi kalangan dunia usaha semakin meningkat. Jika harga jual produk dunia usaha tidak dinaikkan, maka dunia usaha akan mengalami kerugian. Sementara jika harga dinaikkan untuk penyesuaian, apakah produknya akan laku terjual atau konsumen tetap akan membeli produknya, dan sebagainya. Begitu pula halnya dengan dunia usaha yang bersifat jasa.

Dalam kenyataannya, setelah harga minyak dunia melonjak dan harga BBM nasional naik bahkan cukup banyak kalangan usaha seperti pabrik yang menghentikan sementara proses produksi pabriknya, sebelum ada keputusan yang menunjang usahanya kembali atau sebelum ada jalan keluar untuk mencari alternatif pengganti minyak bumi. Di sisi lain, dengan adanya kenaikan harga BBM nasional per 1 Oktober 2005 yang cukup tinggi, mengakibatkan kenaikan harga-harga lainnya termasuk harga / tarif transportasi.¹⁹⁰ Di luar dugaan, akhirnya hal tersebut berpengaruh pada tingkat inflasi yang cukup tinggi per bulan Oktober 2005 yang sebesar 8,7%, yang mana tingkat inflasi sepanjang 2005 diperkirakan mencapai sekitar 14%, yang merupakan laju inflasi tertinggi dalam 4

¹⁸⁹ Hanan Nugroho, *op.cit.* hal 15.

¹⁹⁰ PT Pertamina (Persero). *op.cit.* Hal 23-24.

tahun terakhir.¹⁹¹ Hal ini berpengaruh pada sektor riil / produksi / industri, dimana biaya produksi akan meningkat dan pengaruhnya pada kenaikan harga jual. Sebagai perbandingan tingkat inflasi tahun 2003 hanya 5% dan tahun 2004 sebesar 6,4%.¹⁹² Kenaikan BBM yang tinggi juga mengakibatkan sebagian masyarakat umum pemakai transportasi banyak beralih kepada kendaraan sepeda motor, yang relatif lebih efisien dalam biaya BBM dibandingkan dengan jika pemakaian kendaraan roda empat atau dengan transportasi umum.

Menteri Keuangan pada waktu itu, Ibu Sri Mulyani, menjelaskan bahwa di tahun 2010 Pemerintah merancang subsidi lebih *targeted* agar lebih akuntabel, tepat sasaran, efektif, prediktabel, dan stabilitas APBN terjaga. Pemerintah juga akan membuat desain awal bagi kebijakan jangka menengah, yang mana meliputi:

1. Pengalihan secara bertahap subsidi harga (BBM, listrik dan pangan) kepada subsidi tepat sasaran.
2. Membatasi pengguna subsidi hanya kepada rumah-tangga sasaran, sektor prioritas dan pelayanan umum dengan sistem distribusi tertutup.
3. Perbaiki basis data rumah-tangga sasaran, khususnya petani, pengrajin dan nelayan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih penerima subsidi, dan akhirnya subsidi dapat diterima oleh rumah-tangga yang betul-betul membutuhkan.¹⁹³

Dengan adanya kebijakan yang diambil oleh Pemerintah bahwa subsidi atas Bahan Bakar Minyak dikurangi secara bertahap hingga pada titik dimana ditiadakannya subsidi tersebut, tidak serta merta Pemerintah dengan sepenuhnya menyerahkan penetapan tersebut kepada pasar. Pemerintah tetap akan melakukan penetapan harga sesuai dengan standar mutu tiap jenis BBM, walaupun tanpa adanya subsidi.

Salah satu tujuan diadakannya subsidi atas harga BBM adalah agar BBM dalam industri hilir Indonesia tetap memiliki *ceiling price*. *Ceiling price* ini dilihat

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

bukan dari harga jual eceran dari BBM Subsidi, karena pada dasarnya harga dengan subsidi adalah harga di bawah harga pasar. Karena itu, letak *ceiling price* adalah terletak pada harga patokan.¹⁹⁴ *Ceiling price* ini ditujukan dengan harapan bahwa pelaku-pelaku usaha dalam industri niaga hilir dapat tetap merealisasikan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33, yaitu dengan lebih mementingkan kepentingan rakyat Indonesia atau hajat hidup orang banyak daripada maksimalisasi laba perusahaan, mengingat masih lemahnya kemampuan masyarakat selaku konsumen BBM yang saat ini telah menjadi kebutuhan masyarakat untuk menyokong hidup dan pertumbuhan ekonomi bangsa. Dengan adanya pendahuluan kepentingan ini maka perlindungan atas kesejahteraan rakyat akan tercipta.

Keberadaan putusan MK menciptakan batasan bagi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 yang mana sebelumnya mengatur untuk dilepaskannya penetapan harga kepada pasar. Putusan MK yang salah satu isinya yaitu menetapkan harga BBM diatur oleh Pemerintah merupakan tindakan represif untuk melindungi kesejahteraan rakyat berupa tetap menciptakan *ceiling price* dalam pasar industri hilir, walaupun subsidi dihilangkan.

Selain sebagai *ceiling price*, kondisi peniadaan subsidi ini juga diharapkan dapat mendorong iklim usaha secara lebih sehat, transparan, dan efisien karena konsumen memiliki beberapa pilihan dalam pelayanan produksi tersebut. Adanya pengaturan baru tersebut diharapkan dapat mencapai tujuan pembentukan undang-undang yang pada prinsipnya adalah menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha, meningkatkan daya saing nasional, regional maupun internasional, serta meningkatkan pendapatan negara dengan memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional.¹⁹⁵

Dengan masuknya pihak swasta, baik domestik maupun asing maka pengaruh kompetisi akan semakin kuat dalam industri hilir migas. Dengan adanya kompetisi ini maka akan dapat meningkatkan *energy accessibility* (ketersediaan

¹⁹⁴ Wawancara dengan Kepala Bagian Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi pada 7 Mei 2010 pukul 10.00 WIB.

¹⁹⁵ A.M Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, (Jakarta : Program Pascasarana FHUI, 2003), hal. 77.

energi) dengan harga yang juga lebih efisien. Pada akhirnya, aura kompetisi ini akan memberi dampak Pemerintah tidak harus menanggung beban untuk "terus-menerus mensubsidi" konsumsi energi kepada masyarakat, yang mana dalam APBN telah menetapkan bahwa pemberian subsidi atas BBM akan mulai dikurangi hingga titik dimana subsidi BBM ditiadakan. Dengan begitu, alokasi APBN yang sebelumnya ditujukan untuk BBM Subsidi akan dialihkan ke sektor yang dinilai dapat memberikan manfaat lebih baik. Anggaran yang dihemat bisa digunakan untuk memperbaiki sarana transportasi umum, menciptakan energi alternatif, serta meningkatkan subsidi untuk rakyat miskin.¹⁹⁶ Dengan demikian, maka pembatasan subsidi BBM diharapkan dapat memperbaiki taraf hidup masyarakat menuju kehidupan ekonomi berkeadilan.

3.3 Dampak Persaingan Usaha Pada Penetapan Harga BBM Non-Subsidi

Perubahan arah kebijakan persaingan migas ke arah liberalisasi mempunyai dampak pada iklim usaha hilir minyak dan gas bumi. Di sisi hilir migas, perubahan arah kebijakan membuat bertambahnya pelaku usaha di industri hilir khususnya bidang perniagaan, sehingga dengan begitu dapat menciptakan berbagai bentuk pilihan bagi masyarakat Indonesia selaku konsumen BBM, dapat menciptakan harga yang lebih kompetitif karena mulai masuknya pesaing-pesaing, dan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen. Sebagai gambaran, pada bulan Juli 2006 untuk sisi pendistribusian BBM Non-Subsidi, telah terjadi persaingan antara PT Pertamina (Persero), PT Shell Indonesia, dan PT Petronas Niaga Indonesia terkait dengan harga mereka yang cukup kompetitif. Selain di sisi harga, persaingan terjadi dalam bentuk kualitas pelayanan oleh Petronas dan Shell seperti adanya tambahan jasa pembersihan mobil, minimarket, *food court*, ATM, serta SPBU yang nyaman dan transparan, yang kemudian konsep ini juga dilakukan oleh Pertamina sebagai bentuk upaya kompetisinya.

Salah satu tujuan dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang isinya harga BBM ditetapkan oleh Pemerintah ini apabila ditinjau dari aspek persaingan usaha adalah untuk menghindari terjadinya diskriminasi harga antara satu wilayah

¹⁹⁶ Media Indonesia. *Membatasi Subsidi BBM*. Tanggal 28 Juni 2010 hal. 1.

yang satu dengan wilayah yang lain. Hal ini dibuktikan dengan memang terjadinya perbedaan harga pada beberapa wilayah tertentu, baik oleh PT Pertamina (Persero), PT Petronas Niaga Indonesia, dan PT Shell Indonesia, walaupun harga-harga tersebut tidak berbeda secara signifikan. Keadaan inipun sebenarnya masih terjadi walaupun telah dikeluarkannya Putusan MK.

Dasar dari diskriminasi harga yang banyak diterapkan oleh pelaku usaha adalah dengan cara melihat kepada siapa konsumennya (elastisitas permintaannya). Permintaan yang lebih elastis akan dibebankan harga yang lebih rendah dibandingkan permintaan yang inelastis. Jadi dapat dikatakan bahwa diskriminasi harga dapat terjadi apabila sifat permintaan dan elastisitas permintaan di masing-masing pasar berbeda.

Dengan adanya perbedaan tipe permintaan inilah timbul diskriminasi harga. Hal ini seharusnya dihilangkan, mengingat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi telah menyebutkan bahwa perbedaan harga harus dihapuskan karena hal ini dapat berakibat pada disintegrasi bangsa. Hal ini lebih lanjut diperjelas bahwa pada dasarnya setiap individu dalam suatu negara memiliki hak yang sama untuk diperlakukan sama dengan warga lainnya tanpa adanya suatu pembedaan tertentu, dan hal tersebut mencakup berupa menikmati harga yang sama dan tidak adanya penanggungan beban yang berbeda atau lebih berat kepada suatu pihak atau golongan.

Dengan masih kurangnya pengaturan terhadap mekanisme penetapan harga untuk BBM Non-Subsidi, khususnya perihal penyamaan harga pada seluruh wilayah di Indonesia, menimbulkan ketidakjelasan implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini dimungkinkan untuk terjadi, karena atas keberadaan suatu kebijakan baru dibutuhkan waktu penyesuaian, apalagi apabila kebijakan tersebut membutuhkan turunan peraturan lainnya untuk mendukung terlaksananya kebijakan tersebut secara menyeluruh. Sama halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003 yang mana membutuhkan waktu bertahap untuk terealisasinya kebijakan penetapan harga BBM ini.

Karena adanya kebijakan baru dalam penetapan harga BBM dan unsur bertahap dalam realisasi putusan ini, maka dampak-dampak dapat dirasakan oleh

beberapa pihak, yang mana dalam penelitian ini akan menyangkut 3 (tiga) pihak diantaranya pelaku usaha, konsumen, dan Pemerintah.

3.3.1 Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Pelaku Usaha

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, maka industri hilir Migas yang sebelumnya dimonopoli oleh Pertamina dibuka untuk pihak swasta dan asing. Liberalisasi ini langsung mendapat respon positif dari berbagai perusahaan minyak dan gas multinasional, maka sejak saat itu muncul pelaku usaha-pelaku usaha asing besar BBM di Indonesia, antara lain PT Shell Indonesia dan PT Petronas Niaga Indonesia.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana sebelumnya, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa harga seluruh BBM dan turunannya harus ditetapkan oleh Pemerintah. Namun fakta menunjukkan bahwa Pemerintah hanya menetapkan harga BBM yang dikategorikan sebagai BBM bersubsidi yang ditujukan bagi konsumen non-industri seperti Premium, Solar dan Minyak Tanah. Sementara untuk terdapat beberapa jenis BBM Non-Subsidi, penetapan harganya masih diserahkan kepada mekanisme pasar yang kemudian atas harga tersebut diajukan kepada Pemerintah untuk disetujui dengan sebelumnya turut mempertimbangkan Pasal 5 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 21 Tahun 2008.

Pada dasarnya, keberadaan BBM Subsidi tidak begitu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap jalannya perusahaan dari para pelaku usaha yang ada. Hal ini disebabkan karena sesuai dengan APBN Tahun 2004 telah mencanangkan peniadaan subsidi terhadap BBM, yang mana kemudian hingga saat ini telah mulai terjadi kenaikan harga BBM dengan perbedaan yang cukup besar antara harga BBM Subsidi sebelum tahun 2004 dengan tahun 2010 saat ini, yaitu selisih berkisar Rp 2.000 (dua ribu rupiah) per liter atau sama saja dengan kenaikan harga kurang lebih 100% selama periode 6 tahun ini. Tindakan lain sebagai upaya pengurangan subsidi BBM yaitu dihapuskannya konsumsi Industri sebagai konsumen tertentu BBM Subsidi, dan pada bulan Juni 2010 ini telah dilakukan rapat kerja tingkat legislatif dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral

(ESDM) Bapak Darwin Saleh, Dirjen Migas Evita Legowo, Kepala Badan Pengatur Hilir (BPH) Migas Tubagus Haryono, dan Direksi Pertamina yang diwakili Direktur Pengembangan Bisnis dan Manajemen Risiko Pertamina Frederick Siahaan serta Direktur Pemasaran Pertamina Djaelani Sutomo, Komisi VII yang meminta pembatasan BBM Bersubsidi agar dimulai dari kendaraan roda empat atau mobil pribadi.¹⁹⁷ Dengan mulai dihapuskannya subsidi maka selisih harga antara BBM Subsidi dengan BBM Non-Subsidi akan semakin sedikit sehingga harga akan semakin kompetitif karena antara BBM Subsidi dengan BBM Non-Subsidi telah menjadi barang substitusi satu sama lain.

Apabila ditinjau dari segi penetapan harga yang akan dilakukan oleh Pemerintah atas seluruh harga-harga BBM yang beredar di Indonesia, mengingat hingga saat ini kriteria penetapan harga Pemerintah adalah Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi, maka sejauh ini belum ada hambatan nyata yang tercipta dari peraturan tersebut. Hal yang ditegaskan dalam Pasal 5 adalah bahwa kepentingan umum harus didahulukan dibandingkan dengan kepentingan perusahaan. Namun atas adanya hal ini tidak berarti konsep perusahaan untuk mendapatkan keuntungan dikesampingkan pula. Akan dilakukan penyesuaian antara kepentingan perusahaan dengan turut mempertimbangkan aspek kepentingan umum dalam hal ini.

Sedangkan apabila dilihat dari sisi pelaku usaha baru yang hendak menjalankan perusahaannya di Indonesia, hambatan masuk pun dinilai tidak ada karena telah dijamin oleh undang-undang, khususnya Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa kegiatan usaha hulu dan hilir dapat dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, Koperasi, usaha kecil, dan badan usaha swasta. Pembatasan hanya terjadi pada 2 hal :

¹⁹⁷ Koran Kompas. *Subsidi BBM : DPR : Pembatasan BBM Dimulai dari Mobil*. Tanggal 7 Juni 2010.
<http://nasional.kompas.com/read/2010/06/07/15121079/DPR.Pembatasan.BBM.Dimulai.dari.Mobil>

1. Kegiatan Usaha Hilir hanya dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah mendapatkan Izin Usaha dari Pemerintah¹⁹⁸. Sedangkan atas Badan Usaha yang akan melaksanakan Kegiatan Usaha Niaga atas hasil olahan minyak dan gas bumi diwajibkan oleh Pemerintah untuk memiliki Izin Usaha Niaga dari Menteri. Dengan adanya Izin Usaha ini membuat pelaku usaha wajib berbentuk Badan Hukum Indonesia karena oleh undang-undang mewajibkan perusahaan berkedudukan di Indonesia¹⁹⁹;
2. Atas Badan Usaha ataupun Bentuk Usaha Tetap yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu dilarang melakukan Kegiatan Usaha hilir dan berlaku sebaliknya²⁰⁰.
3. Kepentingan umum harus lebih dipentingkan daripada kepentingan perusahaan. Maksudnya disini adalah bahwa karena BBM termasuk dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, maka pelaku usaha tidak dapat menjalankan motif perusahaannya berupa *profit-oriented* secara optimal karena atas harga yang akan mereka berikan harus mempertimbangkan aspek kepentingan umum.

3.3.2 Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Konsumen

Sebelum terjadinya liberalisasi, persaingan usaha dalam industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia mengalami kemunduran. Dengan adanya keadaan monopolistik dari Pertamina yang mana dikuatkan selanjutnya dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina, kualitas yang diberikan Pertamina cenderung seadanya. Namun sejak adanya unsur liberalisasi pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, ditambah lagi dengan mulai adanya persaingan antar pelaku usaha yang ada atas pengurangan subsidi BBM, keadaan SPBU-SPBU yang ada mengalami peningkatan, diantaranya:

¹⁹⁸ Indonesia (a), *op. cit.* Pasal 23 ayat (1).

¹⁹⁹ *Ibid*, Baca Pasal 1 angka 17.

²⁰⁰ *Ibid*, Pasal 10.

1. Tampilan SPBU menjadi lebih menarik, hal ini diwujudkan dengan adanya upaya modernisasi keadaan SPBU berupa mesin-mesin pompa yang lebih baru, fasilitas toilet yang lebih baik dan pungutan biaya toilet sudah mulai dihilangkan, dan tambahan service berupa gratis air dan gas dan buka 24 jam. Hal ini merupakan peningkatan yang cukup signifikan, mengingat pada waktu sebelum liberalisasi SPBU hanya menjual oli mesin dan air aki dan jarang yang SPBU yang buka 24 jam.²⁰¹
2. Program "Pasti Pas" Pertamina, yaitu merupakan salah satu bentuk peningkatan layanan Pertamina mengingat sebelum liberalisasi banyak pengusaha SPBU Pertamina yang mengurangi ukuran takaran sehingga merugikan konsumen. Pengusaha yang tertangkap pun beralasan pengurangan takaran ini dilakukannya untuk menutup kerugian akibat banyaknya truk tangki yang menjual di jalan BBM yang mereka pesan. Hal ini disebabkan kurangnya pengawasan dari Pertamina.²⁰² Namun setelah adanya program "Pasti Pas" ini, konsumen tidak perlu khawatir terjadinya kecurangan dalam pengisian BBM, sebab program "Pasti Pas" memberikan peningkatan jumlah keuntungan (komisi harga) untuk setiap bentuk peningkatan yang Pemilik SPBU lakukan terhadap konsumen, salah satunya yaitu dengan program "Pasti Pas" dengan mencantumkan logo tersebut pada SPBU-nya.
3. Pemulihan kembali kualitas BBM Pertamina. Berdasarkan penelitian laboratorium yang dilaksanakan Majalah Autocar Indonesia pada tahun 2005 terhadap BBM produk Pertamina, angka RON (*Research Octane Number*) semua BBM Pertamina adalah di bawah yang diklaim Pertamina.²⁰³ Semakin tinggi RON maka kemampuan daya bakar mesin akan menjadi semakin cepat.²⁰⁴ Daya bakar yang baik dapat meningkatkan

²⁰¹ Defri Yenni, *Transformasi SPBU Pertamina di Tengah Era Perubahan*, <http://www.medanbisnisonline.com/rubrik.php?p=93794&more=1>, diakses Pada 4 Februari 2010.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Analisis Kuantitas Oktan Bahan Bakar Minyak Indonesia*, Autocar Indonesia, Edisi 2005.

²⁰⁴ *Octane*, <http://www.osbornauto.com/racing/octane.htm>, diakses pada 4 Februari 2010.

performa mesin, sehingga akan menjadi suatu permasalahan apabila angka RON yang diklaim berbeda dengan yang sebenarnya. Dengan adanya hal ini, Pertamina kini berusaha untuk memulihkan kualitasnya dengan pemberian angka RON yang sesuai. Pemulihan kembali kualitas BBM Pertamina ini juga diwujudkan dengan penurunan TEL (*Tetra Ethyl Lead*)²⁰⁵ atau timbal pada Bensin jenis Premium dan Sulfur²⁰⁶ pada Bensin jenis Solar.

Terhadap hal ini juga ditegaskan melalui peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 3 Peraturan Menteri ESDM No. 19 Tahun 2008, khususnya ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap Badan Usaha pemegang Izin Usaha yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi wajib menjaga standar mutu produk Minyak dan Gas Bumi dan jasa pelayanan yang diberikan untuk melindungi Konsumen Hilir Migas.

Dengan dilibatkannya pihak swasta dalam industri hilir migas di Indonesia saat ini dapat menciptakan perkembangan kompetisi, yang mana diharapkan dapat membawa manfaat yang lebih besar kepada masyarakat, berupa ketersediaan pelayanan energi yang makin banyak (meningkatkan *energy accesibility*) dengan harga yang lebih efisien. Mekanisme persaingan tetap ada di industri hilir niaga BBM Non-Subsidi antar pelaku usaha, mengingat harga BBM Non-Subsidi masih sebagian besar terpengaruh oleh harga minyak dunia. Sehingga dengan adanya persaingan ini membuat harga yang ditawarkan oleh para pelaku usaha saling bersaing pula untuk mendapatkan konsumen.

Salah satu bentuk persaingan lainnya yang dapat pelaku usaha tawarkan selain harga adalah peningkatan pelayanan. Saat ini semua pelaku usaha BBM Non-Subsidi memberikan gratis air dan gas pada setiap SPBU-nya. Salah satu

²⁰⁵ TEL atau Timbal adalah sebuah senyawa kimia yang digunakan sebagai adiktif dalam BBM untuk meningkatkan angka oktan. Saat ini penggunaan TEL di beberapa negara dilarang karena kadar senyawa kimianya dapat membahayakan manusia, yaitu merusak otak terutama pada anak kecil. *TEL*, <http://www.cleanairnet.org/baq2006/1757/article-71186.html>, diakses pada 4 Februari 2010.

²⁰⁶ Sulfur dalam bahan bakar Solar secara alami berasal dari minyak mentah. Apabila tidak dihilangkan pada proses pengilangan, maka Sulfur akan mengontaminasi bahan bakar kendaraan. Sulfur dapat memberikan pengaruh signifikan terhadap usia mesin dan sangat signifikan terhadap keberadaan emisi partikulat (PM). *Indonesia Fuel Report 2007*, <http://langitbiru.menlh.go.id/upload/publikasi/pdf/FQM2007.pdf>, diakses pada 10 Oktober 2008.

contoh bentuk pelayanan lainnya adalah setiap kendaraan (khususnya mobil) yang membeli bensin di Shell akan mendapatkan *service* perawatan mobil berupa pembersihan kaca depan dan pada pembelian bensin minimal Rp 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) akan mendapatkan satu slot *soft drink* tertentu.

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan/atau menetapkan harga BBM sebenarnya diharapkan bahwa hal ini menimbulkan dampak konsumen dapat lebih memiliki kepastian akan harga BBM Non-Subsidi. Hal ini dikarenakan perkembangan harga BBM Non-Subsidi masih sangat fluktuatif mengikuti harga minyak dunia. Dengan ditetapkannya harga oleh Pemerintah, maka harga BBM Non-Subsidi dapat lebih terkontrol dan kesempatan masyarakat untuk mendapatkan pilihan akan BBM dengan kondisi harga dan mutu yang tepat menjadi lebih besar.

3.3.3 Pengaruh Penetapan Harga Pemerintah Terhadap Pemerintah

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, maka Pemerintah memiliki tugas untuk menetapkan harga BBM yang ada di Indonesia. Dengan adanya hal ini, maka kemudian Pemerintah memiliki tugas yaitu berupa harus melakukan penyesuaian kembali dengan direvisinya Pasal 28 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 agar selaras. Peraturan-peraturan tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 dan dibuatnya Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi.

Dengan masuknya pihak swasta, baik domestik maupun asing maka pengaruh kompetisi akan semakin kuat dalam industri hilir migas. Namun mengingat salah satu faktor yang mempengaruhi penetapan harga BBM Non-Subsidi adalah harga minyak internasional, maka dampak yang akan ditimbulkan dari kewajiban adanya penetapan Pemerintah atas harga-harga BBM Non-Subsidi yang fluktuatif ini adalah berupa masih sulitnya mekanisme yang lebih tepat untuk Pemerintah mengimbangi dengan fluktuasi tersebut.

Penetapan Pemerintah atas harga BBM Non-Subsidi yang dikeluarkan oleh para pelaku usaha yang ada di pasar akan sering terjadi. Hingga saat ini,

penetapan Pemerintah tersebut masih diartikan sebagai hasil laporan para pelaku usaha atas harga yang mereka tawarkan untuk dijual eceran kepada masyarakat, yang kemudian dengan turut pula mempertimbangkan Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 huruf a, b, dan c. Sehingga dengan adanya bentuk laporan tersebut dapat diartikan bahwa Penetapan Pemerintah akan BBM Non-Subsidi antara satu pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain tetap beragam, menyesuaikan dengan kondisi perusahaan dan juga kepentingan menyejahterakan masyarakat.

Penerapan mekanisme persaingan usaha di sektor hilir migas ditengarai sangat tergantung pada upaya-upaya Pemerintah. Sebagaimana dijelaskan oleh Ketua Komisi VII DPR-RI Erlangga Hartarto, maka diantara upaya Pemerintah yang cukup positif tersebut adalah peningkatan daya beli masyarakat, perluasan lapangan kerja serta efektifitas koordinasi antar instansi terkait dan sinergi antar sektor baik di pusat maupun di daerah. Instrumen hukum yang jelas dalam aplikasi kebijakan Pemerintah harus menjadi dasar utama dalam pelaksanaan sektor yang jelas-jelas menjadi hajat hidup orang banyak tersebut.²⁰⁷

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan harga BBM tidak serta merta mengindikasikan ketidakberpihakan pemerintah pada rakyat. Alternatif kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan memilah komoditas-komoditas BBM yang langsung berhubungan dengan rakyat miskin, seperti :

- (i) tidak menaikkan harga minyak tanah tapi justru berusaha perlahan-lahan mengurangi konsumsinya dengan mengembangkan energi alternatif yang dapat diperbaharui;
- (ii) menerapkan *Smart Card* untuk Premium dan Solar namun dengan mekanisme yang berkebalikan dari mekanisme yang direncanakan pemerintah;
- (iii) tidak hanya memberikan uang/modal tapi menciptakan proyek-proyek padat karya seluas-luasnya, sehingga pemerintah tidak hanya memberikan kail tapi juga menyediakan kolam yang penuh dengan ikan;

²⁰⁷ KPPU. *Telaah Konsep Harmonisasi Kebijakan : Mekanisme Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas di Indonesia*. Kompetisi Magz Edisi 12. Hal. 22.

- (iv) meningkatkan produksi minyak nasional dengan memperbaiki kinerja dan meningkatkan efisiensi Pertamina serta mengkaji kembali *Production Sharing Contracts* dan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing yang mengelola minyak Indonesia.²⁰⁸

Pada dasarnya, atas perubahan-perubahan yang terjadi maka kebijakan subsidi BBM pun mulai dihilangkan, sebagaimana dijelaskan pada APBN tahun 2004 lalu. Dengan adanya hal ini, maka dapat dikatakan penghapusan ini dapat meringankan APBN negara, karena beban alokasi anggaran akan berkurang, atau bahkan anggaran subsidi dapat dialokasikan kepada bidang lain yang lebih membutuhkan sehingga dapat saling menutupi kekurangan satu sama lain. Perubahan ini tentunya tidak dapat dipungkiri atas adanya konsep *free trade zone* atau perdagangan bebas yang mulai dijalankan. Dengan begitu, harga BBM Subsidi dengan BBM Non-Subsidi akan saling bersaing satu sama lain.

²⁰⁸ Nova Merdianti, *Kebijakan Harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia*, <http://www.iasa-pusat.org/artikel/kebijakan-harga-bahan-bakar-minyak-di-indonesia.html> 21 Juni 2008

BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Kebijakan persaingan industri hilir minyak dan gas bumi pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yaitu bahwa terciptanya kondisi monopoli oleh negara, dimana berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat keadaan ini diperbolehkan. Peraturan perundang-undangan memberikan izin untuk dilakukannya monopoli sepanjang hal tersebut merupakan hal yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara. Kedua klasifikasi ini dijabarkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu berupa segala kekayaan alam yang terkandung di wilayah Indonesia. Karena minyak dan gas bumi merupakan bagian dari kekayaan alam itu sendiri, maka unsur ini terpenuhi. Monopoli di industri hilir niaga minyak dan gas bumi ini pun sebenarnya hanya berupa penguasaan pasar saja, yang mana dalam undang-undang kondisi monopoli diperbolehkan sepanjang tidak dilakukannya tindakan-tindakan yang bersifat anti-persaingan. 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. Namun, untuk menghindari pelaksanaannya yang kemungkinan mengarah pada praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat, Keputusan KPPU No. 89 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara yang berisikan pedoman tentang penjelasan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 disusun untuk memberikan pemahaman, pengertian, dan

penjelasan dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut.

2. Pengaturan Pemerintah tentang penetapan harga bahan bakar minyak dalam industri hilir migas di Indonesia yaitu bahwa Pemerintah saat ini memiliki kewenangan atau tugas untuk mengatur dan/atau menetapkan harga atas BBM Subsidi dan BBM Non-Subsidi. Hal ini direalisasikan dengan dilakukannya perubahan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya perubahan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 menjadi Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2009, Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 menjadi Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2009 dan Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 menjadi Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2006, serta ditambahkannya peraturan baru seperti Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi. Semua perubahan tersebut pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keberadaan Putusan MK yang merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 dari yang sebelumnya penetapan harga ditentukan oleh mekanisme pasar berubah menjadi penetapan harga ditetapkan oleh Pemerintah. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut diatas belum sepenuhnya dijalankan. Pada BBM Non-Subsidi masih belum terdapatnya produk hukum atas penetapan harga oleh Pemerintah. Sehingga dengan adanya hal ini dapat dikatakan perubahan kebijakan yang terjadi di industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia dilakukan secara bertahap. Peraturan perundang-undangan telah dibuat, namun implementasi masih mengikuti prosedur sebelum terjadinya putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu berupa laporan berkala yang dilakukan oleh para pelaku usaha kepada Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi bagian Izin Usaha Niaga (untuk BBM Non-Subsidi) dan bagian Harga dan Subsidi (untuk BBM Subsidi). Dalam laporan akan dijelaskan mengenai rencana kegiatan per bulan, volume yang akan dikeluarkan, dan harga yang akan ditetapkan oleh pelaku usaha. Terkait dengan harga itu sendiri, maka Pemerintah akan mempertimbangkan hal-hal yang terdapat pada Pasal 5

Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 yaitu kemampuan daya beli konsumen dalam negeri, kesinambungan penyediaan dan pendistribusian, dan tingkat keekonomian dengan margin yang wajar. Sehingga dengan adanya hal ini maka dapat dikatakan bahwa bentuk dari pengaturan dan/atau penetapan harga Pemerintah adalah berupa penetapan harga melalui mekanisme pasar yang dilakukan oleh para pelaku usaha, yang kemudian atas harga tersebut diajukan kepada Dirjen Migas untuk disetujui dengan mempertimbangkan Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008. Apabila dikaitkan dengan hukum persaingan usaha, maka kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi para pelaku usaha untuk menjalankan usahanya di Indonesia. Ketidakpastian hukum ini diwujudkan dengan belum adanya produk hukum lanjutan mengenai formula pertimbangan a, b, dan c pada Pasal 5 tersebut. Dengan adanya ketidakpastian hukum ini dan ditambah pula dengan adanya intervensi langsung oleh Pemerintah dalam menentukan harga dapat dikatakan menurunkan ketertarikan pelaku usaha lain untuk turut berpartisipasi dalam industri hilir niaga. Hal ini ditambah pula dengan posisi BBM sebagai salah satu hal yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sehingga kepentingan perusahaan yang berupa *profit-oriented* harus dikesampingkan dan mendahulukan kepentingan umum bangsa Indonesia.

3. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 maka dapat dikatakan keberadaannya menciptakan suatu pola persaingan baru. Persaingan disini yaitu lebih merujuk kepada persaingan pada BBM Non-Subsidi, dimana atas kemungkinan terjadinya intervensi langsung oleh Pemerintah dalam penetapan harga, baik itu berupa suatu harga tertentu maupun berupa harga tertinggi dan/atau harga terendah, maka para pelaku usaha dituntut untuk dapat melakukan efisiensi yang lebih baik dan dituntutnya itikad baik dari para pelaku usaha untuk lebih mendorong aspek kepentingan umum daripada aspek kepentingan perusahaan berupa *profit-oriented*. Akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi ini dirasakan oleh 3 (tiga) pihak yaitu diantaranya :

a. Pelaku Usaha

Ditinjau dari sisi pelaku usaha yang telah ada seperti PT Shell Indonesia dan PT Petronas Niaga Indonesia, sejauh ini belum ada hambatan nyata yang tercipta dari Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Minyak dan Gas Bumi yang merupakan landasan kriteria penetapan harga BBM Non-Subsidi. Hal yang ditegaskan dalam Pasal 5 adalah bahwa kepentingan umum harus didahulukan dibandingkan dengan kepentingan perusahaan. Namun atas adanya hal ini tidak berarti konsep perusahaan untuk mendapatkan keuntungan dikesampingkan pula. Akan dilakukan penyesuaian antara kepentingan perusahaan dengan turut mempertimbangkan aspek kepentingan umum dalam hal ini.

Dalam hal pemasaran produk pun, bahan bakar yang dijual oleh para pelaku usaha dapat bertahan di pasar walaupun dengan adanya BBM Subsidi. Hal ini dikarenakan sesuai dengan APBN Tahun 2004 telah mencanangkan penghapusan subsidi terhadap BBM. Hingga saat ini Pemerintah masih melakukan pengurangan subsidi. Dengan adanya hal tersebut maka semakin lama selisih harga antara BBM Subsidi dengan BBM Non-Subsidi akan semakin kecil hingga subsidi tersebut dihilangkan. Dengan begitu, pelaku-pelaku usaha tersebut memiliki daya saing yang sama.

Sedangkan ditinjau dari sisi pelaku usaha baru, hambatan masuk pasar tidak diciptakan oleh Pemerintah. Hal ini sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa kegiatan usaha hulu dan hilir dapat dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, Koperasi, usaha kecil, dan badan usaha swasta. Pembatasan hanya ada pada kepemilikan izin usaha dari Pemerintah bagi pelaku usaha baru yang membuat mereka diwajibkan berbadan hukum Indonesia dan adanya prinsip kepentingan umum harus lebih dipentingkan daripada kepentingan perusahaan.

b. Konsumen

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan/atau menetapkan harga

BBM sebenarnya diharapkan bahwa hal ini menimbulkan dampak konsumen dapat lebih memiliki kepastian akan harga BBM Non-Subsidi. Hal ini dikarenakan perkembangan harga BBM Non-Subsidi masih sangat fluktuatif mengikuti harga minyak dunia. Dengan ditetapkannya harga oleh Pemerintah, maka harga BBM Non-Subsidi dapat lebih terkontrol dan kesempatan masyarakat untuk mendapatkan pilihan akan BBM dengan kondisi harga dan mutu yang tepat menjadi lebih besar.

c. Pemerintah

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, maka turunan dari Pasal 28 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 perlu disinkronisasi agar antar peraturan perundang-undangan tidak berbenturan. Atas adanya hal tersebut pula, maka akan dibutuhkan pembagian kerja baru bagi Pemerintah untuk membuat suatu lembaga baru atau komisi baru dalam suatu lembaga yang telah ada atas wewenang baru yang didapat oleh Pemerintah untuk menetapkan dan/atau mengatur harga BBM di Indonesia.

4.2 Saran

1. Mengingat perkembangan perekonomian dan administrasi negara yang begitu dinamis, pedoman KPPU tersebut belum sepenuhnya memberikan panduan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Oleh sebab itu, pedoman KPPU tersebut dapat diubah untuk perbaikan dan penyempurnaan yang diatur dengan Keputusan Komisi yang baru. Pada dasarnya, instrumen hukum yang jelas dalam aplikasi kebijakan Pemerintah harus menjadi dasar utama dalam pelaksanaan sektor yang jelas-jelas menjadi hajat hidup orang banyak tersebut.

Dalam beberapa kegiatan tertentu ketentuan perundang-undangan yang berlaku saja belum dapat memberi jaminan bahwa kegiatan-kegiatan itu dapat dilaksanakan secara efisien, atau akan memberi kemakmuran yang paling tinggi kepada masyarakat. Bahkan ada kalanya masyarakat akan mendapat

keuntungan yang sangat besar apabila kegiatan-kegiatan tersebut diserahkan kepada pihak Pemerintah. Untuk kegiatan-kegiatan yang mempunyai sifat seperti itu Pemerintah akan melakukan campur tangan secara langsung, yaitu Pemerintah akan langsung turut serta melakukan kegiatan-kegiatan tersebut. Salah satu faktor penting yang mendorong Pemerintah ikut secara langsung menjalankan kegiatan ekonomi adalah untuk menyediakan barang bersama atau barang publik serta dalam hal-hal yang menyangkut kepentingan umum.

Walaupun kondisi faktual masih menunjukkan bentuk kebijakan yang ada dalam sektor minyak dan gas bumi belum sepenuhnya mendorong persaingan, namun diharapkan agar Pemerintah dapat membuat langkah yang lebih nyata mengenai tahapan pengembangan industri migas dengan tetap mempertimbangkan persaingan usaha sebagai salah satu instrumen dalam menjamin kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha dan secara umum menciptakan efisiensi pasar. Harmonisasi antar setiap lembaga yang terlibat dalam kebijakan industri migas tersebut, tetap diperlukan dalam upaya penciptaan kebijakan yang lebih baik dan pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat pada umumnya.

2. Permasalahan utama dari penelitian ini adalah masih kurangnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai mekanisme penetapan harga ini, khususnya untuk mekanisme penetapan harga BBM Non-Subsidi. Dengan adanya permasalahan tersebut, maka Penulis menyarankan agar disempurnakannya kumpulan peraturan perundang-undangan perihal mekanisme tersebut, agar kepastian hukum tercipta. Dalam hal ini maka dikhususkan kepada Pasal 5 Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak Dan Gas Bumi perihal huruf a, b dan c, yang mana sampai saat ini belum ada formula yang khusus mengatur mengenai ketiga hal tersebut, diantaranya kemampuan daya beli konsumen dalam negeri, kesinambungan penyediaan dan pendistribusian, dan tingkat keekonomian dengan margin yang wajar.

3. Permasalahan lainnya yaitu terjadinya perubahan mekanisme penetapan harga itu sendiri menjadi ditetapkan oleh Pemerintah. Atas keberadaan penetapan harga Bahan Bakar Minyak Subsidi dari Pemerintah ini dapat dijadikan sebagai harga batas bagi para pelaku usaha lain menetapkan harganya agar dapat tetap bersaing di industri hilir migas di Indonesia. Dengan adanya harga batas ini diharapkan dapat memberikan dampak bahwa tidak akan ada pelaku usaha termasuk pelaku usaha dominan yang dapat mencharge harga sekenanya karena *by condition*, sehingga membuat harga akan tertahan dan mereka akan bertarung dengan kompetitornya dalam level di bawah *ceiling price* tersebut. Di samping itu, hal ini juga memberi kepastian kepada pelaku usaha dominan untuk menaikkan harga sampai batas yang ditentukan Pemerintah sehingga secara teknis akan menarik kompetitor lain untuk masuk berkompetisi. Kedua, Pemerintah sebagai pemangku kepentingan publik akan melihat kapan harga dinaikkan, berapa suplai yang harus disediakan, besaran harga atau subsidi yang pantas dilakukan demi sebesar-besarnya kepentingan rakyat.



MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
NOMOR 21 TAHUN 2008

TENTANG

PEDOMAN PENETAPAN HARGA JUAL BAHAN BAKAR MINYAK
DAN GAS BUMI

MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL,

- Menimbang :
- a. bahwa sehubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 yang menyatakan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka kebijakan penetapan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi menjadi kewenangan Pemerintah;
 - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan sesuai dengan masukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tanggal 30 Juni 2008 perlu menetapkan Pedoman Penetapan Harga Jual Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi dalam suatu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral;

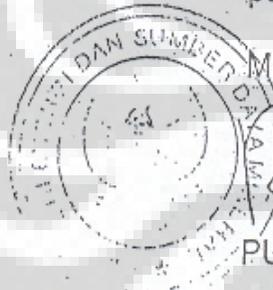
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) sebagaimana telah berubah dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004 (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2005);
 2. Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4253);
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4436);
 4. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tanggal 30 September 2005 tentang Pedoman Harga Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9

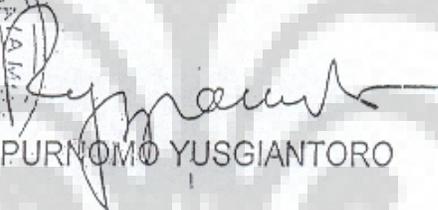
Pasal 9

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 30 Juni 2008

MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL,




PURNOMO YUSGIANTORO

- (2) Bahan Bakar Tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bahan bakar yang mempunyai kekhususan karena kondisi tertentu, seperti jenisnya, pengguna/penggunaanya, kemasannya dan/atau wilayah dan merupakan bahan bakar yang masih harus diberikan subsidi.
- (3) Bahan Bakar Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bahan bakar yang kondisinya tidak lagi tergolong sebagai Bahan Bakar Tertentu, dan merupakan bahan bakar yang tidak diberikan subsidi.

Pasal 3

Penetapan jenis-jenis Bahan Bakar Tertentu ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4

Harga jual eceran Bahan Bakar Tertentu untuk konsumen tertentu ditetapkan oleh Menteri berdasarkan hasil kesepakatan instansi terkait yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5

Harga jual eceran Bahan Bakar Umum ditetapkan oleh Pemerintah dan dilaksanakan oleh Badan Usaha dengan berpedoman pada :

- a. kemampuan daya beli konsumen dalam negeri;
- b. kesinambungan penyediaan dan pendistribusian;
- c. tingkat keekonomian dengan margin yang wajar.

*Permen ESDM No. 004
007/2005 persyaratan &
pedoman ...*

keuntungan

*jumlah ada
cudlis yg jelas*

business-to-business ??

harga jual & volume penjualan

agreement

Pasal 6

RON

Bahan Bakar Umum yang dipasarkan dan diedarkan di dalam negeri oleh Badan Usaha wajib memenuhi ketentuan standar dan mutu (spesifikasi) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7

Direktur Jenderal melakukan pengawasan atas ditaatinya Peraturan Menteri ini.

Pasal 8

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 007 Tahun 2007 tentang Harga Jual Gas Bumi Melalui Pipa Untuk Konsumen Selain Rumah tangga dan

5. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 tanggal 16 November 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu;
6. Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2007 tanggal 28 November 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga *Liquefied Petroleum Gas* Tabung 3 Kilogram;
7. Keputusan Presiden Nomor 187/M Tahun 2004 tanggal 20 Oktober 2004 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 77/P Tahun 2007 tanggal 28 Agustus 2007;
8. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0030 Tahun 2005 tanggal 20 Juli 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL TENTANG PEDOMAN PENETAPAN HARGA JUAL BAHAN BAKAR MINYAK DAN GAS BUMI.

Pasal 1

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Bahan Bakar Tertentu adalah bahan bakar yang diolah dari Minyak Bumi atau Gas Bumi dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Bahan Bakar Umum adalah Bahan Bakar yang berasal dari Gas Bumi atau diolah dari Minyak Bumi atau Gas Bumi yang pemanfaatannya tidak mempengaruhi hajat hidup orang banyak dan tidak membebani keuangan negara.
3. Konsumen Tertentu adalah konsumen pengguna bahan bakar minyak tertentu dan/atau konsumen pengguna bahan bakar gas LPG Tabung 3 kilogram sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Menteri adalah menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi Minyak dan Gas Bumi.
5. Direktur Jenderal adalah yang direktur jenderal yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi Minyak dan Gas Bumi.



**MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
REPUBLIK INDONESIA**

**PERATURAN MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
NOMOR 01 TAHUN 2009**

TENTANG

**HARGA JUAL ECERAN BAHAN BAKAR MINYAK
JENIS MINYAK TANAH (*KEROSENE*), BENSIN PREMIUM, DAN
MINYAK SOLAR (*GAS OIL*) UNTUK KEPERLUAN RUMAH TANGGA, USAHA KECIL,
USAHA PERIKANAN, TRANSPORTASI, DAN PELAYANAN UMUM**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL,

- Menimbang :
- a. bahwa berdasarkan perkembangan perubahan harga minyak mentah dunia dan sesuai hasil evaluasi terhadap harga jual eceran jenis bahan bakar minyak tertentu, perlu dilakukan upaya penyesuaian harga jual eceran jenis bahan bakar minyak tertentu untuk konsumen tertentu dengan meninjau kembali Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 41 Tahun 2008 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum;
 - b. bahwa penyesuaian harga jual eceran jenis bahan bakar minyak tertentu sebagaimana dimaksud dalam huruf a telah disepakati oleh instansi terkait yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan perlu ditetapkan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sesuai ketentuan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral;
- Mengingat :
1. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tanggal 30 September 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006;



Pasal 3

Dalam hal hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 mengakibatkan kenaikan harga jual eceran, maka harga jual eceran bahan bakar minyak jenis Bensin Premium dan Minyak Solar (*Gas Oil*) paling tinggi ditetapkan sebagai berikut:

- a. Bensin Premium : Rp 6.000,00 (enam ribu rupiah);
- b. Minyak Solar (*Gas Oil*) : Rp 5.500,00 (lima ribu lima ratus rupiah).

Pasal 4

Rincian Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi dan Pelayanan Umum dan penetapan titik serah serta tata cara pembayaran Bahan Bakar Minyak adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006.

Pasal 5

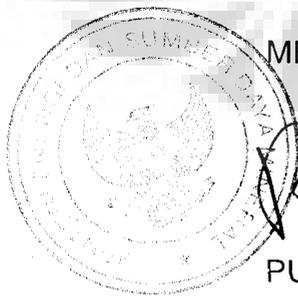
Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 41 Tahun 2008 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah (*Kerosene*), Bensin Premium, dan Minyak Solar (*Gas Oil*) Untuk Keperluan Rumah Tangga, Usaha Kecil, Usaha Perikanan, Transportasi, dan Pelayanan Umum, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

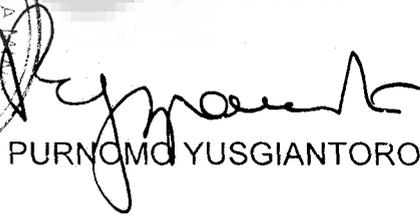
Pasal 6

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal 15 Januari 2009.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 12 Januari 2009

MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL,




PURNOMO YUSGIANTORO

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 30 TAHUN 2009
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 36 TAHUN 2004
TENTANG KEGIATAN USAHA HILIR MINYAK DAN GAS BUMI

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa ketentuan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 002/PUU-1/2003 tentang Permohonan Uji Formil dan Materiil terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga perlu mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
 - b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi;

- Mengingat :
1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152);

3. Peraturan . . .

3. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4436);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 36 TAHUN 2004 TENTANG KEGIATAN USAHA HILIR MINYAK DAN GAS BUMI.

Pasal I

Ketentuan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4436) diubah sehingga Pasal 72 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 72

Harga Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi diatur dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal II

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar . . .

- 3 -

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 24 Maret 2009

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 24 Maret 2009

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

ANDI MATTALATTA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2009 NOMOR 59

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT NEGARA RI
Kepala Biro Perundang-Undangan
Bidang Perekonomian dan Industri,

Setio Sapto Nugroho

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 30 TAHUN 2009
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 36 TAHUN 2004
TENTANG KEGIATAN USAHA HILIR MINYAK DAN GAS BUMI

I. UMUM

Sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 atas permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, mengakibatkan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, khususnya Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga harus dilakukan perubahan atas ketentuan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

Berdasarkan hal tersebut, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal I

Pasal 72

Cukup Jelas

Pasal II

Cukup Jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4996