



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA HUKUM KEBIJAKAN PENETAPAN
HARGA BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) DI
INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM
PERSAINGAN USAHA**

TESIS

NAMA : DHANETA AMARISKI

NPM : 0706175155

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER HUKUM
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JANUARI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISA HUKUM KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA
BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) DI INDONESIA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

NAMA : DHANETA AMARISKI

NPM : 0706175155

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER HUKUM
HUKUM EKONOMI**

JAKARTA

JANUARI 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Dhaneta Amariski

NPM : 0706175155

Tanda Tangan :

Tanggal : 06 Januari 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Dhaneta Amariski

NPM : 0706175155

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Tesis : Analisa Hukum Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (Bbm) Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Kekhususan Hukum tentang Kegiatan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

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

Penguji : Andri G Wibisana, S.H.,LLM., Ph.D ()

Penguji : Dr. Freddy Harris S.H., LL.M., ()

Ditetapkan di Salemba.

Tanggal : 06 Januari 2010

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

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

Nama : Dhaneta Amariski

NPM : 0706175155

Program Studi : Magister Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : Analisa Hukum Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia dalam perspektif 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 selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 06 Januari 2010

Yang menyatakan

(Dhaneta Amariski)

ABSTRAK /ABSTRACT

Nama/Name : Dhaneta Amariski
Program Studi/ Study Program : Ilmu Hukum/ Law
Judul /Title :Analisa Hukum Kebijakan Penetapan Harga
Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia dalam
perspektif Hukum Persaingan Usaha
Price Fixing Policy of Oil Fuel in Indonesia Legal
Analysis based on the Anti Trust Law

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data primer melalui wawancara dan data sekunder. Industri Minyak dan Gas Bumi mengalami transisi paradigma lama ke paradigma baru, dimana peran regulator dan pelaku usaha yang semula menjadi satu, melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 paradigma tersebut berubah dengan pemisahan antara regulator dengan pelaku usaha. Dan atas dinyatakan tidak mengikat secara hukum Pasal 28 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi, maka terdapat 2 (dua) jenis BBM dengan variasi mekanisme harga yang terdapat di Indonesia yaitu Harga BBM jenis Premium, Kerosene, Solar ditetapkan pemerintah dan lainnya tengah mengalami transisi harga direhkan pada mekanisme pasar. Namun 2 jenis variasi mekanisme harga BBM masih mendapat pengaruh dari Pertamina selaku pelaku usaha yang menguasai infrastruktur karenanya Pertamina dalam penelitian ini dianggap masih melakukan monopoli secara alamiah yang dapat mempengaruhi harga.

This research methodology is normative legal analysis. It uses the prime data along with the secondary data. Oil and gas industry has through the transition from the old paradigm into the new one, where the regulator as a business player role were joined together with, within Law number 22 Year 2001 the paradigm has change stated that the regulator and business player are divided and stated that they are not legally bind regarding to section 28 Law Number 22 Year 2001 of Oil and Gas from Constitution Court, Therefore 2 (two) type of Fuel with vary mechanism of price that existed in Indonesia namely Premium, Kerosene and Solar are fixed by government, Other variety of price mechanism is handed over to the market mechanism. Both type of variety price mechanism is still under the influence of Pertamina as the business Role that domineer the Infrastructure because in this research Pertamina is assumed as the business player taht monopoly by nature which could control the fuel price.

ACKNOWLEDGMENT

Alhamdulillah.

I would like to express my gratitude to all those who gave me the possibility to complete this thesis. I am deeply indebted to my supervisor, Bapak Kurnia Toha, SH., LL.M., Ph.D., whose help, stimulating suggestions and encouragement helped me in all the time of research for and writing of this thesis. KPPU team for giving me permission to commence this thesis in the first instance, to do the necessary research work and to use commission data. I have furthermore to thank

Mr Sumantri Purba, Mrs. Nia M. Mugni, who tolerances for let me finish my school thing. My colleagues from PT Patra Niaga, Panji Ibnu, Lenggo Geni, Mrs. Susilowati, Irene Karenia, Abdul Arya, Kartika Wiedi and Risa Tri Putranti who gave and confirmed this permission and encouraged me to go ahead with my thesis.

For my rockin' Classmate, Rani Febrianti, Saraswati Puspitawangi, Ary Fitria Nandini, Diah Ayu Anomsari, Aziz Rahimy, Kistiono etc.

My Family, who give me an endless pray and love. Ibu Muthi Devi, Ayah Erry Krisnanto, Adyane Ghifnariski, Arifadel Ihsanurezki, Ibu Ipuk, Bapak Budhi, etc.

Especially, I would like to give my special thanks to my beloved husband, Riang Mahardika Rahmanuaji whose patient love enabled me to complete this work.

May Allah return your unbelievably kindness in the future.

Jakarta, 6 Januari 2010

Researcher

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Mengingat Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis takterbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka memenuhi ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, setelah empat dasawarsa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, dalam pelaksanaannya ditemukan berbagai kendala karena substansi materi kedua Undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sekarang maupun kebutuhan masa depan. Sehingga dibuatlah Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan perubahan paradigma yang berbasis kepada Industri Migas yang memiliki semangat persaingan usaha. Salahsatu objek Undang-undang tersebut adalah mekanisme harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang disebutkan dalam pasal 28 ayat 2 diserahkan pada mekanisme persaingan usaha. Namun sejak dilakukan judicial review oleh Mahkamah Konstitusi pada akhir tahun 2003, mengakibatkan pasal tersebut dinyatakan tidak mengikat secara hukum dan pada kenyataannya berlaku 2 jenis mekanisme harga yaitu yang ditetapkan Pemerintah untuk BBM Subsidi dan harga yang diserahkan oleh Pasar untuk BBM non Subsidi. Apakah hal ini telah sejalan dengan hukum persaingan usaha ?

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	i
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang.....	1
I.2. Permasalahan	8
I.3. Kerangka Teoritis dan kerangka Konsepsional	9
I.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	17
I.5. Metode Penelitian	18
I.6. Sistematika Penulisan	19
BAB II.....	20
KONSEP, PENGERTIAN, TEORI DAN KETENTUAN DALAM UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG PERSAINGAN USAHA DAN KEGIATAN PERSAINGAN TIDAK SEHAT	20
II.1. Konsep Persaingan Usaha dan Kegiatan Persaingan tidak Sehat.....	20
II.2. Pengertian dan Bentuk-bentuk Posisi Dominan.....	22
II.2.1. Pengertian Posisi Dominan	22
II.2.2. Bentuk-bentuk Posisi Dominan	23
II.3. Konsep Monopoli sebagai Kegiatan Anti Persaingan dan Jenis- jenisnya	25
II.3.1 Pengertian Monopoli.....	25
II.3.2 Jenis-jenis Monopoli.....	27
II.3.3. Penetapan Harga	30
II.4. Pengertian Penetapan Harga (price fixing).....	31
II.5. Jenis-jenis Penetapan Harga beserta Variasinya dalam praktik	33

II.6. Pendekatan dalam menentukan Pelanggaran dalam Hukum Persaingan	35
BAB III	42
KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK BUMI DI INDONESIA.....	42
III.1. Sejarah Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia.....	42
III.1.1 Pra Kemerdekaan.....	42
III.1.2. Era Awal Kemerdekaan.....	44
III.1.3. Era Monopoli Pertamina.....	47
III.2. Kebijakan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM).....	59
III.3. Kebijakan Penetapan Harga BBM Subsidi dan Cara Perhitungannya.....	60
III.4. Penetapan harga BBM Non-Subsidi (Non-PSO).....	64
BAB IV	66
INDUSTRI HILIR MINYAK DAN GAS BUMI DITINJAU DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA.....	66
IV.1. Analisa Penetapan Harga BBM dalam hukum Persaingan Usaha.....	66
IV.1.1. Kebijakan Harga BBM Subsidi (Harga Keekonomian)	66
IV.2. Kebijakan Harga BBM Non Subsidi.....	74
IV.2.1. Pasar Avtur.....	75
IV.3. Analisa Arah Kebijakan Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia	78
BAB V.....	86
KESIMPULAN DAN SARAN.....	86
V.2. Saran.....	87

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Manusia tidak dapat melepaskan diri dari kebutuhannya akan energi, karena energi erat kaitannya dalam pemenuhan kehidupan manusia, meliputi penyediaan penunjang transportasi, industri hingga ketahanan pangan dunia. Pertumbuhan ekonomi dunia yang relative begitu tinggi merupakan salah satu faktor penting meningkatnya kebutuhan energi dunia. Hingga tahun 2030 nanti diperkirakan pertumbuhan GDP (Gross Domestic Product) akan mencapai 3.8 Persen per tahunnya. Perkiraan angka pertumbuhan ini didorong oleh tingkat pembangunan ekonomi makro di beberapa Negara besar dunia seperti AS, RRC, India dan United Eropa khususnya dalam reformasi kebijakan ekonominya dan liberalisasi perdagangan dunia. Dan kebutuhan energi dunia dewasa ini masih bergantung pada bahan bakar fosil terutama minyak bumi.

Dilihat dari asal-muasalnya, minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau *ozokerit* dan *bitumen* yang diperoleh dari proses penambangan. Hasil yang diolah dari minyak bumi berupa Bahan Bakar Minyak atau yang sering disebut BBM.¹

Hampir 2/3 minyak bumi dihasilkan oleh negara berkembang, dan sisanya diproduksi oleh negara maju. Namun daya konsumsi minyak bumi terbesar atau

¹ Anak Agung Banyu Perwita, Harga Minyak Dunia dan Keamanan Energi Global, Jakarta : Esquire, Juli 2009, hlm. 58.

sekitar 2/3 produk minyak dan gas adalah negara maju yang merupakan negara industri. Sementara sisanya dikonsumsi Negara berkembang. Maka untuk menaikan posisi tawar dalam perdagangan minyak bumi di pasar internasional, para eksporting minyak bumi dari negara berkembang bergabung dalam Organization of the Petroleum Exporting (OPEC). Indonesia bergabung pada tahun 1961, karena produksi minyak bumi yang tinggi dan jumlah minyak yang diekspor cukup tinggi.

Sebagai salah satu negara penghasil minyak bumi, Indonesia memulai sejarah industry minyak bumi dari dibangunnya satu kamp di Cibodas, dalam upaya melakukan pengeboran dengan menggunakan model menara pengeboran seperti yang dilakukan di Pennsylvania, Amerika Serikat. Dalam upaya menghasilkan minyak hasil kilang terutama untuk menghasilkan Bahan Bakar Minyak (BBM) maka pada bulan 1892 dibangun sebuah kilang minyak di Pangkalan Brandan. Enam tahun kemudian dibangun fasilitas pelabuhan di Pangkalan Susu yang kemudian dikenal sebagai pelabuhan eksport minyak pertama di Indonesia. Pencarian dalam usaha bidang minyak bumi semakin meluas ke berbagai wilayah Indonesia lainnya seperti Jawa Timur. Pada tahun 1887 ditemukan cadangan minyak di Surabaya, dengan menggunakan lapangan Kruka yang pada akhirnya didirikan sebuah Kilang minyak Wonokromo sebagai kilang pertama di daerah Jawa. Dengan berhasilnya pula pengeboran minyak bumi di Cepu, Jawa Tengah maka berdiri pula Kilang Cepu yang selanjutnya diikuti wilayah-wilayah lain di seluruh Indonesia, seperti di Kalimantan, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan dan Irian Jaya. Sejak tahun 1971 Indonesia tercatat pula sebagai penghasil minyak bumi di lepas pantai.²

Produksi minyak bumi di Indonesia sejak periode 1988 sampai dengan 1994 berjumlah 3.347 juta barel atau rata-rata 478,2 juta barel pertahun.³ Puncak produksi dicapai pada tahun 1977 seperti yang dicatat oleh BP Migas yaitu dengan produksi sebesar 1,7 juta barel per hari (million barrel oil per day/MBOPD) dan dilanjutkan

² Bachrawi Sanusi, Peranan Migas dalam Perekonomian Indonesia, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2002, hlm.2

³ Ibid, hlm. 42.

dengan peak production kedua sebesar 1,62 juta bph pada tahun 1995. Namun sejak peak production kedua, tingkat produksi minyak di Indonesia terus menurun.⁴ Pada tahun 2007 produksi minyak Indonesia total rata-rata 954.000 BOPD (barell per hari/bpd), dan pada Januari 2008 sempat ada kenaikan yaitu produksinya menembus satu juta BOPD. Penurunan produksi minyak bumi ini bersifat alami karena mayoritas produksi berasal dari sumur/lapangan minyak yang sudah tua atau “mature”, sementara tidak ada upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam mengoptimisasi perawatan sumur dan fasilitas produksi. Sementara produksi terus menurun, tingkat konsumsi energi minyak bumi progresif meningkat dari tahun ketahun. Kebutuhan produksi nasional yang mencapai 1,3 juta BOPD pertahun.⁵

Faktor-faktor yang menjadi penunjang tingkat konsumsi energi minyak bumi meningkat adalah selain Bahan Bakar Minyak (BBM) yang dikatalisasi dari minyak bumi merupakan penunjang kehidupan yang sangat strategis hajat hidup orang banyak (transportasi, industri), melonjaknya pertambahan jumlah penduduk, pergeseran budaya, Ekonomi liberalisasi yang berorientasi pada pasar, serta ketergantungan pada minyak bumi yang dilanjutkan dengan ketidakmampuan masyarakat untuk melakukan pengolahan atas sumber energi selain minyak bumi.⁶

Tingkat produksi yang menurun sementara tingkat konsumsi meningkat diikuti dengan ketidakmampuan Indonesia untuk menjadi negara pengeksport minyak akibat permintaan dalam negeri yang meningkat, tidak lepas dari faktor sistem ekonomi yang dianut oleh Indonesia saat ini yaitu iklim perekonomian yang beriklalat pada ideologi liberal yang menciptakan setiap sektor mengalami liberalisasi dengan beriklalat pada Sistem Ekonomi Pasar.⁷ Pada ekonomi yang berbasis sistem ekonomi pasar, maka setiap keputusan tentang mendesak tidaknya suatu permintaan dan

⁴ BP Migas, Laporan Tahunan 2006, diambil dari www.bpmigas.com/laporan.asp tanggal 23 Februari 2009 pukul 23.10 wib.

⁵ PT Pertamina (Persero), Minyak itu Masih Ada, Jakarta : Warta Pertamina, No.01/THNXLIV/Januari 2009, hlm.5

⁶ Petroleum & Gas Directory 2008-2009, *Review & Analisa Industri Migas 2007-2008*, Jakarta : PT Infomedia Nusantara, 2008, hlm 14

⁷ Johnny Ibrahim, Hukum Persaingan Usaha, Malang : Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 70.

dengan cara bagaimana serta alat apa permintaan tersebut akan dipenuhi diserahkan kepada sumber permintaan. Struktur harga barang mempengaruhi rencana konsumsi. Jika harga atau kualitas barang berubah, keputusan juga berubah. Jika harga turun, permintaan biasanya akan meningkat dan bila harga naik, permintaan akan menurun. Dengan asumsi konsumen memiliki pola perilaku yang rasional dan informasi yang cukup, bila terdapat sejumlah peringkat produksi yang tampaknya sesuai untuk memenuhi kebutuhan atau bila satu jenis barang tertentu ditawarkan oleh lebih dari satu pedagang, pihak yang membutuhkan barang akan memilih produk yang harganya paling masuk akal. Dalam persaingan ini, produk yang harganya paling masuk akal cenderung untuk menang.⁸

Ciri-ciri sistem ekonomi pasar menurut Paul R Gregory dan Robert C Stuart yaitu struktur pembuatan putusnya bersifat *Primarily Decentralized*, mekanisme informasi dan koordinasi bergantung pada pasar, hak kepemilikan bersifat swasta (*privat ownership*) dan insentif berasal dari pelaku ekonomi itu sendiri.⁹

Terkait kualitas ekonomi pasar, menurut Stobe mutu ekonomi pasar khususnya kemampuan mengarahkan produksi dengan aman sesuai minat masyarakat pada dasarnya tergantung pada keberadaan pasar kompetisi adalah sebagai berikut :¹⁰

- Para pemasok bersaing memperebutkan permintaan pasar yang lepas dari ketidakseimbangan dan keleluasaan ekonomi dan hanya dilakukan atas dasar keputusan ekonomi yang otonom, sementara pihak peminta bersaing memperebutkan peluang lelang;
- Syarat pertukaran, khususnya harga dapat dibentuk dan berkembang bebas sejauh mampu mempertahankan fungsinya sebagai indikator keterbatasan jumlah barang dan sebagai alat pengendali permintaan dan penawaran;

⁸ Syahmin, Hukum Dagang Internasional. Jakarta :PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 25.

⁹ Johny Ibrahim, Op.cit, hlm.71

¹⁰ Syahmin, op.cit, hlm. 29

- Akses tidak dibatasi sehingga pemasok baru bila mendapat keuntungan dapat bergabung setiap saat, sementara mereka dapat memperkaya ragam barang yang tersendiri dari segi jumlah mutu dan harga;

Berbicara mengenai sistem ekonomi pasar, maka tidak terlepas dari konteks persaingan atau kompetisi, karena sistem inilah yang menyediakan kerangka persaingan secara baik kepada para pelaku usaha dan masyarakat yang terlibat di dalamnya. Inti dari sebuah ekonomi pasar adalah terjadi desentralisasi keputusan berkaitan dengan “apa”, “berapa banyak” dan “cara” proses produksi. Setiap individu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan. Dengan kata lain proses pasar hanya dapat terbentuk dalam suatu struktur pengambilan keputusan yang bersifat desentralisasi. Jika perekonomian nasional telah menyediakan syarat-syarat dasar bagi suatu persaingan, maka pada umumnya persaingan memastikan bahwa proses produksi akan menyesuaikan diri dengan kebutuhan kebutuhan yang ada dipasar. Keunggulan ekonomi pasar terutama melalui persaingan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi. Persaingan merupakan proses penemuan yang dinamis untuk mendorong perusahaan-perusahaan untuk mencari produk-produk, proses-proses, pasar-pasar penjualan, solkusi-solusi baru. Ekonomi persaingan mendorong inovasi dan pembaharuan yang terkait dengan pengurangan biaya produksi, aplikasi kombinasi material baru, penciptaan jalur distribusi baru dan pembukaan pasar baru yang berujung pada penerimaan keuntungan yang besar.¹¹

Di Indonesia mekanisme persaingan ekonomi diatur dalam sebuah payung hukum yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berlaku sejak 5 Maret 1999. Pada Undang-undang tersebut diatur pula mengenai lembaga pengawas sebagai penegak hukum persaingan usaha di Indonesia yang bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang mempunyai kewenangan besar seperti menjatuhkan denda

¹¹ Ibid, hlm.43

administratif perusahaan yang dinilai telah melanggar ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999. Undang-undang ini menyebut 3 (tiga) kelompok kegiatan usaha yang dapat menghambat persaingan yang efektif sehingga perlu diawasi agar tidak merugikan pelaku usaha lain maupun konsumen :¹²

a. Perjanjian yang dilarang

Pelaku usaha dilarang melakukan perjanjian dibidang produksi maupun pemasaran barang dan jasa yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau praktik persaingan tidak sehat;

b. Kegiatan yang dilarang

Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi ataupun pemasaran melalui penguasaan pasokan, penguasaan pasar atau cara lain yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan tidak sehat.

c. Posisi Dominan

Pelaku boleh tumbuh menjadi besar, tetapi dilarang menggunakan posisi dominan yang mereka dapatkan untuk secara langsung atau tidak langsung menghalangi konsumen memperoleh barang dan jasa dari para pelaku usaha yang bersaing, membatasi pasar dan pengembangan teknologi, serta menghambat pelaku usaha lain.

Pada sektor industri minyak dan gas bumi yang mengalami liberalisasi khususnya sektor hilir ditandai dengan berlakunya undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang secara eksplisit menyatakan tujuan kegiatan usaha minyak dan gas bumi di Indonesia sebagaimana tertuang pada pasal 3 huruf b yang berbunyi :

“Menjamin aktivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.”

¹² Ibid, hlm.57

Namun liberalisme yang terkandung dalam Undang-undang ini tidak melepaskan kewajiban pemerintah menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta mengatur kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai dan mendorong peningkatan pemanfaatan gas bumi didalam negeri.

Melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi telah terbentuk pula badan Independen yaitu badan pengatur penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa yang selanjutnya badan ini disebut Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas)¹³. BPH Migas ini telah menggantikan Pertamina sebagai regulator, sehingga paska dikeluarkannya Undang-undang nomor 22 tahun 2001 Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero), dan setara dengan pelaku usaha migas lainnya yang sama-sama bersaing secara sehat dan wajar di pasar.

Khusus dibidang Industri Hilir Migas, persaingan antar pelaku usaha di sektor hilir migas mulai terlihat dengan ditandai dengan hadirnya perusahaan minyak dibidang Hilir seperti Medco Downstream Indonesia, Petronas, Shell, Total, Patra Niaga, Aneka Kimia Raya (AKR) sebagai pesaing-pesaing Pertamina dalam perdagangan Bahan Bakar Minyak. Persaingan tersebut meliputi persaingan harga, persaingan kualitas dan kuantitas produk, pelayanan dan sebagainya. Persaingan signifikan yang menentukan pilihan konsumen terhadap produsen adalah Harga. Hal ini telah dijustifikasi kan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Pasal 28 ayat 2 yang menyebutkan bahwa :

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

¹³ BPH Migas, diambil dari www.bphmigas.go.id/bphmigaspag, tanggal 23 Februari 2009 pukul 23:11 wib.

Namun fakta menunjukkan tidak semua bahan bakar minyak dan Harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Pemerintah tetap menetapkan harga BBM yang dikategorikan sebagai BBM bersubsidi yang ditujukan bagi konsumen non-industri seperti Premium, Solar, dan Minyak Tanah. Sementara untuk beberapa jenis BBM seperti avtur, solar, industry dan BBM beroktan tinggi penetapan harganya baru diserahkan kepada mekanisme pasar. Sementara penetapan harga Elpiji yaitu Gas Bumi yang diproduksi untuk sektor rumah tangga masih di monopoli oleh Pertamina. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang mengembalikan penetapan harga kepada Pemerintah, seluruh harga BBM dan Gas Bumi seharusnya ditetapkan oleh Pemerintah.¹⁴

Berdasarkan uraian-uraian diatas, Penulis tertarik untuk membahas dalam suatu penelitian dengan judul bahasan sebagai berikut :

Analisa Hukum terhadap Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam perspektif Hukum Persaingan Usaha.

I.2. Permasalahan

1. Bagaimanakah Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah Arah Kebijakan Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia ?
3. Apakah Kebijakan Penetapan harga BBM yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah sejalan dengan Hukum Persaingan Usaha ?

¹⁴ KPPU, Pengembangan Sektor Migas dari sudut Persaingan Usaha, diambil dari <http://kppu.go.id/baru/index.php> tanggal 23 Februari 2009 pukul 23:56 WIB.

I.3. Kerangka Teoritis dan kerangka Konsepsional

Penelitian hukum mensyaratkan adanya kerangka teoritis dan kerangka konsepsional sebagai suatu hal yang penting. Kerangka teoritis menguraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu sistem aneka “*theore’ma*” atau ajaran. Kerangka konsepsional mengungkapkan beberapa konsep atau pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.¹⁵

Hukum merupakan kaidah sosial, tidak lepas dari nilai-nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.¹⁶

Namun fungsi hukum bergeser pada masyarakat modern. Mengingat bahwa perkembangan dan pembaharuan termasuk perkembangan masyarakat di suatu negara yang sedang berkembang dipelopori oleh Pemerintah, sudah jelas bahwa hukum memegang peranan dalam proses pembangunan ini. Hal ini disebabkan oleh segala tindakan pemerintah termasuk yang bertujuan untuk mewujudkan perkembangan masyarakat kearah masyarakat yang sama-sama kita kehendaki melalui undang-undang, peraturan dan ketentuan lainnya. Hukum dalam pembangunan ini mempunyai empat fungsi :¹⁷

1. Hukum sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembaharuan;

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2001, hlm.7.

¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, Bandung : PT Alumni, 2004, hlm. 10.

¹⁷ CFG. Sunaryati Harsono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman,Bandung : Binacipta, 1982, hlm.10

3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan;
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat;

Berdasarkan fungsi pertama diatas maka dapat dikatakan hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Hukum harus seimbang melindungi kepentingan – kepentingan yang ada dalam masyarakat. Berkaitan dengan kepentingan dalam masyarakat itu, seorang ahli hukum di Amerika, Roscepound membedakan antara kepentingan pribadi yang berupa keinginan seseorang mengenai hal-hal yang bersifat pribadi , misalnya perkawinan kepentingan public yaitu yang bersangkutan paut dengan maslah politik, misalnya hak berserikat dan berkumpul dan kepentingan sosial yang berupa keamanan pribadi dan keamanan harta benda , pemeliharaan moral , perkembangan ekonomi dan budaya. Setiap individu dalam hidup bermasyarakat mkenginginkan terpenuhinya kepentingan-kepentingan itu sebanyak mungkin.

Sebagaimana yang dinyatakan Pound yaitu :¹⁸

“The first and simplest idea is that law exiest in order to keep the peace in a given society, to keep the peace at all events and at any price. This is the conception of what may be called the stage of primitive law”

Maka dalam hal ini Negara berperan untuk menetapkan peraturan-peraturan sebagai instrument untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat yang sedang membangun karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, dalam definisi kita berarti masyakarat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses

¹⁸ Ibid, hl. 12

pembaharuan.¹⁹ Padahal selain mengatur ketertiban masyarakat, kaidah-kaidah hukum di negara masih harus membuka jalan dan saluran baru dalam sistem kehidupan masyarakat supaya usaha pembangunan berjalan dengan lancar, dan tidak mengakibatkan kepincangan masyarakat dan ketidak-adilan dan fungsi hukum ini disebut “*tool of sosial engineering*”.²⁰ Hukum adalah rekayasa sosial dengan fungsi utama untuk melindungi kepentingan umum, kepentingan sosial dan kepentingan pribadi secara seimbang. Keseimbangan yang harmonis inilah yang merupakan hakikat keadilan.²¹

Prof. Soenaryati Harsono setelah melakukan analisa atas fungsi hukum dalam pembangunan tersebut diatas memperoleh satu pemikiran atas hukum sebagai suatu sistem yang dinyatakan sebagai sistem hukum nasional, yaitu :²²

1. Bahwa kaidah-kaidah hukum nasional kita harus berdasarkan falsafah kenegaraan Pancasila (yang merupakan *Grundnorm* kita) dan UUD 1945;
2. Bahwa kaidah-kaidah hukum nasional kita itu harus pula mengandung dan memupuk nilai-nilai baru yang mengubah nilai-nilai sosial yang bersumber pada kehidupan kesukuan dan kedaerahan menjadi nilai-nilai sosial yang bersumber dan memupuk kehidupan dalam ikatan kenegaraan secara nasional;
3. Bahwa kaidah-kaidah hukum nasional itu harus mencerminkan terjadinya perubahan dari susunan masyarakat yang agraris tradisional menuju suatu masyarakat Indonesia yang lebih industrialis modern;
4. Bahwa sistem hukum nasional itu mengandung kemungkinan untuk menjamin dinamika dalam rangka pembaharuan hukum nasional itu sendiri, sehingga secara kontinyu dapat mempersiapkan pembangunan dan pembaharuan masyarakat di masa berikutnya.

¹⁹ Op.cit, hl.13

²⁰ Sunaryati Harsono, Op.Cit, hl. 21

²¹ Otje Salman, Filsafat Hukum, Bandung : Refika Aditama, 2009, hlm.48

²² Sunaryati Harsono, Op.Cit, hl. 34

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pertanyaan selanjutnya Apakah yang sedang dituju pemerintah dengan menggunakan hukum sebagai “*tool*” nya ? Menilik point c yang dipaparkan Prof. Soenaryati bahwa adanya tranformasi masyakat menuju yang lebih industrialis modern, maka timbul wacana progress yang menempatkan hukum sebagai alat yang berperan dalam pembangunan ekonomi. Hal tersebut sejalan dengan arah kebijakan hukum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 yaitu :²³

“Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan bebas.”

Menurut Leonard J Theberge dalam tulisannya “*Law and Economic Development*” bahwa faktor yang utama untuk dapat berperannya hukum dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan “*stability*”, “*predictability*” dan “*fairness*”. Dua hal yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi apa saja untuk berfungsi. Termasuk dalam fungsi stabilitas (*stability*) adalah potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan – kepentingan yang bersaing. Kebutuhan hukum untuk meramalkan (*predictability*) akibat dari suatu langkah-langkah yang diambil khususnya penting bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya untuk pertama kali memasuki hubungan hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial tradisional. Aspek keadilan (*fairness*), seperti perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku pemerintah adalah perlu untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.

Brian Edgar Butler dalam tulisannnya yang berjudul “*Law and Economics*” antara lain mengemukakan bahwa “*Law as a Tool to Encourage Economic Efficiency*”.²⁴ Pandangan ini secara tegas mengakui bahwa memang hukum mempunyai peranan penting dalam menciptakan efisiensi ekonomi di suatu

²³ Ranti Fauza Mayana, Perlindungan Desain Industri di Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas, Jakarta : PT Grasindo, 2004, hlm. 2.

²⁴ Efisiensi yaitu ketepatan cara dalam menjalankan sesuatu kedayagunaan, ketepatan, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi III, Balai pustaka.

negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Konsep efisiensi adalah cara untuk mencapai kesejahteraan secara maksimal. Kesejahteraan dikatakan sudah mencapai tingkat maksimal apabila barang dan jasa yang didistribusikan untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (yang diukur dengan kemauan individu untuk membayar barang dan jasa), tidak dapat ditingkatkan lagi. Menurut Prof. Chatamarrasjid Ais, konsep efisiensi dalam ilmu ekonomi itu berkaitan dengan *costs and benefit* dari suatu kegiatan, aturan, lembaga, atau masyarakat secara keseluruhan bukan terhadap individu spesifik. Konsep efisiensi ini berdasarkan analisisnya pada masyarakat sebagai penjumlahan dari individu yang menyusun masyarakat tersebut.²⁵

Hal ini pun telah diakui pada dasar negara Indonesia yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat 4 sebagai berikut :

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaa, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Efisiensi erat kaitannya dengan pencapaian Kesejahteraan. Dan penelitian ini mengacu pada kerangka teori tentang campur tangan negara dalam bidang perekonomian khususnya pengaturan pasar dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam kepustakaan disebutkan bahwa *welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”.

Konsep negara kesejahteraan pada dasarnya dikembangkan dalam konteks ekonomi pasar (*market economy*) dan dalam hubungannya dengan sistem ekonomi campuran. Peranan negara menurut Briggs adalah “*to modify the play of market forces*”. Perlunya pengendalian dan pembatasan terhadap bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar tersebut adalah untuk mengatasi unsur-unsur negatif yang diharapkan

²⁵ Hermansyah, Pokok – pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jakarta : Prenada Media Group, 2008, hlm.5

sebagai hasil (*outcome*) atau akibat bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar tersebut. Menurut Goodin dalam negara kesejahteraan, campur tangan negara dalam mengatur pasar dilukiskan sebagai “...a public intervention in private market economy.”, tujuannya tidak lain adalah guna meningkatkan kesejahteraan umum dan memaksimumkan kesejahteraan sosial dan memperkecil dampak kegagalan pasar terhadap masyarakat yang disebabkan moral *hazard* dan penggunaan yang keliru terhadap berbagai sumber daya.²⁶ Goodin juga mengingatkan nilai-nilai yang harus dijaga dalam menghadapi perilaku pasar bebas :

“The Market has a ‘corrosive effect’ on values, debasing what formerly precious and apart from mundane world, by allowing everything to be exchanged for everything else In the end we are left with nothing but a ‘vending machine society’ where everything is available for a price.”

Tanpa campur tangan pemerintah dalam konteks negara kesejahteraan menurut Goodin :

“Under the law of the market, those who are dependent could and would be mercilessly exploited. Economically, you can drive a very hard bargain indeed and dependent upon you for satisfaction of that need. Morally, however you must do not so.”

Dalam hubungan inilah maka pengaturan diluar kebiasaan pasar dimaksudkan untuk melindungi eksploitasi terhadap mereka-mereka yang memiliki ketergantungan tersebut sehingga ketergantungan itu tidak dapat dimanfaatkan oleh pihak yang lebih kuat untuk kepentingan mereka, tetapi untuk melindungi mereka yang lemah.

Dalam konteks ekonomi campuran, Frieddman menguraikan 4 (empat) fungsi negara sebagai berikut :

1. Negara sebagai provider dalam kapasitas tersebut dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat

²⁶ Johnny Ibrahim, op.cit, hlm. 33

dalam rangka mengurangi dampak pasar bebas yang merugikan masyarakat;

2. Fungsi Negara sebagai Pengatur untuk menjamin ketertiban agar tidak muncul kekacauan seperti halnya pengaturan di bidang investasi agar industri dapat tumbuh dan berkembang, pengaturan dan pembatasan terhadap ekspor dan impor agar tersedia devisa yang cukup guna menunjang kegiatan perdagangan;
3. Campur tangan langsung dalam perekonomian melalui BUMN, yang berhubungan dengan public services.
4. Fungsi negara sebagai pengawas yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Untuk memudahkan dan membatasi permasalahan serta menghindari perbedaan pengertian mengenai istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, dibawah ini diberikan definisi operasional dari istilah-istilah tersebut sebagai berikut :

Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau *ozokerit*, dan *bitumen* yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara dan endapan hidrokarbon lain yang berbentuk pada yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi.²⁷

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.²⁸

²⁷ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 1

²⁸ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 2

Bahan Bakar Minyak adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi.²⁹

Kegiatan Usaha Hilir adalah Kegiatan Usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga.³⁰

Badan Pengatur adalah suatu badan yang dibentuk unutm melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir.³¹

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu usaha kelompok pelaku usaha.³²

Posisi Dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.³³

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 atau menghambat persaiangan usaha.³⁴

²⁹ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 4

³⁰ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 10

³¹ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 24

³² Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka

³³ Indonesia (b), Op.Cit, Pasal 1 angka 4

I.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dengan menelaah latar belakang dan perumusan masalah diatas, dapat dikemukakan beberapa tujuan dari pelaksanaan penelitian yang berjudul : Analisa Hukum terhadap Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam perspektif Hukum Persaingan Usaha, yaitu sebagai berikut :

- Untuk mengetahui dan mengkaji hukum persaingan Usaha di Indonesia di bidang Minyak dan Gas Bumi
- Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak dalam Hukum Minyak dan Gas Bumi di Indonesia.
- Selain tujuan penelitian seperti tersebut diatas, dalam penelitian ini peneliti juga mengharapkan dapat mencapai hasil guna sebagai berikut :

Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konsep, teori dan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan Hukum Persaingan Usaha di Bidang Minyak dan Gas Bumi di Indonesia.

Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ataupun saran bagi para ahli hukum, aparat penegak hukum, praktisi dan pelaku usaha di bidang Minyak dan Gas Bumi tentang aturan-aturan Hukum Persaingan di Indonesia.

I.5. Metode Penelitian

Penelitian hukum ditinjau dari sudut tuannya dapat dibagi menjadi dua yaitu Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Sosiologis atau Empiris.³⁵

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah juridis normatif yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan dengan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum tersier yang akan didukung pula dengan data primer dari hasil wawancara dengan beberapa pihak yang terkait dengan penelitian ini.

Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini adalah Undang-undang di bidang persaingan usaha dan minyak dan Gas Bumi beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Bahan Hukum sekunder yang digunakan adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari ahli hukum di bidang penanaman modal. Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.³⁶

Pendekatan yang dilakukan bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan, menganalisa, serta menjelaskan mengenai kebijakan penetapan harga BBM non subsidi serta pengaruhnya terhadap mekanisme Persaingan Industri Hilir Migas di Indonesia.

³⁵ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta : UI Press, 1986, hlm 50.

³⁶ Ibid, hlm 13.

I.6. Sistematika Penulisan

BAB I Merupakan Pendahuluan yang menguraikan Latar Belakang, Perumusan Masalah, Kerangka Teori dan Konsepsional, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Berisi mengenai Konsep, Pengertian, Teori dan Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha dan Kegiatan Persaingan Tidak Sehat seperti Posisi Dominan yang berpotensi menyebabkan terjadinya Monopoli. Dalam menjelaskan monopoli pada bab II ini akan menelaah dari segi Pengertian dan Bentuk-bentuk Monopoli, yang dilanjutkan dengan pemaparan hubungan antara monopoli dan penetapan harga dalam struktur pasar, pengertian Konsep Penetapan Harga (price fixing) dalam konteks ekonomi dan konteks persaingan usaha dan Jenis-jenis Penetapan Harga beserta Variasinya dalam praktik. Dalam Bab II ini juga akan memaparkan Pendekatan dalam menentukan Pelanggaran dalam Hukum Persaingan.

BAB III menjelaskan mengenai Sejarah Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia yang akan dilanjutkan dengan penelaahan Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dalam konteks persaingan usaha yang akan dilanjutkan dengan pemaparan Kebijakan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM), Perhitungan dan Penerapannya di Indonesia berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

BAB IV Merupakan Analisa Kebijakan Penetapan Harga BBM ditinjau dalam Hukum Persaingan Usaha dan Apakah Kebijakan tersebut bertentangan dengan Undang-undang Persaingan Usaha.

Bab V Berisi tentang Kesimpulan dan Saran.

BAB II

KONSEP, PENGERTIAN, TEORI DAN KETENTUAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG PERSAINGAN USAHA DAN KEGIATAN PERSAINGAN TIDAK SEHAT

II.1. Konsep Persaingan Usaha dan Kegiatan Persaingan tidak Sehat

Pada dasarnya persaingan dalam dunia usaha merupakan syarat mutlak (*condition sine qua non*) bagi terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pada pasar (*market economy*).

Persaingan atau '*competition*' dalam bahasa Inggris oleh Webster didefinisikan sebagai :

"...a struggle or contest two or more persons for the same object."

Dalam Black's Law Dictionary Persaingan diartikan sebagai :³⁷

"Contest of two rivals. The effort of two or more parties, acting independently to secure the business of a thord party by the offer of the most favourable terms : also the relations between buyers or different seller which result from this effort."

Sementara Khemani menyatakan 'persaingan usaha' adalah :

"...a situation where firms or selther independently strive for buyer's patronage in order to achieve a praticular business objective, for example, profits, sales or market share... Competitive rivalry may take place in terms of price, quantity service, or combination of these and other factors that customers may value."

³⁷ Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, Thomson West, 2004.

Dengan memperhatikan terminologi ‘persaingan’ diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam setiap persaingan akan terdapat unsur-unsur sebagai berikut :

- Ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli;
- Ada kehendak diantara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.

Sehingga berdasarkan unsur diatas, maka kondisi persaingan sebenarnya merupakan satu karakteristik yang lekat dengan kehidupan manusia yang cenderung untuk saling mengungguli dalam banyak hal. Meskipun demikian Anderson berpendapat bahwa persaingan di bidang ekonomi merupakan persaingan antarmanusia, kelompok masyarakat bahkan bangsa.³⁸

Salah satu bentuk persaingan di bidang ekonomi adalah persaingan usaha (business competition) secara sederhana bisa didefinisikan sebagai persaingan antara para penjual di dalam “merebut” pembeli dan pangsa pasar.

Peranan hukum dalam persaingan usaha adalah dari terselenggaranya suatu persaingan yang sehat dan adil (*fair competition*), sekaligus mencegah munculnya persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*).³⁹

Robert Bork, pemikir dan Hakim terkemuka yang banyak memberikan landasan dalam Hukum Persaingan mengatakan :⁴⁰

“Why should we want to perserve competition anyway ? The answer is simply that competition provides society with the maximum output hat can be achieved at any given time with the resources as its command. Under a competitive regime, productive recources are combined and separated, shuffled and reshuffled in search for greater profits through greater eficiency. Each productive resources moves to the employment, where the valueof its marginal product, and hence the return paid to it, is greatest. Output is

³⁸ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 39

³⁸ Ibid, hlm 13

³⁹ Jhony Ibrahim, Op.cit, hlm. 40

⁴⁰ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Jakarta : Pustaka Bangsa, 2004, hlm. 21

maximized because there is no possible rearrangement of resources that could increase the value to consumers total output. Competition is desirable, therefore, because it assists in achieving prosperous society and permits individual consumers to determine by their actions what goods and services they want most.”

Sebelumnya telah disebutkan bahwa kondisi persaingan, sebagai salah satu karakteristik utama sistem ekonomi pasar, cenderung lebih disukai daripada kondisi nonpersaingan. Kondisi persaingan memang lebih banyak memberikan keuntungan bagi konsumen.

Sementara apabila struktur pasar mengalami persaingan usaha tidak sehat, maka yang paling dirugikan adalah konsumen. Konsumen tidak dapat memilih produk dengan bebas, posisi konsumen rentan terhadap produsen dalam artian konsumen tidak memiliki bergain dan tidak adanya perkembangan inovasi teknologi dan proses produksi terhadap suatu barang⁴¹. Perekonomian dengan sistem persaingan tidak sehat salah satunya diawali dengan adanya Posisi Dominan satu atau lebih pelaku usaha dalam pasar.

II.2. Pengertian dan Bentuk-bentuk Posisi Dominan

II.2.1. Pengertian Posisi Dominan

Posisi Dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau

⁴¹ Arie Siswanto, op.cit, hlm 21.

penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan permintaan barang atau jasa tertentu.⁴²

II.2.2. Bentuk-bentuk Posisi Dominan

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 dapat diketahui bahwa posisi dominan yang dilarang dalam dunia usaha karena dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dibedakan menjadi 4 (empat) bentuk yaitu :⁴³

Posisi Dominan yang bersifat umum

Bentuk tersebut berdasarkan Pasal 25 Ayat 1 dan ayat 2 yang berbunyi :

Pasal 25 Ayat (1) :

“Pelaku Usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk :

Menetapkan syarat – syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas.

Membatasi pasar dan pengembangan teknologi, atau

Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.”

Pasal 25 Ayat 2 :

“Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud Ayat (1) apabila :

⁴² Hermansyah, op.cit, hlm. 44

⁴³ ibid

Satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 50 % (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu, atau;

Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75 % (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Posisi Dominan karena jabatan rangkap

Untuk mencegah terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat disebabkan adanya posisi dominan, maka Undang-undang Antimonopoli secara jelas dan tegas melarang jabatan rangkap dari seorang direksi atau komisaris suatu perusahaan. Adanya larangan mengenai rangkap jabatan ini diatur dalam Pasal 26 Undang-undang Antimonopoli yang menyatakan :

“ Seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan tersebut berada dalam pasar bersangkutan yang sama; memiliki keterkaitan dalam bidang dan/atau jenis usaha atau perusahaan – perusahaan tersebut saling mendukung atau berhubungan langsung dalam proses produksi, pemasaran, atau produksi dan pemasaran. Secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan/atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Posisi Dominan karena pemilikan saham mayoritas

Bahwa selain rangkap jabatan direksi dan komisaris perusahaan, kepemilikan saham seseorang di suatu perusahaan juga membuka peluang terjadinya posisi dominan yang menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.

Posisi Dominan Karena Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

Dalam Undang-undang Antimonopoli ditentukan bahwa penggabungan atau peleburan suatu badan usaha itu dilarang apabila perbuatan tersebut dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Ayat 1 dan Ayat 2 Undang-undang Antimonopoli.

Posisi Dominan termasuk pada kegiatan anti persaingan karena Pelaku Usaha yang berada dalam Posisi Dominan cenderung berpotensi melakukan monopoli dan menciptakan iklim persaingan usaha tidak sehat dalam struktur pasar.

II.3. Konsep Monopoli sebagai Kegiatan Anti Persaingan dan Jenis-jenisnya

II.3.1 Pengertian Monopoli

Secara etimologi monopoli berasal dari kata Yunani, yaitu 'monos' yang berarti sendiri dan 'poleon' yang berarti penjual. Dari akar kata secara sederhana tersebut, maka orang memberikan pengertian monopoli sebagai kondisi hanya ada satu penjual yang menawarkan (supply) suatu barang tertentu.⁴⁴

Sementara secara Terminologi dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat dinyatakan pengertian monopoli yaitu :

“penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.”

⁴⁴ Arie Siswanto, op.cit, hlm 18.

Milton Friedman menyatakan Pengertian Monopoli sebagai berikut :

“Exclusive control by one group of the means of producing or selling a commodity or service: Monopoly frequently ... arises from government support or from collusive agreements among individuals”⁴⁵

Sementara Black’s Law Dictionary mengartikan monopoli sebagai berikut :⁴⁶

“a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (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.”

Dalam perkembangannya, meskipun dimaksudkan untuk menggambarkan suatu struktur pasar (keadaan korelatif permintaan dan penawaran), Meiners memberikan pengertian sebagai berikut :⁴⁷

“ A market structure in which the output of an industry is controlled by a single seller or a group of seller making joint decisions regarding production and price.”

Dari pendapat Meiners diatas dapat dilihat bahwa ia sedikit ‘keluar’ dari definisi etimologis yang mensyaratkan keberadaan satu saja di dalam monopoli. Menurutnya, monopoli pub bisa dilakukan oleh lebih dari satu penjual (*a group of seller*) yang membuat keputusan bersama tentang produksi atau harga. Selanjutnya monopoli juga sering dipergunakan untuk menggambarkan suatu posisi, yaitu posisi penjual yang memiliki penguasaan dan kontrol eksklusif atas barang atau jasa tertentu. Dan terakhir, monopoli juga digunakan untuk menggambarkan kekuatan (*power*) yang dipegang oleh penjual untuk menguasai penawaran, menentukan harga, serta memanipulasi harga.⁴⁸

⁴⁵ Diambil dari www.answers.com/topic/monopoly-1

⁴⁶ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, *op.cit.*

⁴⁷ Rogers E. Meiners, *The Legal Environment of Business*, West Publishing Company, St. Paul, 1998, p. G-8 (Glossary). Dikutip oleh Arie Siswanto, *Op.cit*, hlm. 19

⁴⁸ *Ibid*

II.3.2 Jenis-jenis Monopoli

Jenis-jenis Monopoli menurut Dr. Johny Ibrahim dapat dibagi menjadi 4 (empat) yaitu sebagai berikut :⁴⁹

1. Monopoli yang terjadi karena dikehendaki oleh Undang-undang (*Monopoli by law*).

Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut 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.

2. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan usaha yang sehat (*monopoli by nature*).

Kemampuan sumber daya manusia yang profesional, kerja keras, dan strategi bisnis yang tepat dalam mempertahankan posisinya akan membuat suatu perusahaan memiliki kinerja yang unggul (*superior skill*) sehingga tumbuh secara cepat dengan menawarkan suatu kombinasi antara kualitas dan harga barang dan jasa serta pelayanan sebagaimana yang dikehendaki konsumen. Dalam posisi tersebut perusahaan mampu beroperasi dan mengelola sedemikian rupa berbagai komponen masukan (input) sehingga dalam industri di mana ia berada, biaya rata-rata per unit produksi menurun tajam dan pada tingkat produksi selanjutnya, sehingga perusahaan lebih efisien. Atas kemampuan perusahaan tersebut menjadikannya

⁴⁹ Jhony Ibrahim, op.cit, hlm 40

monopoli, dan keberadaan Undang-undang Antimonopoli hanya memastikan bahwa kekuatan yang dimiliki oleh perusahaan seperti itu tidak disalahgunakan untuk mematikan persaingan usaha.

3. Monopoli yang diperoleh dari Lisensi dengan menggunakan kekuasaan (*monopoly by license*).

Monopoli seperti ini dapat terjadi karena adanya kolusi antara para pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Kehadirannya menimbulkan distorsi ekonomi karena mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien.

4. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku dan sifat serakah manusia.

Sifat dasar manusia yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu singkat dan dengan pengorbanan dan modal yang sekecil mungkin atau sebaliknya, dengan menggunakan modal yang sangat besar untuk memperoleh posisi dominan guna mengusur para pesaing yang ada. Hal ini dapat terjadi karena keputusan tentang kualitas kualitas, kuantitas dan kebijakan harga tidak lagi ditentukan oleh satu pelaku usaha tetapi juga oleh apa yang dilakukan para pesaingnya.

Ernest Gelhomm menyatakan bahwa monopoli yang dilakukan pelaku usaha bisa dikarenakan 'previlage' (keistimewaan) tetapi jenis monopoli lainnya dilakukan oleh suatu pelaku usaha secara ilegal.⁵⁰

Dengan adanya eksistensi pelaku usaha yang monopolis dalam suatu pasar yang terdistorsi maka akibatnya pada masyarakat adalah kerugian dalam bentuk

⁵⁰ Ernest Gellhorn, William E, Kovacic, Antitrust Law and Economics, United States :West Group,1998, hlm. 11.

deadweight loss yang merugikan.⁵¹ Michael Porter mengidentifikasi pengaruh pasar akibat monopoli yaitu :⁵²

1. Economies of scale atau kemampuan mencapai efisiensi;
2. Perbedaan produk karena terdapat kesetiaan terhadap produk tertentu (*brand loyalty*);
3. Kemampuan modal;
4. Kelangkaan;
5. Kesulitan mendapat bahan mentah; dan
6. Ketergantungan dan kemampuan untuk mengganti biaya dengan pindah kepada supplier lain.

Lebih lanjut mengenai larangan kegiatan monopoli ini diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Antimonopoli yang selengkapnya pasal ini menyatakan :⁵³

Pasal 17 Ayat (1)

“Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan tidak sehat.”

Pasal 17 Ayat (2)

“Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud Ayat (1) apabila :

- a. barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substansinya, atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama;

⁵¹ Ningrum Natasya Sirait, op.cit , hlm 52

⁵² Michael Porter, *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior Performance*, New York : Free Press sebagaimana dikutip oleh Ningrum Natasya Sirait, hl. 55.

⁵³ Hermansyah, op.cit, hlm. 39

- b. satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu,”

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 ayat 2, untuk mengukur kekuatan pasar suatu pelaku usaha apakah termasuk dalam struktur pasar monopoli adalah dengan persentase pangsa pasar yaitu 50 % (lima puluh persen) dengan cara pengukuran yang dapat digunakan yaitu :

- Melalui Kinerja (performance);
- Harga yang ditetapkan oleh produser dari biaya marginalnya apakah jauh melebihi biaya rata-rata pada industri tersebut;
- Menghitung jumlah produser pada pasar sekaligus menghitung pangsa pasar yang dimiliki.

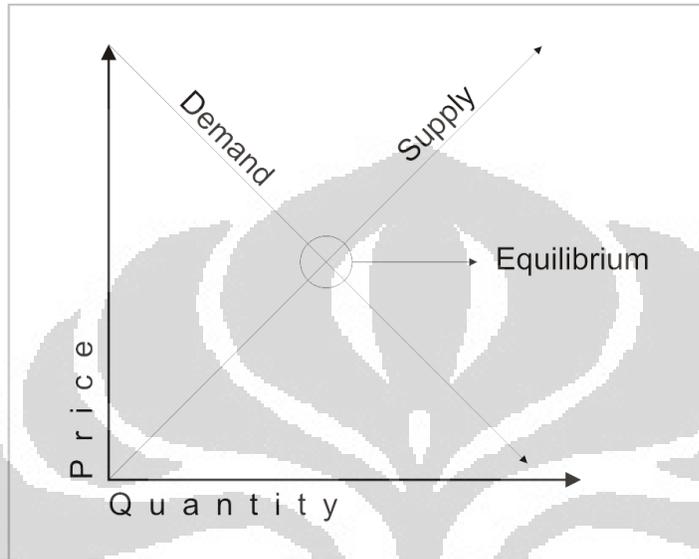
Pelaku pasar yang monopolis dapat bertindak dan mempunyai kemampuan untuk menentukan harga, mendapatkan keuntungan tanpa kekhawatiran bahwa akan ada pesaing lainnya yang berusaha untuk masuk ke pasar dan dapat mengakibatkan harga menjadi bersaing. Dalam struktur pasar yang monopolis, pelaku usaha bertindak sebagai price setter dan memiliki monopoly power (market power) atau kekuatan pasar. Dennis W. Carlton menggunakan kondisi ini dengan menyebutnya monopoly power untuk kasus dimana harga melebihi biaya marginal dan keuntungan diatas level persaingan.⁵⁴

II.3.3. Penetapan Harga

Sebagaimana disebutkan diatas, harga merupakan sesuatu yang penting dalam menarik konsumen bagi para pelaku usaha. Harga sangat mempengaruhi pasar karena dengan menentukan Harga yang kompetitif maka perusahaan akan mendulang untung

⁵⁴ Ibid, hlm. 29

yang optimal. Dari segi ekonomi, harga pada dasarnya didapat dari pertemuan antara permintaan dan penawaran sebagaimana digambarkan pada kurva Keseimbangan Harga berikut : .⁵⁵



Harga keseimbangan atau Harga pasar (*Equilibrium Price*) adalah tinggi rendahnya tingkat Harga yang terjadi atas kesepakatan antara produsen/penawaran dengan konsumen atau permintaan. Pada Harga keseimbangan produsen/penawaran bersedia melepas barang/jasa, sedangkan permintaan/konsumen bersedia membayar harganya. Dalam kurva Harga keseimbangan terjadi titik temu antara kurva permintaan dan kurva penawaran, yang disebut *Equilibrium Price*.

Selanjutnya Pelaku Usaha dengan menentukan harga rendah dibandingkan produk pesaing, dapat mengalihkan perhatian konsumen dari produk kompetitor yang ada di pasaran serta mempertahankan pangsa pasar. Oleh karenanya, dalam pasar tidak jarang pelaku usaha melakukan proses penetapan harga yang tidak sehat demi menikmati keuntungan sendiri.

II.4. Pengertian Penetapan Harga (price fixing)

⁵⁵ Bramantyo Djohanputro, *Prinsip-prinsip Ekonomi Makro*, Jakarta : Penerbit PPM, 2006, hlm. 34

Dalam Black's Law Dictionary disebutkan pengertian Penetapan Harga adalah :⁵⁶

“a combination formed for the purpose of and with the effect of raising, depressing, fixing, pegging or stabilizing the price of a commodity.”

Sementara dalam kamus lengkap Ekonomi Edisi Kedua yang disusun oleh Christopher Pass dan Bryan Lowes pengertian Penetapan Harga diartikan :

“Penentuan suatu Harga (price) umum untuk suatu barang atau jasa oleh suatu kelompok pemasok yang bertindak secara bersama-sama, sebagai kebalikan atas pemasok yang menetapkan harganya sendiri secara bebas.”⁵⁷

Penetapan Harga diatur dalam Ketentuan Pasal 5 Ayat (1) Undang-undang Antimonopoli, yang berbunyi :⁵⁸

“Pelaku Usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.”

Dan diatur pada Pasal 5 ayat 2 yang berbunyi :⁵⁹

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) tidak berlaku bagi : Suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan, atau Suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.”

Penetapan Harga (*Price Fixing*) yang bisa terjadi secara vertikal maupun horizontal dianggap merupakan tindakan antipersaingan yang menghambat perdagangan bebas (*restrain of freetrade*) dan berakibat buruk terhadap persaingan

⁵⁶ Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, *op.cit.*

⁵⁷ Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 24

⁵⁸ Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.

⁵⁹ Ibid

harga (price competition). Jika Price Fixing dilakukan, kebebasan untuk menentukan harga secara independen menjadi berkurang.⁶⁰

II.5. Jenis-jenis Penetapan Harga beserta Variasinya dalam praktik

Penetapan Harga berbentuk 2 (dua) jenis yaitu :⁶¹

a. Penetapan Harga horizontal (*horizontal price fixing*)

Terjadi apabila lebih dari satu perusahaan yang berada pada tahap produksi yang sama, dengan demikian sebenarnya saling merupakan pesaing, menentukan harga jual produk mereka dalam tingkat yang sama.

b. Penetapan Harga Vertikal (*vertical price fixing*)

Terjadi apabila suatu perusahaan yang berada dalam tahap produksi tertentu, menentukan harga produk yang harus dijual oleh perusahaan lain yang berada dalam tahap produksi yang lebih rendah.

Contoh sederhana apabila sebuah perusahaan distributor menentukan harga barang yang harus dijual pada konsumen oleh pengecer, terjadilah *vertical price fixing*.

Terdapat beberapa variasi praktik Penetapan Harga selain yang disebutkan diatas yaitu :⁶²

a. Resale Price Maintenance (RPM) Arrangements

⁶⁰ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia, 2004, hlm.

⁶¹ Ibid, hlm. 40

⁶² Ibid, hlm. 41

Resale Price Maintenance (RPM) Arrangements merupakan praktek pemasaran dimana seseorang (atau suatu perusahaan) pengecer atas dasar perjanjian dengan distributor atau produsen setuju untuk menjual barang / jasa dengan harga tertentu atau harga minimum tertentu.

b. Vertikal Maximum Price Fixing

Mirip dengan Resale Price Maintenance (RPM) Arrangements, namun vertikal maksimum price fixing terjadi dalam hal produsen atau distributor suatu produk membuat kesepakatan dengan pengecer yang sisinya mewajibkan pengecer itu untuk menjual produk di bawah harga maksimum yang ditetapkan oleh produsen atau distributornya.

c. Consignments

Praktek consignments dalam konteks usaha terjadi apabila suatu perusahaan pengecer menjual barang yang secara legal masih menjadi milik produsen dan sebagai imbalannya ia memperoleh komisi penjualan. Yang menimbulkan persoalan bagi produsen adalah menentukan harga produk yang dititipkannya. Memang salah satu prinsip hukum persaingan yang sudah diakui, setidaknya di Amerika Serikat, adalah bahwa sekali produsen atau distributor telah menjual produknya pada pengecer, ia tidak bisa lagi menentukan berapa harga jual yang harus dipasang oleh pengecer itu terhadap konsumen. Prinsip inilah antara lain dikuatkan melalui keputusan atas Kasus Dr. Miles Medical Company (1911) dan Albrect vs Herald Company (1968) yang terjadi di Amerika Serikat. Dalam hubungan consignments prinsip itu bisa diterobos melalui fakta bahwa meskipun secara nyata barang berada

ditangan pengecer, kepemilikan barang tersebut tidak berpindah pada si pengecer.

II.6. Pendekatan dalam menentukan Pelanggaran dalam Hukum Persaingan

Pada umumnya untuk melihat apakah pelaku usaha taua perusahaan diduga telah melakukan pelanggaran undang-undang Hukum Persaingan atau tidak, yaitu dengan melihat pada :⁶³

- a. Struktur Pasar, misalnya bila perusahaan memiliki pangsa pasar lebih dari indikator yang ditetapkan oleh Undang-undang, yaitu 50 % untuk 1 pelaku atau 75 % untuk 2 pelaku usaha atau lebih;
- b. Perilaku (*behaviour*) misalnya melalui tindakan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dengan pelaku usaha pesaingnya atau tidak, contohnya tindakan jual rugi.

Hukum persaingan mengenal 2 (dua) pendekatan dalam menentukan hambatan dalam suatu pasar yaitu dengan pendekatan yang disebut :

- a. Perse Illegal

Bisa dikemukakan bahwa pendekatan per se ini mirip dengan “delik formal” didalam hukum pidana. Artinya suatu perbuatan anti persaingan usaha dapat dibuktikan apabila unsur-unsur dalam undang-undang yang mengaturnya telah terpenuhi. Sebagaimana digambarkan pada ilustrasi dibawah ini :



⁶³ Ningrum Natasya Sirait, op.cit, hlm. 77.

Pada dasarnya per se diterapkan pada tindakan yang pasti membawa akibat negatif terhadap persaingan.⁶⁴ Dalam ukuran per se illegal maka pihak yang menuduh melakukan pelanggaran hanya harus membuktikan bahwa tindakan itu benar dilakukan tanpa harus membuktikan efek dan akibatnya.⁶⁵

b. Rule of Reason

Berbeda dengan pendekatan per-se, pendekatan rule of reason terhadap tindakan-tindakan yang tidak bisa secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat tindakan itu terhadap kondisi persaingan. Didalam Rule of Reason disyaratkan mempertimbangkan faktor-faktor :

- Latar Belakang dilakukannya tindakan;
- Alasan di balik tindakan itu;
- Posisi si pelaku tindakan dalam industri.

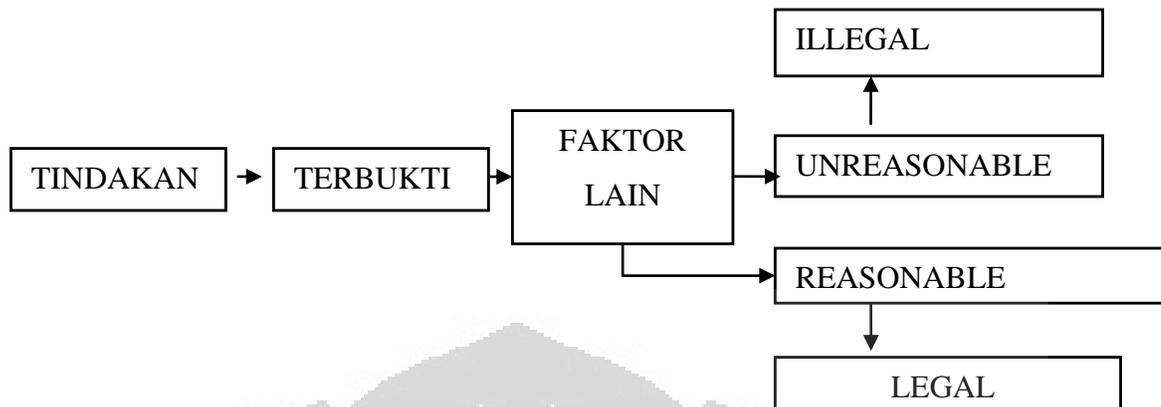
Pendekatan Rule of Reason digunakan untuk mengakomodir tindakan-tindakan yang berada dalam “grey area” antara legalitas dan legalitas. Dengan analisa rule of reason “grey area” namun berpengaruh positif terhadap persaingan menjadi berpeluang untuk diperbolehkan.⁶⁶

Adapun pendekatan rule of reason sebagaimana digambarkan pada ilustrasi berikut :

⁶⁴ Arie Siswanto, Op.cit, hlm. 66

⁶⁵ Ningrum Natasya Sirait, Op.cit, hlm. 79

⁶⁶ Arie Siswantono, op.cit, hlm. 66



II. 7 Studi Kasus Monopoli Group21 Cineplex

Perkara Nomor : 05/KPPU-L/2002 KPPU dengan Terlapor :⁶⁷

1. PT Camila Internusa Film, yang beralamat kantor di Jalan Wahid Hasyim Nomor 96 Gedung B, Jakarta Pusat, selanjutnya disebut sebagai Terlapor I;
 2. PT Satria Perkasa Esthetika Film, yang beralamat kantor di Jalan Wahid Hasyim Nomor 57, Jakarta Pusat, selanjutnya disebut sebagai Terlapor II;
 3. PT Nusantara Sejahtera Raya, yang beralamat kantor di Jalan Wahid Hasyim Nomor 96 Gedung B, Jakarta Pusat, selanjutnya disebut sebagai Terlapor III;
- Dalam Duduk Perkaranya Pelapor menyatakan :

Bahwa dalam bidang perfilman dan perbioskopian ditemukan adanya dugaan kuat pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 yaitu Monopoli Bioskop yang dilakukan oleh Group 21, yang mengakibatkan persaingan bisnis curang dalam bentuk sebagai berikut:

- 1 Bahwa Group 21 telah melakukan praktek integrasi vertikal dengan alasan bahwa Group 21 memiliki hak tunggal dalam mendistribusikan film-film dari *major companies* yang diberikan oleh pihak MPA (distributor film-film Hollywood: 21 Century Fox, Universal Studio, Warner Bross, Buena Vista International Touch

⁶⁷ Putusan Perkara Nomor : 05/KPPU-L/2002 Komisi Pengawas Persaingan Usaha, diambil dari www.kppu.go.id pada 20 Desember 2009 pukul 17.52 WIB.

- Town dan Columbia Tri Star). Pendistribusian dilakukan oleh 3 (tiga) perusahaan yang terafiliasi yaitu: Terlapor I, Terlapor II, dan PT Subentra Nusantara;
- 2 Bahwa Group 21 telah melakukan perjanjian tertutup dengan alasan bahwa kerja sama produsen film lokal dengan Group 21 dalam pemutaran film, seluruh promosi (printed media: poster, banner, dan media massa: iklan media cetak dan media elektronik) dibebankan kepada pihak produsen film. Bagi hasil pendapatan ditetapkan dengan formula 50%-50% setelah dipotong PTO (pajak tontonan). Negosiasi dilakukan kedua belah pihak untuk melakukan pemutaran film perdana produsen film tapi produsen tidak memiliki *bargaining position* dan semua kesepakatan hasil negosiasi tidak tertuang dalam bentuk surat perjanjian/tidak tertulis;
 - 3 Bahwa Group 21 telah melakukan monopoli dengan alasan bahwa dengan adanya hak tunggal tersebut Group 21 memiliki prioritas untuk mendistribusikan film-film dari *major companies* ke bioskop Group 21, terutama di wilayah Jakarta. Sedangkan untuk bioskop di luar Group 21 harus menurunkan harga tanda masuk, karena film tersebut telah diputar lebih dahulu di bioskop milik Group 21. Akibatnya film tersebut sudah tidak *up to date* alias film bekas, sehingga menurunkan minat penonton yang berakibat rendahnya jumlah penonton;
 - 4 Bahwa Group 21 telah melakukan monopsoni dengan alasan bahwa Group 21 memiliki hak tunggal dalam distribusi film-film dari *major companies* yang diberikan oleh pihak MPA (distributor film-film Hollywood: 20th Century Fox, Universal Studio, Warner Bross, Paramount, Walt Disney, Metro Goldwyn Meyer, dan Columbia Tri Star). Pendistribusian dilakukan oleh 3 perusahaan yang terafiliasi yaitu: Terlapor I, Terlapor II, dan PT Subentra Nusantara;
 - 5 Bahwa Group 21 telah melakukan penguasaan pasar dengan alasan bahwa dengan hak tunggal tersebut Group 21 memiliki prioritas untuk mendistribusikan film-film *major companies* ke bioskop Group 21, terutama di wilayah Jakarta. Group 21 juga secara sepihak dapat menentukan bioskop mana saja baik di dalam maupun di luar Group 21, yang dapat menerima copy film dan menayangkannya. Sehingga ketika bioskop-bioskop di luar Group 21 mendapat giliran untuk

menayangkannya, mereka harus menekan harga karena film major tersebut telah diputar lebih dahulu di bioskop 21, karena film tersebut sudah tidak *up to date* alias film bekas sehingga menurunkan minat penonton dan rendahnya jumlah penonton;

- 6 Bahwa Group 21 memiliki posisi dominan dengan alasan bahwa persyaratan perjanjian kerja sama produsen film nasional dengan Group21 dalam pemutaran film tidak dalam keadaan seimbang yang mana seluruh promosi (printed media: poster, banner, dan media massa: iklan media cetak dan media elektronik) dibebankan kepada pihak produsen film nasional. Bagi hasil pendapatan 50%-50% setelah dipotong PTO (pajak tontonan). Negosiasi dilakukan kedua belah pihak untuk melakukan pemutaran film perdana produsen film nasional tapi produsen tidak memiliki *bargaining position* dan semua kesepakatan hasil negosiasi tidak tertuang dalam bentuk surat perjanjian/tidak tertulis;
- 7 Bahwa Group 21 melakukan jabatan rangkap dengan alasan bahwa jabatan rangkap tersebut terlihat pada perilaku dan aktivitas beberapa personalia yang namanya selalu ada pada beberapa posisi di beberapa perusahaan berbeda yang terafiliasi;
- 8 Bahwa Group 21 telah melanggar Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999 tentang kepemilikan saham dengan alasan bahwa kepemilikan saham di beberapa perusahaan yang terafiliasi dan bergerak pada bidang yang sama serta terintegrasi yaitu bisnis bioskop, distribusinya, dan impor film;

Putusannya KPPU menyatakan :

1. Menyatakan Terlapor I yaitu PT Camila Internusa Film dan Terlapor II yaitu PT Satrya Perkasa Esthetika Film tidak terbukti melanggar Pasal 15, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya tidak terbukti melanggar Pasal 15, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 25, Pasal 26 UU No. 5 Tahun 1999;

3. Menyatakan Terlapor I yaitu PT Camila Internusa Film, Terlapor II yaitu PT Satrya Perkasa Esthetika Film, dan Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya tidak terbukti melanggar Pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999;
4. Menyatakan Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999;
5. Memerintahkan kepada Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya untuk mengurangi kepemilikan sahamnya di PT Intra Mandiri dan atau di PT Wedu Mitra atau mengambil 43 tindakan lain sehingga tidak melanggar pasal 27 dalam waktu 48 (empat puluh delapan) hari terhitung sejak tanggal dibacakannya Putusan ini;
6. Menghukum Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya untuk membayar denda Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) apabila Terlapor III tidak melaksanakan diktum 5 (lima) di atas;
7. Menghukum Terlapor III yaitu PT Nusantara Sejahtera Raya untuk membayar denda keterlambatan sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dari nilai denda yang dikenakan untuk setiap hari keterlambatan tidak melaksanakan diktum 6 (enam) hingga hari ke-30;
8. Apabila batas waktu sebagaimana dimaksud dalam diktum 7 (tujuh) terlewati, maka Putusan ini akan diserahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
9. Menyarankan Walikota Makassar untuk mencabut SK Nomor 54/2002 atau mengambil tindakan lain, sehingga tidak terjadi pengaturan tata edar film;

Analisa dari kasus diatas berangkat dari pemikiran bahwa distribusi adalah cara untuk menjual suatu produk perusahaan kepada konsumennya. Perusahaan memiliki dua pilihan untuk menangani proses distribusi, pertama dengan ekspansi internal dengan membentuk unit distribusi barangnya. Kedua, dengan bekerja sama dengan pihak lain untuk mendistribusikan barang yang diproduksinya. Namun banyak kalangan masalah distribusi tidak terlalu berdampak pada persaingan karena

posisinya vertikal. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar, pada pasar dimana pelaku usaha memiliki posisi dominan sistem distribusi mengindikasikan lemahnya tekanan persaingan dari pelaku usaha lain pada pasar tersebut.⁶⁸

Pasal yang bisa menangkap hambatan vertikal yang diciptakan dari perjanjian distribusi adalah pasal 19 (Penguasaan Pasar) dan atau Pasal 25 (posisi Dominan), Pasal 26 (Penyalahgunaan posisi Dominan) karena kedua pasal itu menggunakan pendekatan rule of reason sehingga memberi kesempatan untuk menganalisa alasan-alasan yang pro persaingan dari suatu perjanjian Industri, Dalam Posisi Dominan maka penguasaan pasar harus dibuktikan lebih dari 50 % Pangsa Pasar. Sementara dalam kasus tersebut diatas, KPPU menghitung bahwa penguasaan film impor oleh Terlapor I dan Terlapor II adalah kurang dari 50%, sehingga Terlapor I dan Terlapor II tidak berada pada posisi monopoli dan karena itu tentunya tidak dapat melakukan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud Pasal 26.

Selanjutnya terbukti tidak adanya *Entry Barrier* yang dilakukan para terlapor karena film-film impor yang ditayangkan di bioskop-bioskop milik Terlapor III tidak bersifat *mutually exclusive* artinya film-film tersebut bisa juga ditayangkan di bioskop non-21 pada saat bersamaan dan tidak ada paksaan bagi importir film untuk memasok filmnya ke bioskop Group 21, sehingga bukan merupakan kegiatan monopsoni sebagaimana dimaksud Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1999.

⁶⁸ Farid F Nasution., S.IP.,S.H., LL.M, Perjanjian Distribusi Menurut Hukum Persaingan Usaha, Jurnal hukum Bisnis volume 26 No. 2 Tahun 2007, hl. 63

BAB III

KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK BUMI DI INDONESIA

III.1. Sejarah Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia

III.1.1 Pra Kemerdekaan

Sebagai salah satu negara penghasil minyak bumi, Indonesia memulai sejarah industri minyak bumi dari dibangunnya satu kamp di Cibodas dengan menggunakan model menara pengeboran seperti yang dilakukan di Pennsylvania, Amerika Serikat Pada abad 19. Dalam upaya menghasilkan minyak hasil kilang terutama untuk menghasilkan Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tahun 1892 dibangun pula sebuah kilang minyak di Pangkalan Brandan. Enam tahun kemudian dibangun fasilitas pelabuhan di Pangkalan Susu yang kemudian dikenal sebagai pelabuhan ekspor minyak pertama di Indonesia.

Pencarian dalam usaha bidang minyak bumi semakin meluas ke berbagai wilayah Indonesia lainnya seperti Jawa Timur. Pada tahun 1887 ditemukan cadangan minyak di Surabaya, dengan menggunakan lapangan kruk yang pada akhirnya didirikan sebuah Kilang minyak Wonokromo sebagai kilang pertama di daerah Jawa. Dengan berhasilnya pula pengeboran minyak bumi di Cepu, Jawa Tengah maka berdiri pula Kilang Cepu yang selanjutnya diikuti wilayah-wilayah lain diseluruh Indonesia, seperti di Kalimantan, yang dilakukan oleh J.H. Meeten yang pada waktu itu memperoleh konsesi pada daerah Sanga-Sanga dari Sultan Kutai pada tahun 1888. Sanga-sanga mulai menghasilkan minyak bumi secara komersial mulai tahun 1897,

dan keberhasilan ini diikuti dengan didirikannya sebuah Kilang Minyak Kecil di Balikpapan pada tahun 1894 oleh Shell Transport and Trading Co.⁶⁹

Selain Shell Transport and Trading Co, ada beberapa Pelaku Usaha Minyak yang melakukan Usaha di Indonesia Pra-Kemerdekaan RI yaitu sebagai berikut :

- A. NIAM (Nederlandsch Indisch Aardolie Maatschap) yang memperoleh konsesi mulai pada bulan Juli 1921 hingga 31 Desember 1960 untuk wilayah Jambi Bunyu dan di Tek Aru Sumatera Utara.⁷⁰
- B. Standard Oil of New Jersey membentuk anak perusahaan bernama Nederlandsche Koloniale Petroleum Maatschappij (NKPM) dan mulai beroperasi pada tahun 1912, dan perusahaan ini lah yang membeli konsesi perusahaan kecil yang memperoleh daerah kurang baik dari sisa-sisa pilihan Shell. NKPM melakukan eksplorasi dan mendirikan kilang minyak di Sungai Gerong yang berseberangan dengan kilang minyak milik Shell di Pelaju.

Dalam pengembangan selanjutnya Standard Oil of New Jersey pada bulan September 1933 menggabungkan seluruh usahanya yang ada ke dalam Standard Vacuum Petroleum Maatschappij (SVPM) dalam bentuk patungan yang pada tahun 1947 statusnya diubah lagi menjadi PT Standard Vacuum Petroleum (Stanvac) yang selanjutnya mengganti nama menjadi Mobil Oil yang hingga hari ini memiliki pemasaran luas di Asia, Australia serta Afrika Timur.⁷¹

- C. Standard Oil of California membentuk anak perusahaan yang bernama Nederlandsche Pasific Petroleum Maatschappij (NPPM) yang memperoleh konsesi di wilayah Sumatera Tengah, khususnya suatu daerah bernama "Rokan Blok" yang ditandatangani pada bulan Juni 1936. Pada tahun yang sama mengadakan kerjasama dengan Perusahaan Texas Company (Texaco) untuk

⁶⁹ Bachrawi Sanusi, Peranan Migas dalam Perekonomian Indonesia, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2002, hlm.17

⁷⁰ Ibid, hlm. 19

⁷¹ Ibid, hlm.20

suaha di Asia, dan NPPM ini juga merupakan anggota kelompok yang terkenal dari California Texas Oil Company (Caltex).⁷²

III.1.2. Era Awal Kemerdekaan

Setelah Kemerdekaan pada tahun 1945, Pemerintah Indonesia mulai mendirikan atau menasionalisasikan perusahaan – perusahaan minyak di daerah-daerah. Salah satunya di Sumatera Selatan dimana kelompok lasykar membentuk Perusahaan Minyak Republik Indonesia (PERMIRI) yang hanya bertahan selama 3 (tiga) tahun dan kemudian bubar pada tahun 1948. Di pulau Jawa, pemerintah membentuk Perusahaan Tambang Minyak nasional (PTMN) yang terletak di daerah Shell lama yakni di sekitar Kawengan dan Kilang Minyak Cepu dimana perusahaan melakukan kegiatannya, namun setelah adanya penyerahan kedaulatan pada tahun 1949 muncul permasalahan Shell di Sumatera Utara dan di Jawa Tengah. Dalam keadaan tidak menentu serikat buruh minyak (SBM) yang beraliran kiri membentuk perusahaan Tambang Minyak Republik Indonesia (PTMRI). PTMRI di Jawa Tengah pada tahun 1957 dibawah kendali militer yang kemudian berubah statusnya menjadi Tambang Minyak Nglobo (TMN).⁷³ Sementara itu pada tahun 1959 dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1959 ditetapkan hak-hak pertambangan termasuk Konsesi dan Kontrak 5A pertambangan minyak dan Gas bumi yang tidak dioperasikan lagi secara aktif. Akan tetapi Undang-undang tersebut memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk mengecualikan pembatalan konsesi dan Kontrak 5 A pertambangan minyak dan gas bumi dengan pertimbangan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan minyak di dalam negeri dan penghasilan devisa negara. Undang-undang ini

⁷² Ibid, hlm. 21

⁷³ Ibid, hlm.23

merupakan langkah permulaan dalam usaha menerapkan kebijaksanaan nasional dalam perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi.⁷⁴

Dalam perkembangan usaha penetapan kebijakan nasional, setelah Dekrit Presiden “kembali ke Undang-undang Dasar 1945” tanggal 5 Juli 1959, Pemerintah menyempurnakan hasil kerja Panitia Negara 1951. Pada tanggal 26 Oktober 1960 hasil usaha tersebut disahkan menjadi Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 44 Tahun 1960. Selanjutnya, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 44 Prp tahun 1960. Dalam Undang-undang ini terdapat ketentuan bahwa usaha pertambangan minyak dan gas bumi hanya diselenggarakan oleh Negara dan dilaksanakan oleh Perusahaan Negara sebagai pemegang Kuasa Pertambangan,⁷⁵ sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 Undang-Undang tersebut bahwa perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi hanya diselenggarakan oleh negara. Selanjutnya negara mendelegasikan pelaksanaan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi kepada perusahaan milik negara.⁷⁶ Ketentuan tersebut sekaligus berarti penghapusan sistem konsesi dan bumi perminyakan Indonesia. Diamanatkannya pembentukan perusahaan negara dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas dan optimalisasi perusahaan sumber daya minyak dan gas bumi. Paling tidak itu alasan yang dapat ditarik dari ketentuan pasal 3 Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960.⁷⁷

Setelah melalui tahap-tahap perundingan yang memakan waktu, pada tahun 1963 semua konsesi yang masih tersisa dapat digantikan dengan Perjanjian Karya, suatu pengaturan baru berdasarkan Undang-undang Pertambangan Minyak dan Gas

⁷⁴ Biro Humas & HLN Pertamina, 40 Tahun perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia 1945-1985, Jakarta : Biro Humas dan HLN Pertamina, 1985, Hlm 1

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Rudi Simamora, Hukum Minyak dan Gas Bumi, Jakarta : 2000, hlm. 78

⁷⁷ Ibid

Bumi. Pada dasarnya Perjanjian Karya merubah kedudukan perusahaan asing, yang semula pemegang konsesi menjadi kontraktor Perusahaan negara.⁷⁸

Setelah berlakunya UU Nomor 44 Tahun 1960 maka perusahaan-perusahaan negara minyak dan gas bumi pemegang kuasa pertambangan diubah menjadi PN PERMIGAN. Pada bulan Oktober 1965 PN PERMIGAN dilikuidasi dan assetnya diserahkan kepada PN PERTAMIN sedang lapangan Bongas dan kilang minyak Cepu diserahkan pada PT PERMINA.

Selanjutnya pada tahun 1966 usaha pertambangan minyak dan gas bumi mulai berkembang ke daerah lepas pantai. Dalam usaha eksplorasi dan eksplorasi minyak dan gas bumi di dasar laut yang memerlukan modal besar dan teknologi tinggi, peranan perusahaan asing masih tetap diperlukan. Dalam hal ini kerjasama dengan perusahaan asing tidak lagi didasarkan atas Perjanjian Karya tetapi mulai diperkenalkan bentuk kerjasama baru yang disebut Kontrak *Production Sharing* (KPS).⁷⁹

Perkembangan operasi perminyakan ke daerah lepas pantai sejak 1966 tersebut mendapatkan dukungan sekaligus sumbangan terhadap pengisian konsepsi Wawasan Nusantara yang disetujui dalam Pengumuman Pemerintah tanggal 13 Desember 1957 (Deklarasi Djuanda) dan diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960. Sumbangan bidang perminyakan tersebut cukup berarti dalam rangka perjuangan memperoleh pengakuan internasional atas kesatuan wilayah daratan dan perairan Nusantara sebagai satu kesatuan Wilayah Negara Indonesia.

Sejarah Perkembangan Minyak dan Gas Bumi paska 1960 sebagaimana dikatakan diatas yaitu mulai dibangunnya perusahaan migas nasional. Cikal bakal keberadaan perusahaan minyak nasional salah satunya berasal dari PT PERTAMIN yang sejarahnya bermula pada tanggal 24 Oktober 1956 yaitu saat pemerintah

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Op.cit, Hlm 2

mengumumkan bahwa tambang-tambang minyak di Sumatera Utara tidak akan dikembalikan kepada Shell. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1956 memperkuat penguasaan dan kontrolnya di pemerintah pusat. Dengan adanya peralihan pemerintahan Hindia Belanda ke pemerintah R.I, maka status perusahaan minyak NIAM turut berubah. Lima puluh persen sahamnya yang semula milik pemerintah Hindia Belanda beralih ke tangan pemerintah R.I dan pada tahun 1958 namanya diganti menjadi PT Pertambangan Minyak Indonesia (PT PERMINDO). Pada tahun 1961 PERMINDO diubah menjadi PN Pertambangan Minyak Indonesia (PN PERTAMIN) dan kerjasamanya dengan Shell tetap dilanjutkan.⁸⁰

Selain PT PERTAMIN ada juga PT PERMINA yang berawal dari PT Eksploitasi Tambang Minyak Sumatera Utara (PT ETMESU) yang dikelola Angkatan Darat. Dengan dikeluarkannya UU Nomor 44 tahun 1960 serta PP No. 3 tahun 1961 PT PERTAMIN berubah menjadi PN PERTAMIN dan berdasarkan PP Nomor 198 tahun 1961 menjadikan PT PERMINA menjadi PN PERMINA. Pada bulan Agustus 1968 pemerintah mengintegrasikan PN PERMINA dan PN PERTAMIN menjadi satu perusahaan berdasarkan PP Nomor 278 tahun 1968 dan namanya berubah menjadi Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (PN PERTAMINA). Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 8 tahun 1971 tentang PERTAMINA maka PN PERTAMINA berubah menjadi PERTAMINA.⁸¹

III.1.3. Era Monopoli Pertamina

Melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 Pertamina dijadikan satu-satunya badan usaha yang diatur secara khusus melalui suatu Undang-undang, dan satu-satunya institusi (monopoli) dalam tataran strategis maupun teknis operasional pada industri minyak dan gas bumi di Indonesia. Menurut Undang-

⁸⁰ Ibid, hlm.24

⁸¹ Ibid, hlm. 26

undang ini, Pertamina bukanlah Institusi Pemerintah dan juga bukan persero. Pertamina adalah kepanjangan tangan pemerintah dalam pengelolaan minyak dan gas bumi. Pertamina tidak dibagi atas saham-saham sebagaimana layaknya sebuah persero melainkan sebagai sebuah lembaga yang manajemennya diatur dan diawasi oleh dewan komisaris Pertamina yang terdiri dari 5 (lima) orang menteri.⁸²

Undang – Undang Nomor 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara merupakan justifikasi hukum keberadaan Pertamina sebagai satu-satunya Perusahaan / Pemain tunggal yang memiliki kekuasaan tak terbatas dalam bidang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 sebagai berikut :⁸³

- (1) Kepada Perusahaan disediakan seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan minyak dan gas bumi.
- (2) Kepada Perusahaan diberikan Kuasa Pertambangan yang batas-batas wilayahnya serta syarat-syaratnya ditetapkan oleh Presiden atau usul Menteri.

Sehingga hubungan baik dan perlindungan dari pemerintah pusat melalui Hak monopoli adalah sumber daya Pertamina yang paling kuat yang bersifat *intangibles*. Undang-undang Nomor 8 tahun 1971 memberikan kekuasaan kepada Pertamina untuk menjadi tuan rumah sekaligus tuan tanah dalam industri minyak dan gas di Indonesia. Sebagai imbalan kepada Pemerintah, Pertamina wajib menjalankan *Public Service Obligation (PSO)* yang dilakukan dalam bentuk pembelian, pengolahan dan penyaluran BBM bersubsidi di seluruh Indonesia. sebagaimana disebutkan dalam Tugas Perusahaan Pertamina pada Pasal 13 Undang-undang Nomor 8 tahun 1971 sebagai berikut :⁸⁴

⁸² Rhenald Kasali, Mutasi DNA: Powerhouse Pertamina on the Move, Jakarta : Gramedia, 2008, hlm. 68.

⁸³ Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 76.

⁸⁴ *ibid*

- a. Melaksanakan pengusahaan minyak dan gas bumi dengan memperoleh hasil yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran Rakyat dan Negara;
- b. Menyediakan dan melayani kebutuhan bahan bakar minyak dan gas bumi untuk dalam negeri yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintahan.

Tugas ini menjadi sumber daya besar, dengan skema *cost plus fee*, Pertamina dapat menjalankan tugas ini *at all-cost*, tanpa efisiensi.⁸⁵ Pada awal pembentukannya Pertamina menunjukkan kinerja dan hasil yang cukup baik. Pertamina telah mampu memulai dan memasuki era baru sebagai *real player* dalam industri minyak dan gas bumi nasional dan internasional. Penerapan bentuk kontrak *production sharing* mendorong laju pertumbuhan yang cukup berarti karena intensnya hubungan dan *exposures* sehubungan dengan kehadiran dan kerjasama dengan orang asing dan teknologi mutakhir disamping semakin meningkatnya kepercayaan kontraktor asing untuk menanamkan modalnya yang terlihat dari banyaknya Kontrak *production sharing* yang telah ditandatangani. Kegiatan eksplorasi dan produksi pun meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah kontrak *production sharing*.⁸⁶

Peningkatan Kinerja Pertamina juga terlihat dalam pengembangan sektor pengolahan, pengangkutan dan pemasaran serta distribusi dalam negeri. Kilang pengolahan terus dibangun untuk menjawab peningkatan kebutuhan BBM nasional yang meningkat terus seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi nasional. Hingga tahun 2004 saja sudah dibangun dan berproduksi tujuh kilang pengolahan dengan sebaran yang cukup merata dari barat ke timur Indonesia dengan kapasitas produksi keseluruhan sekitar satu juta barrel per hari. Kilang-kilang tersebut menghasilkan sekitar 70-75 % kebutuhan BBM dalam negeri. Sementara Bidang pemasaran Pertamina telah meliputi pemasaran dalam dan luar negeri dan mencakup berbagai produk sesuai dengan semakin beragamnya produk yang

⁸⁵ Rhenald Kasali, op.cit, hlm.122.

⁸⁶ Rudi Simamora, Op.cit, hlm 30.

dihasilkan oleh kilang-kilang pengolahan Pertamina. Bidang pemasaran ini mempunyai peranan penting dalam menjamin peningkatan dan kelangsungan revenue dari sumber daya minyak dan gas bumi.

Untuk distribusi dalam negeri, sifat monopoli Pertamina secara langsung maupun tidak langsung mendukung keberhasilan Pertamina dalam mengemban tugas distribusi BBM. Hambatan nyata dalam masalah distribusi di Indonesia adalah besar dan menyebarnya medan yang umumnya belum terhubung dengan baik sehingga menyebabkan distribusi bukanlah pekerjaan yang mudah dan dapat dilakukan oleh siapa saja sepanjang motif ekonomi masih dikedepankan. Dengan monopoli yang menggunakan *integrated approach* masalah ini dapat diatasi dengan baik.⁸⁷ Misalnya armada transportasi Pertamina Per 2004 memiliki 130 buah kapal untuk pendukung distribusinya.

Pada tahun 1971 sampai dengan tahun 1975 Pertamina berkembang pesat sebagai lembaga Minyak dan Gas Bumi tunggal di Indonesia baik sebagai pelaku usaha atau regulator. Perannya bukan hanya untuk kepentingan stabilitas Keuangan negara, tetapi sebagai motor bagi pembangunan industri dasar di negara ini, seperti industri besi-baja, pupuk dan sebagainya. Sebelum tahun 1976 meski punya beban menanggung pembiayaan industri dasar, Pertamina memiliki banyak keleluasaan untuk mengelola keuangannya sendiri. Orientasi Pertamina bukan efisiensi atau keuntungan, melainkan kebutuhan negara dan menjaga stabilisasi. Tugas utamanya adalah menjamin pasokan BBM diseluruh Indonesia.⁸⁸

Sementara itu sebagaimana diketahui pada tahun 70-an, adalah *golden decade* bagi negara-negara penghasil minyak termasuk Indonesia karena melambungnya harga minyak dunia yang puncaknya terjadi pada tahun 1973 sampai dengan 1974 yang dikenal dengan *Oil Price shock*, dimana harga minyak melonjak 4 kali lipat dari harga sebelumnya mencapai US\$30 per barelnya. Oil booming tersebut menjadikan Pertamina sebagai primadona dan tulang punggung perekonomian nasional dengan

⁸⁷ Ibid, hlm 33.

⁸⁸ Rhenald Kasali, op.cit.

menyumbangkan devisa terbesar pada negara. Namun anehnya ditengah melambungnya harga minyak, Pertamina mencatat kerugian yang cukup berarti. Perkembangan pasar yang positif tidak dimanfaatkan secara benar dan tepat oleh Pertamina, sehingga pertumbuhan Pertamina sebagai *entity* bisnis semakin hari semakin tidak mengarah. Akibatnya kontribusi Pertamina kepada negara menjadi tidak maksimal dan proporsional. Berbagai kebocoran serta *mismanagement* yang terjadi di Pertamina dalam hal tertentu mengakibatkan negara sangat dirugikan.⁸⁹

Setelah Pertamina selama bertahun-tahun menjadi pemain tunggal dalam penyediaan Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Gas di Indonesia, mulai adanya kesan bahwa Pertamina tidak bersikap kompetitif dan manajemen yang terdapat didalamnya tidak efisien dan efektif. Desakan ekonomi global juga membuat Pelaku Usaha di bidang Industri Minyak dan gas Bumi Swasta mulai mencoba masuk dan bermain dalam pasar masyarakat Indonesia.

Pemerintah selanjutnya mulai melakukan evaluasi, dan diperoleh kesimpulan bahwa dalam perkembangan industri Minyak dan Gas nasional selama kurun waktu 4 (empat) dasawarsa ternyata tujuan dan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 tersebut yang diterjemahkan melalui Undang-undang No. 44 Prp. Tahun 1960 dan Undang-undang No. 8 Tahun 1971 dirasakan belum sepenuhnya dapat diwujudkan.

Berbagai kelemahan dan kendala tercermin secara jelas dalam substansi materi kedua perangkat peraturan perundang-undangan tersebut di atas terutama apabila dikaitkan dengan perkembangan sekarang maupun tantangan di masa depan, antara lain disebabkan:⁹⁰

1. Ruang lingkup pengaturannya lebih terfokus pada kegiatan dalam negeri sehingga kurang memberikan dorongan berusaha di luar negeri.

⁸⁹ Rudi Simamora, Op.cit, hlm. 34.

⁹⁰ Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 Dimuat Dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 04 Januari 2005, hlm.109

2. Mempunyai sifat usaha yang monopolistis (hanya Perusahaan Negara/BUMN) dan sarat misi sosial (penugasan Pemerintah).
3. Tidak mendukung kemandirian, pemupukan dana, dan kemampuan bersaing dalam era keterbukaan.
4. Terdapat ketentuan khusus (perpajakan dan kepabeanan) yang sering menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.

Di samping kelemahan dan kendala tersebut di atas, 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.

III. 1.4. Era Liberalisasi Industri Minyak dan Gas Bumi

Selanjutnya pemerintah melahirkan regulasi baru yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi yang menjadi tonggak baru sebagai landasan pokok pada setiap penentuan kebijakan maupun peraturan pemerintah guna mendorong restrukturisasi dan deregulasi disektor industri minyak dan gas nasional. Pada tataran implementasinya pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri serta Peraturan Pelaksana sebagai turunan dari Undang-undang tersebut.

Secara umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi memuat 8 (delapan) bagian pengaturan yang terdiri dari: ⁹¹

⁹¹ ibid, hlm.113.

1. Pola penguasaan dan pengaturan kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
2. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hulu;
3. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hilir;
4. Pola pengaturan usaha pengangkutan dan niaga minyak dan gas bumi;
5. Pengaturan penerimaan negara;
6. Hubungan usaha minyak dan gas bumi dengan hak atas tanah;
7. Status hukum Pertamina; dan
8. Pembinaan dan pengawasan.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 membawa visi perubahan peraturan perundang-undangan tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisiensi dan berwawasan pelestarian lingkungan, serta mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional. Dan kegiatan penyelenggaraan Minyak dan Gas Bumi memiliki tujuan yang mengandung ruh ekonomi liberalisme/pasar sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Menjamin efektifitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta bedaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme terbuka dan transparan;
- b. Menjamin efektifitas pelaksanaan dan pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.
- c. Menjamin efisiensi dan efektifitas tersedianya Minyak Bumi dan Gas Bumi, baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku, untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional dan internasional.

- e. Meningkatkan pendapatan negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia.
- f. Menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata serta tetap menjaga kelesatarian lingkungan hidup.

Pola penguasaan dan pengaturan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dalam hal ini Undang-undang Minyak dan Gas Bumi Nomor 22 tahun 2001 berisi pengaturan atas pemisahan antara kegiatan Hulu dan Hilir, sebagai berikut :

1. Kegiatan Usaha Hulu :
 - a) Penguasaan migas di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia oleh negara dan diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan;
 - b) Kegiatan Usaha Hulu eksplorasi dan eksploitasi dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama yang paling sedikit memuat persyaratan: kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan; pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana; dan modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha (BU) atau Bentuk Usaha Tetap (BUT);
 - c) Badan Pelaksana adalah badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi.

Penguasaan (kepemilikan) migas dari kegiatan hulu di wilayah hukum pertambangan Indonesia tetap berada dalam penguasaan Negara yang diselenggarakan dan diawasi oleh Pemerintah *c.q.* Badan Pelaksana Migas sampai pada titik penyerahan (penjualan), di dalam atau di luar negeri. Pelaksanaan

pengusahaan kegiatan hulu dapat dilakukan oleh BUMN/BUMD, swasta Nasional dan/atau Asing melalui Kontrak Kerjasama dengan BP Migas.

Dalam hal pengusahaan kegiatan hulu dikerjasamakan dengan swasta Nasional dan/atau Asing, Pemerintah bertindak sebagai regulator, namun memegang kendali penuh atas keberhasilan mitra kerjasamanya, dan Pemerintah tidak berfungsi sebagai operator. Sedangkan dalam hal pengusahaan kegiatan hulu diselenggarakan oleh BUMN/BUMD, Pemerintah bertindak sebagai regulator dan sebagai operator, termasuk memegang kendali penuh atas keberhasilan BUMN/BUMD-nya melalui mekanisme RUPS dan pengawasan BP Migas.

2. Kegiatan Usaha Hilir

- a) Kegiatan Usaha Hilir mencakup: Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga;
- b) Kegiatan Usaha Hilir dilakukan dengan Izin Usaha dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan;
- c) Izin Usaha diberikan kepada BU untuk melaksanakan Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan dan/atau Niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba;
- d) Badan Pengatur adalah badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir;

Kegiatan Usaha Hilir diselenggarakan segera setelah titik penyerahan (penjualan, *delivery point*) kegiatan hulu.⁹² Dalam hal pengusahaan kegiatan hilir diselenggarakan oleh BUMN/BUMD, Pemerintah bertindak sebagai regulator, juga sebagai operator, termasuk memegang kendali atas keberhasilan BUMN/BUMD-nya melalui mekanisme RUPS. Badan Pengatur berperan dalam melakukan pengaturan

⁹² Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, op.cit, hlm.218

dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir.

Sedangkan dalam hal pengusahaan kegiatan hilir dikerjasamakan dengan swasta Nasional dan/atau Asing, Pemerintah hanya bertindak sebagai regulator dengan menerbitkan Izin Usaha dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan, namun tidak melaksanakan fungsinya sebagai operator. Pelaksanaan *Public Service Obligation* (PSO) untuk menyediakan dan mendistribusikan BBM di daerah-daerah terpencil (*remote*) cenderung harus ditangani oleh Pemerintah, baik sebagai regulator maupun sebagai operator, meskipun tidak tertutup kemungkinan dapat dikerjasamakan dengan swasta Nasional/Asing.⁹³

Peranan Pertamina sebagai pemain tunggal sekaligus regulator pun tergeser menjadi pelaku usaha saja dengan bentuk badan hukum Perseroan. Pertamina yang bertransformasi menjadi perseroan dalam hal ini berubah fungsi dan tujuannya, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) Pasal 2 ayat 2 yaitu :⁹⁴

- a. Mengusahakan keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan secara efektif dan efisien;
- b. Memberikan kontribusi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Sehingga dalam hal ini Pertamina bukan hanya sebatas pengelola sumber daya dan produksi barang yang meliputi hajat hidup orang banyak, tetapi juga berbagai kegiatan produksi dan pelayanan yang merupakan porsi swasta.⁹⁵

Namun disisi lain, walaupun Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 telah hadir dengan nafas liberalisasi dalam industri Minyak dan Gas Bumi, tetapi dikarenakan

⁹³ Ibid, hlm.219

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Prof Dr. Ibrahim R, SH., MH., Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN : Sebuah Tinjauan, Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 – No. 1 Tahun 2007, Jakarta : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007, hlm.5.

fasilitas produksi, penyimpanan, distribusi dan pemasaran PT Pertamina paling siap diantara pelaku usaha di bidang industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dan memenuhi persyaratan sebagai pengemban PSO (*Public Service Obligation*) atas BBM di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, maka PT Pertamina (Persero) masih mendapat penugasan penyediaan dan pendistribusian jenis BBM tertentu sampai dengan tanggal 23 November 2005 dan masih diperpanjang hingga penulisan ini dibuat melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2043 K/20/MEM/2005 tentang Penugasan PT Pertamina (Persero) dalam penyediaan dan pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak tertentu di seluruh wilayah Indonesia dan ketentuan perubahannya, sebagaimana tercantum dalam bagan dibawah ini :⁹⁶

Tahapan Penugasan terhadap Penyediaan Pendistribusian BBM Tertentu/Subsidi

	Nov 2001 - Nov 2005	Nov 2005 - Nov 2006	Nov 2006 - Des 2007	Jan 2008 - Des 2008
Badan Usaha	Pertamina	Pertamina	Pertamina	Pertamina
Mekanisme	Penunjukan Langsung	Penunjukan langsung karena tidak ada yang memenuhi syarat kecuali Pertamina	Penunjukan langsung karena tidak ada yang memenuhi syarat kecuali Pertamina	Penunjukan langsung karena tidak ada yang memenuhi syarat kecuali Pertamina
Regulasi yang mengatur	UU No 22 Tahun 2001	Perpres No. 71/2005, Permen ESDM No.0022/2005, Kepmen ESDM No, 2043/2005, Peraturan BPH Mias NO. 09/2005	Peraturan BPH Migas No.09 tahun 2005	Keputusan BPH Migas No. 132/PSO/BPHMigas/Kom/XII/2007

⁹⁶ Ir. Mohammad Iqbal, Evaluasi Implementasi Kebijakan Sektor Hilir Migas, Makalah yang Dipresentasikan pada Seminar Nasional Persainngan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia tanggal 30 Juni 2008 Jakarta.

Sementara terkait mekanisme harga Minyak dan Gas Bumi, berdasarkan Pasal 28 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dikatakan :⁹⁷

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

Namun pada tanggal 14 Januari 2003 sejumlah pemohon dari sejumlah Lembaga Bantuan Hukum, Perorangan dan Serikat Pekerja Pertamina menggunakan hak konstitusinya dalam mengajukan judicial review atas Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada hari Rabu, tanggal 15 Oktober 2003 dengan registrasi perkara Nomor 002/PUU-I/2003 serta perbaikan permohonan bertanggal 14 Nopember 2003 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada hari Selasa, tanggal 18 Nopember 2003. Setelah melalui pemeriksaan dan uji materiil serta formil Undang-undang oleh Majelis Hakim Konstitusi, Majelis Hakim mengeluarkan amar putusan sebagai berikut :⁹⁸

“...Menyatakan:

- Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”;
 - Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”;
 - Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berbunyi “(2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar; (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu”;
- 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Menyatakan Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”, Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”, dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001

⁹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152.

⁹⁸ Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, op.cit, hlm.232

Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- Menolak permohonan Para Pemohon selebihnya...”

Sehingga atas dasar keputusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi tersebut, Pasal 28 mengenai mekanisme persaingan usaha atas Harga BBM dan Gas Bumi dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, dalam artian mekanisme penetapan harga kembali ditetapkan oleh Pemerintah selaku pemegang kuasa pertambangan.

III.2. Kebijakan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM)

Pengaturan Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 Pasal 1 angka 4 dan 1 tentang definisi adalah :

Angka 4 :

“Bahan Bakar yang berasal dan/atau diolah dari minyak bumi.”

angka 1 :

“Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara dan endapan hidrokarbon lain yang berbentuk pada yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi”

Sementara dalam Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam Negeri disebutkan pengertian BBM pada pasal definisi adalah :

“Bensin Premium, Minyak Tanah, Minyak Solar, Minyak Diesel dan Minyak Bakar.”

Terkait Harga, dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 telah diatur mengenai mekanisme harga yaitu :

Pasal 28

ayat (2) yang berbunyi :

“(2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar;”

Namun sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, berdasarkan putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, Pasal 28 Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 mengenai mekanisme persaingan usaha atas Harga BBM dan Gas Bumi dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, dalam artian mekanisme penetapan harga kembali ditetapkan oleh Pemerintah selaku pemegang kuasa pertambangan.

Atas putusan tersebut, seharusnya seluruh harga BBM dikembalikan kepada Pemerintah, namun kenyataannya menurut Mohammad Iksan seorang Peneliti LPEM UI, terdapat 2 (dua) jenis harga yang berlaku dalam pasar industri Minyak dan Gas Bumi yaitu :⁹⁹

1. BBM subsidi (PSO) yang harganya ditetapkan oleh Pemerintah;
2. BBM Non subsidi (Non PSO) yang harganya diserahkan Pasar;

III.3. Kebijakan Penetapan Harga BBM Subsidi dan Cara Perhitungannya

Pemerintah telah memiliki program yang terencana dan jelas untuk mengurangi subsidi BBM, hanya saja dalam pelaksanaannya tidaklah mudah, selain kalah cepat dengan kenaikan harga minyak mentah, juga terkendala dengan kebiasaan masyarakat yang sudah bertahun-tahun mengkonsumsi BBM bersubsidi.

⁹⁹ Mohammad Iksan, Harga Minyak dan Subsidi BBM, Jakarta : Media Indonesia, Edisi tanggal 1 Mei 2006, hl.12

Pengurangan subsidi BBM oleh Pemerintah secara bertahap merupakan pelaksanaan prioritas pembangunan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, yaitu

“Mempercepat Pemulihan Ekonomi dan Memperkuat Landasan Pembangunan” yang dituangkan dalam “Program Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Negara” yaitu “Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara”.

“Menyehatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran”.

“Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) menghapuskan subsidi secara bertahap. Berbagai subsidi yang terutama disediakan untuk mengurangi dampak krisis, secara bertahap perlu dihapuskan, dimulai dengan subsidi yang bersifat umum dan tidak langsung ke kelompok sasaran seperti subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Dana yang dihemat dapat digunakan untuk pengeluaran negara yang mempunyai manfaat langsung pada masyarakat yang sangat membutuhkan, seperti pemberantasan kemiskinan”.

(Program Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara, UU 25/2000 tentang Propenas Tahun 2000-2004)

Berdasarkan pada Propenas tersebut maka subsidi BBM akan ditargetkan berkurang secara bertahap hingga tahun 2004. Kebijakan subsidi BBM Pemerintah adalah untuk jenis BBM Tertentu (JBT) yang dibagi dalam beberapa tahap, yang pada akhirnya BBM tidak lagi disubsidi oleh Pemerintah. Sejak tahun 2005 sampai sekarang, BBM yang disubsidi Pemerintah adalah Premium, Solar, dan Minyak Tanah (*kerosene*) serta golongan konsumen tertentu, yaitu rumah tangga, usaha kecil, usaha perikanan, transportasi, dan pelayanan umum. Namun demikian dalam pelaksanaannya, pengurangan subsidi BBM tersebut menemui berbagai hambatan.¹⁰⁰

Sejak era proteksionisme Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia yang didasari pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 mengatur harga BBM ditetapkan

¹⁰⁰BPK, Analisis Hukum Atas Harga Patokan Yang Berpengaruh Pada Subsidi Bahan Bakar Minyak Jenis Tertentu, diambil dari www.bpk.go.id.

pemerintah, dan masih disubsidi dari pemerintah. Namun sejalan meningkatnya konsumsi Bahan Bakar dalam Negeri, kenaikan harga minyak mentah dunia dan selisih kurs yang mengakibatkan membengkaknya APBN untuk pembiayaan subsidi BBM, maka subsidi BBM perlahan-lahan dihilangkan dengan rencana beberapa tahap dari Pemerintah. Hingga tulisan ini dibuat, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam Negeri dan ketentuan perubahannya, sektor konsumen yang masih mendapatkan subsidi adalah sektor rumah tangga, transportasi dan perikanan, yaitu Premium, Kerosene (minyak tanah) dan Solar. Sementara BBM yang telah diserahkan pada mekanisme Pasar Bebas adalah jenis BBM Minyak Diesel dan Minyak Bakar dengan sektor konsumen industri.

Tahapan-tahapan atas rencana pengurangan subsidi yang disebutkan diatas telah direncanakan pemerintah sebagaimana digambarkan dalam bagan dibawah :¹⁰¹

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
	M. Solar Transportasi	R	R	R	R	NR	NR	Angk. Pribadi, Angk. Umum, Angk. Laut, Angk. Khusus, Nelayan Tradisional
3	Industri	R	R	NR	NR	NR	NR	Industri, PLN, Pertambangan, TNI/Polri
	M. Diesel	R	R	NR	NA	NA	NA	Industri, PLN, Angk. Laut Domestik Kapal Berbendera Asing, Kapal Tujuan Luar Negeri, Pertambangan
4	M. Bakar	R	R	NR	NR	NR	NR	Industri, PLN, Angk. Laut Domestik Kapal Berbendera Asing, Kapal Tujuan Luar Negeri, Pertambangan
	Avtur	R	NR	NR	NR	NR	NR	Industri Penerbangan, TNI/Polri
5	Avgas	R	NR	NR	NR	NR	NR	Industri Penerbangan, TNI/Polri

¹⁰¹ Diambil dari www.bphmigas.go.id

Keterangan :

R : Subsidi

NR : Non subsidi/mekanisme pasar

NA : ditiadakan (not Available).

Sejak tahun 2006, subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT) adalah pengeluaran negara yang dihitung dari selisih kurang antara hasil penjualan bersih BBM dengan biaya pengadaan BBM ditambah fee PT Pertamina. Sejak ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 tentang *Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu*, **subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT) 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.

Berikut adalah penghitungan besarnya subsidi BBM yang tergantung pada harga patokan:

Subsidi = Volume JBT X (Harga Patokan – Harga Eceran {tidak termasuk pajak})

Harga Patokan adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah biaya distribusi dan margin yang ditetapkan oleh Menteri ESDM dengan persetujuan Menteri Keuangan :

Harga Patokan = MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya + α (distribusi+margin)

Berdasarkan Perpres No. 55/2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri Sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres No. 9/2006, dan Perpres No. 71/2005 bahwa MOPS atau **Mid Oil Platt's Singapore** adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura. MOPS sebenarnya adalah singkatan dari *Mean of Platts Singapore* yang merupakan penilaian produk untuk *trading* minyak di kawasan Asia yang dibuat oleh *Platts* –anak perusahaan *McGraw Hill*.¹⁰² Sementara Harga eceran per liter Jenis BBM Tertentu merupakan harga jual eceran per liter Jenis BBM Tertentu dalam negeri yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰³ Adapun nilai besaran α ditentukan oleh Badan Usaha yang melakukan PSO (Public Service Oil) di wilayah-wilayah Indonesia dan dalam hal ini sampai tahun 2009 adalah PT Pertamina (Persero) sebagaimana telah dipaparkan pada penulisan ini sebelumnya baik melalui penunjukan langsung hingga tahun 2008, maupun prosedur lelang yang tetap dimenangkan oleh Pertamina dikarenakan infrastruktur kilang, depot, transportasi dan SPBU yang paling memadai dibanding pesaingnya seperti Petronas dan Shell.

III.4. Penetapan harga BBM Non-Subsidi (Non-PSO)

Dampak pembukaan pasar hilir minyak dan gas bumi sangat terasa pada sisi pendistribusian BBM Non Subsidi, dengan masuknya berbagai pelaku usaha baru seperti petronas dan Shell pada SPBU. Di satu sisi, hal ini memperkaya persaingan pada tingkat pelayanan dan kualitas serta harga yang ditawarkan di tingkat konsumen. Akan tetapi persaingan ini belum sepenuhnya dinikmati konsumen Indonesia, karena 70 % konsumsi BBM adalah untuk jenis BBM Subsidi. Pembukaan pasar hilir minyak dan gas bumi juga dinikmati industri dan Pelumas.

¹⁰² *ibid*

¹⁰³ [Permenkeu No.15/PMK.02/2006](#)

Sementara untuk Pasar Avtur sampai dengan pertengahan tahun 2007 Pertamina (Persero) masih menjadi pemain tunggal dalam bisnis Avtur di Indonesia. Pertamina menguasai semua lini usaha dalam bisnis Avtur mulai dari Kilang, alat transportasi primer dan sekunder, storage tank, serta fasilitas penyerahan fuels. Karena investasi dalam bisnis ini sangat besar, maka sampai sekarang pun pelaku usaha yang menggeluti bisnis ini masih sedikit.¹⁰⁴

Dalam penentuan Harga BBM Non-Subsidi, Pertamina menyatakan harga BBM Non Subsidi yang dijual pada pasar disebut Harga Keekonomian yang didapat dari perhitungan sebagai berikut :

$$\text{Harga Keekonomian} = \text{MOPS} + \alpha \text{ (Margin Keuntungan, Produksi, Distribusi+pajak)}$$

¹⁰⁴ Ir. Dedie S. Martadisastera, Kebijakan Persaingan di Sektor Hilir Migas, dipresentasikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia 30 Juni 2008 KPPU, Jakarta.

BAB IV

INDUSTRI HILIR MINYAK DAN GAS BUMI DITINJAU DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

IV.1. Analisa Penetapan Harga BBM dalam hukum Persaingan Usaha

IV.1.1. Kebijakan Harga BBM Subsidi (Harga Keekonomian)

Merupakan kewajiban Pemerintah untuk menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian bahan bakar minyak sebagai komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Kewajiban tersebut diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Hal tersebut menjadi dasar pertimbangan, Ketentuan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang mengatur bahwa harga BBM dan Gas Bumi diserahkan kepada mekanisme persaingan usaha, dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 karena bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat (2) dan ayat (3). Dikarenakan mekanisme harga dikembalikan kepada pemerintah, Pemerintah kembali melakukan pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi bagi kemakmuran rakyat secara langsung yang diimplementasikan dengan penyediaan Bahan Bakar Minyak (BBM) murah dengan melakukan subsidi BBM Jenis Tertentu/ BBM yaitu Premium, Solar dan Minyak Tanah.

Pada awal adanya kebijakan subsidi, model perhitungan harga subsidi BBM menggunakan model subsidi *Cost and Fee*, namun semenjak tahun 2006 terjadi perubahan model perhitungan menjadi *MOPS Plus Alfa*.¹⁰⁵ Dengan perhitungan harga keekonomian menjadi MOPS plus Alfa ini, maka besarnya harga patokan

¹⁰⁵ BPK, Loc.cit.

sangat bergantung kepada Alfa (Margin Keuntungan, Fee distribusi) yang ditawarkan oleh Badan Usaha yang mendapat penugasan untuk menjamin ketersediaan dan distribusi jenis Bahan Bakar Tertentu Penyedia BBM Tertentu/Bersubsidi yang ditunjuk oleh pemerintah melalui penunjukan langsung atau mekanisme lelang.¹⁰⁶

Badan Usaha pengemban PSO (Pengadaan dan pendistribusian BBM Jenis Tertentu) wajib memenuhi kriteria diantaranya meliputi :¹⁰⁷

1. Memiliki dan/menguasai fasilitas penyimpanan, fasilitas pengangkutan dan fasilitas penjualan yang sesuai dengan kuota yang ditetapkan pada wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
2. Telah beroperasi dan melakukan kegiatan penyediaan dan pendistribusian BBM mencakup 2 wilayah distribusi niaga yang ditawarkan;
3. Memiliki dan/menguasai jaringan distribusi sampai dengan konsumen tertentu.

Kebijakan BBM Tertentu/BBM Subsidi yang pengadaan dan pendistribusiannya berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan dengan cara bertahap mengarah kepada pembukaan pasar dimana pelaku usaha selain Pertamina diberikan kesempatan untuk menjadi salah satu penyedia dan

¹⁰⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 66 Jo. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. Disebutkan dalam PP Nomor 36 Tahun 2004 Pasal 66 bahwa *"ketersediaan dan Distribusi Jenis Bahan Bakar Tertentu melalui Mekanisme Persaingan Usaha yang Wajar, Sehat dan Transparan yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap."* Dalam bagian Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 66 dikatakan bahwa pengaturan secara bertahap ini diatur dalam Keputusan Presiden yang mengatur mengenai pentahapan yang berkaitan dengan Pelaksanaan Kegiatan Usaha Niga aJenis Bahan Bakar Tertentu meliputi perencanaan Penjualan Badan Usaha yang didasarkan kebutuhan tahunan setiap Wilayah Usaha Niaga Bahan Bakar Minyak dan mekanisme pengalihan hak penjualan kepada Bada Usaha Lain serta ketentuan tatacara ekspor dan impor termasuk rekomendasinya dengan memperhatikan kepentingan masyarakat konsumen.

Berdasarkan PP 71 tahun 2005 Pasal 3 untuk Jenis, perencanaan Volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu diusulkan oleh Badan Pengatur (BPH Migas) yang ditetapkan oleh Menteri ESDM bersama-sama dengan Menteri Keuangan.

¹⁰⁷ Peraturan Pemerintah RepublikIndonesia Nomor36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 66 dan Pasal 67.

pendistribusian BBM Tertentu/BBM Subsidi serta akan mengarah pada pemberlakuan mekanisme pasar dalam pembentukan harga BBM Tertentu/BBM Subsidi.¹⁰⁸ Namun memang hingga Tahun 2009 Pertamina masih menjadi Badan Usaha yang ditunjuk hingga akhir tahun 2008 dan menjadi pemenang tender PSO pada tahun 2009 untuk pengadaan dan distribusi seluruh wilayah nasional dikarenakan Pertamina memenuhi kriteria yang disyaratkan Undang-undang dan mengajukan penawaran harga Alfa paling signifikan dibanding pelaku usaha lainnya.¹⁰⁹

Pertamina secara Infrastruktur teknologi dan jangkauan wilayah adalah badan usaha yang paling siap dari pelaku usaha lainnya, sehingga dapat menawarkan Harga Alfa yang paling efisien. Pertamina didukung 6 Kilang dengan kapasitas 1030 MBOPD (ribu Barrel per hari operasi) dengan fasilitas Terminal Transit 8 lokasi, Instalasi 6 Lokasi, Seafed Depot 82 Lokasi, Inland Depot 24 Lokasi, DPPU 54 Lokasi, Kapal Milik 35 buah dan Kapal Charter 115 buah sehingga memiliki safe capacity 4,1 juta KL. Dan Prosentase kebutuhan masyarakat dengan Produksi Kilang-kilang Pertamina pada tahun 2008 adalah sebagai berikut :¹¹⁰

Produk	Kebutuhan	Ex Kilang DN (KL)	% Kebutuhan dari Kilang	Impor BBM (KL)
Premium	16,950,000	12,125,551	71,5	4,824,449
Kerosene	7,886,525	9,669,900	122,6	
Solar	11,000,000	15,456,100	140,5	

Terkait fakta bahwa hingga tahun 2009 Pengadaan dan pendistribusian BBM Jenis Tertentu masih menunjuk pelaku usaha tunggal yaitu Pertamina, maka patut dianalisa apakah Pertamina melakukan monopoli yang melanggar prinsip-prinsip

¹⁰⁸ Ir. Mohammad Iqbal., Loc.Cit

¹⁰⁹ Diambil dari www.kontan.co.id/index.php/nasional diambil pada tanggal 19 Desember 2009 pukul 10.00 WIB.

¹¹⁰ Hanung Budya, Penyediaan BBM PSO, Makalah Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia tanggal 30 Juni 2008, Jakarta : KPPU.

hukum Persaingan Usaha ? Hukum Persaingan Usaha khususnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 1 dan Pasal 2 menyatakan :¹¹¹

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

Dan;

“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.”

Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹² Namun dengan adanya monopoli sangat memungkinkan satu pelaku usaha melakukan tindakan praktik Monopoli. Selanjutnya apabila telah melakukan praktik monopoli maka pelaku usaha akan membatasi output-nya dengan maksud agar dapat meningkatkan harga dan memaksimalkan keuntungannya. Hal ini bukan saja akan mengakibatkan pengalihan kekayaan dari konsumen kepada para produsen, tetapi juga akan mengakibatkan berkurangnya output dan meniadakan keharusan bagi produsen untuk melakukan inovasi dan lebih lanjut akan menimbulkan inefisiensi.¹¹³

Posner mengemukakan bahwa seorang monopolis adalah seorang penjual yang mampu mengubah harga pada harga mana barang-barangnya laku dijual dipasar yang bersangkutan yang dilakukan dengan cara mengubah jumlah dari

¹¹¹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.

¹¹² Keputusan Komisi Nomor 89/2009 tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara.

¹¹³ Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini, SH., Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Hukum Bisnis Volume 10, 2000

barang-barang yang dijualnya. "Power over price" yang demikian itu adalah inti dari konsep ekonomi monopoli. "Power over Price" yang demikian itu, diperoleh dari kenyataan bahwa masyarakat bersedia membayar suatu barang apabila barang itu menurun jumlahnya (kelangkaan). Dengan demikian, maka penjual yang mengendalikan penawaran (supply) dari suatu barang memiliki kemampuan untuk menaikkan harga barang itu dengan cara membatasi jumlah dari barang yang ditawarkan.¹¹⁴

Namun sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa Monopoli bukan suatu perbuatan yang dilarang. Apa yang terjadi pada Pertamina dalam kedudukannya sebagai satu-satunya pelaku usaha yang memiliki *previlege* dari Negara terkait kegiatannya untuk pengadaan dan pemasaran BBM Jenis Tertentu di seluruh Indonesia oleh Johnny Ibrahim dimasukkan kedalam jenis monopoli yang dilegalkan yaitu Monopoli yang terjadi karena dikehendaki oleh Undang-undang (*Monopoli by law*).¹¹⁵ Jenis monopoli tersebut didasari oleh Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selanjutnya *Monopoli by Law* tersebut diatur lebih *specialist* dalam Pasal 51 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan :

"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 pasal tersebut monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli

¹¹⁴ Ibid, diambil dari Richard A. Posner, Antitrust Law (An Economic Perspective). Chicago and London : The University of Chicago Press. 1976, p. 23.

¹¹⁵ Johnny Ibrahim, op.cit, hlm 40

dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹⁶ Sementara Pemusatan Kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu :¹¹⁷

“ Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.”

Pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur tersebut diatas, maka baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha sehat.¹¹⁸

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan :

- a. Produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan
- b. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

¹¹⁶ Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 89/2009 tentang Pengaturan Monopoli Badan Usaha Milik Negara.

¹¹⁷ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, Loc.Cit.

¹¹⁸ Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kegiatan yang berkaitan dengan Produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi sebagai berikut :¹¹⁹

- 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, fiskal yang harus ada pengaturan pengawasan khusus.

Sementara Kegiatan yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara memiliki sifat :¹²⁰

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

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara harus diatur dengan Undang-undang. Pengertian diatur dengan Undang-Undang

¹¹⁹ Ibid, hlm. 6

¹²⁰ Ibid, hlm.7

merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.¹²¹ Artinya Peraturan Perundang-undangan harus jelas menyebutkan BUMN serta tugasnya sehingga BUMN tersebut di legalkan untuk monopoli atas produksi tertentu, sebagaimana Pertamina yang berstatus hukum sebagai BUMN berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 Pasal 60 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) telah diberikan tugas pengemban PSO dari Perpres Nomor 71 tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan ketentuan perubahannya.

Selanjutnya berdasarkan kategorisasi jenis Monopoli Legal menurut Johny Ibrahim selanjutnya yaitu Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan usaha yang sehat (*monopoli by nature*), terkait fakta bahwa PT Pertamina (persero) yang ditunjuk langsung atau memenangkan tender PSO pada tahun 2009 oleh BPH Migas dianggap yang paling siap diantara pelaku usaha / memenuhi kriteria persyaratan Perpres Nomor 71 tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu serta memberikan harga Alfa yang paling efisien dibandingkan pelaku usaha lainnya. *Monopoly by nature* disebut akibat Kemampuan sumber daya manusia yang profesional, kerja keras, dan strategi bisnis yang tepat dalam mempertahankan posisinya akan membuat suatu perusahaan memiliki kinerja yang unggul (*superior skill*) sehingga tumbuh secara cepat dengan menawarkan suatu kombinasi antara kualitas dan harga barang dan jasa serta pelayanan sebagaimana yang dikehendaki konsumen. Dalam posisi tersebut perusahaan mampu beroperasi dan mengelola sedemikian rupa berbagai komponen masukan (input) sehingga dalam industri di

¹²¹ Ibid, hlm 8

mana ia berada, biaya rata-rata per unit produksi menurun tajam dan pada tingkat produksi selanjutnya, sehingga perusahaan lebih efisien.¹²²

Latar belakang suatu Perusahaan bisa monopolis juga perlu diperhatikan, dalam hal ini Pertamina hingga bisa melakukan *Monopoli alamiah*. Apabila merunut pada sejarah industri hilir yang dipaparkan dalam Bab III penelitian ini, maka Pertamina (Persero) sebelumnya telah memiliki *privilege* dan diberikan monopoli atas industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dari Hulu ke Hilir oleh Pemerintah era Soeharto berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 dan diberikan perlakuan-perlakuan khusus serta telah diberikan beban tugas PSO terhadap Jenis BBM Tertentu sejak tahun 1971 sehingga infrastruktur yang dimiliki Pertamina memang dipersiapkan untuk itu.

Sehingga mekanisme harga Jenis BBM Tertentu belum berdasarkan mekanisme pasar dan masih mempertimbangkan *national interest* sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33. Namun dengan metode perhitungan harga patokan yang menjadi dasar besaran subsidi yaitu MOPS + Alfa, dan Alfa ditentukan oleh Badan Usaha yang mendapat tugas PSO maka masih dimungkinkan Pertamina (Persero) sebagai pelaku usaha monopolis mampu mempengaruhi harga keekonomian dari harga Jenis BBM Tertentu tersebut.

IV.2. Kebijakan Harga BBM Non Subsidi

Diluar dari Jenis BBM Tertentu¹²³ yang mekanisme harganya ditetapkan dan disubsidi oleh Pemerintah, terdapat beberapa jenis komoditas Bahan Bakar Minyak jenis Khusus yang dikonsumsi oleh berbagai kalangan di Indonesia yang mekanis :¹²⁴

¹²² Jhony Ibrahim, op.cit, hlm 40

¹²³ Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Tertentu Pasal 1 disebutkan Jenis Bahan Bakar Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dari atau diolah dari Minyak Bumi dengan Jenis, Standard dan Mutu (Spesifikasi), Harga, volume dan konsumen tertentu; dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 1 dan ketentuan perubahannya disebutkan BBM yang dimaksud adalah jenis Bensium Premium (Ron 88), Minyak Tanah dan Minyak Solar.

¹²⁴ www.bphmigas.go.id diambil pada tanggal 20 Desember 2009 pukul 12.00 WIB

1. Avgas (Aviation Gasoline)
2. Avtur
3. Bensin dengan jenis Ron 92 dan Ron 95;
4. Minyak Bakar (MFO)
5. Minyak Diesel
6. Motor Gasoline

Jenis BBM Non Subsidi tersebut pada prinsipnya telah melaksanakan mekanisme harga yang diserahkan pada persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan sebagaimana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 72 yang perhitungan harganya berdasarkan Pasal 73 Peraturan Pemerintah tersebut yaitu :

“Harga eceran Bahan Bakar Minyak di dalam negeri terdiri dari harga di tingkat Badan Usaha pemegang izin Usaha Niaga Umum (Wholesale), ditambah biaya distribusi dan margin pengecer serta pajak.”

Walaupun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan Pasal 28 dan Peraturan Pelaksananya telah dinyatakan tidak mengikat lagi. Namun pada faktanya Bensin dengan jenis Ron 92 dan Ron 95 telah dipasarkan bebas oleh Petronas dan Shell. Kemudian Minyak Bakar serta Minyak Diesel telah dipasarkan kepada konsumennya melalui pelaku usaha-pelaku usaha yang mulai bermunculan seperti Aneka Kimia Raya (AKR), dan lain-lain. Namun ada beberapa pasar BBM yang masih mengalami transisi dari struktur pasar yang monopolis dengan pemain tunggal masih dipegang oleh Pertamina menjadi berlakunya mekanisme pasar.

IV.2.1. Pasar Avtur

Avtur sudah tidak disubsidi oleh Pemerintah sejak dikeluarkannya keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1999. Mekanisme pembentukan harga avtur beberapa kali mengalami perubahan dimulai dari menggunakan *single price* (sampai akhir 2004)

kemudian *cross subsidy* (2005-saat penulisan ini dibuat). Harga Avtur di Indonesia dikatakan tidak kompetitif dibandingkan dengan harga avtur di luar negeri (khususnya Singapura). Sampai pertengahan tahun 2007, Pertamina masih merupakan pemain tunggal dalam bisnis avtur Indonesia. Pertamina menguasai semua lini usaha dalam bisnis Avtur, mulai dari kilang, alat transportasi primer dan sekunder, storage tank, serta fasilitas penyerahan fuels. Dikarenakan investasi dalam bisnis ini sangat besar, maka pelaku usaha yang menggeluti bidang ini pun masih sedikit.¹²⁵

Prinsip utama dalam pembukaan pasar avtur tertuang dalam PP Nomor 36 Tahun 2004 yang menyebabkan Badan Usaha wajib memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk bersama-sama memanfaatkan fasilitas yang dimilikinya dengan pertimbangan aspek teknis dan ekonomis, Prinsip tersebut diatur lebih spesifik dalam peraturan No. 13/P/BPH MIGAS/IV/2008 tentang Pengaturan dan Pengawasan atas Pelaksanaan Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Penerbangan di Bandar Udara dan dinamakan *Co-Mingle*.¹²⁶

Wacana pembukaan pasar avtur dimulai pada pertengahan tahun 2006 dengan melakukan tender pengadaan avtur di Bandara Juanda. Direjen Perhubungan Udara, BPH Migas, serta Dirjen Migas bertindak sebagai regulator, sedangkan Angkasa Pura sebagai panitia tender. Namun sampai penulisan ini dibuat panitia belum menetapkan pemenang tender tersebut. Sebelumnya panitia telah menetapkan dua pelaku usaha yang dinyatakan lulus seleksi tahap awal yaitu Pertamina dan AKR Corporindo. Dari perkembangan isu tersebut BPH Migas berinisiatif membuat peraturan No. 13/P/BPH MIGAS/IV/2008 tentang Pengaturan dan Pengawasan atas Pelaksanaan Penyediaan

¹²⁵ Mohammad Iqbal, Loc.Cit.

¹²⁶ Co-Mingle adalah sebuah Kerjasama dalam konteks Open Access Bahan Bakar Minyak kegiatannya meliputi : Pemanfaatan Terminal BBM oleh pelaku usaha untuk menimbun, menjual dan menyalurkan BBM Pelaku Usaha kepada Pelanggan Pelaku Usaha yang disebut pemanfaatan Terminal BBM, Penjualan BBM kepada Konsumen pelaku Usaha oleh Pelaku Usaga melalui Terminal BBM khususnya untuk mengadakan transaksi penjualan BBM dengan eks pelanggan Pelaku Usaha, Penukaran BBM milik Pelaku usaha atau BUMN yang sejenis di terminal BBM yang berbeda yang disebut product SWAP, dan penggunaan BBM milik BUMN oleh Pelaku usaha apabila Pelaku usaha tidak mempunyai stock BBM di seluruh terminal BBM yang biasanya disebut Borrow & Loan.

dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Penerbangan di Bandar Udara. Dalam aturan tersebut, Pasal 2 disebutkan :¹²⁷

“kegiatan usaha penyediaan dan pendistribusian BBM Penerbangan terbuka bagi seluruh badan usaha yang memenuhi persyaratan dengan memperhatikan prinsip persaingan sehat wajar dan transparan.”

Dalam perkembangannya tengah direncanakan akan dibuka tahapan penyediaan avtur dalam bentuk kilang bersama. Sementara itu sejak 1 Oktober 2007 Pertamina melakukan kerjasama pengadaan avtur dengan Shell di Bandara Soekarno Hatta sebagai implementasi pembukaan pasar avtur.¹²⁸ Pertamina juga sejak tahun 2008 juga melakukan evaluasi harga avtur setiap 2 (dua) minggu sekali, dan harga tersebut kemudian disesuaikan berdasarkan MOPS (*Mid Oil Plats Singapore*).¹²⁹ Hasil yang diharapkan dengan adanya pembukaan pasar avtur adalah harga avtur yang lebih murah serta kualitas yang lebih baik. Namun faktanya harga tidak berubah dan masih adanya *cross subsidy*.¹³⁰ Kualitas penyediaan avtur di bandara yang diberikan oleh Pertamina mengalami peningkatan dengan dilakukannya kerjasama dengan Citibank untuk memudahkan para pelanggan dalam melakukan transaksi pembelian avtur. Persaingan yang terjadi adalah persaingan dalam memperoleh pelanggan maskapai penerbangan. Permasalahan dimana pelaku usaha lain yang hanya ‘mencincar’ bandara ekonomis saja. Sedangkan Pertamina harus tetap menanggung bandara-bandara non ekonomis.

¹²⁷ Peraturan BPH Migas No. 13/P/BPH MIGAS/IV/2008 tentang Pengaturan dan Pengawasan atas Pelaksanaan Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Penerbangan di Bandar Udara.

¹²⁸ Mohammad Iqbal, Loc.Cit.

¹²⁹ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2008/12/12/14281798/harga.avtur.bakal.disesuaikan.saban.dua.minggu> , diambil 17 Desember 2009 pukul 09.54 Wib.

¹³⁰ A cross subsidy is a market transfer induced by discriminatory pricing practices within the scope of the same enterprise or agency. Typically it exists when a government-owned enterprise, such as a public utility, uses revenues collected in one market segment to reduce prices charged for goods in another. Some definitions also include similar practices carried out by private firms, as when an integrated airline allocates part of the costs of its activities in a highly contested geographical or product market (e.g., the transport of freight) to another market (e.g., passenger transport) that is better able to bear those costs. For example, some airports cross-subsidize costs associated with serving airline passengers through sales on duty-free goods. Diambil dari <http://www.globalsubsidies.org/en/resources/a-subsidy-primer/cross-subsidies>, tanggal 17 Desember 2009 pukul 09.31 wib.

Dalam hal ini maka penulis menganalisa bahwa pasar avtur tengah mengalami transisi, dari semula adanya monopoli Pertamina kemudian berangsur mulai dibukanya Pasar. Namun dikarenakan infrastruktur Pertamina lebih lengkap dan lebih siap dan modal yang diperlukan dalam bisnis ini sangat besar sehingga pelaku usaha belum berani melakukan investasi dalam pasar avtur, maka masih terjadi monopoli secara alamiah yang dilakukan Pertamina baik dari segi pemasaran maupun harga. Namun dengan perjanjian-perjanjian yang akan dilakukan antara Pertamina dengan pelaku usaha asing baru dalam pasar avtur diharapkan akan membangkitkan persaingan di pasar avtur.

IV.3. Analisa Arah Kebijakan Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia

Sistem norma hukum Indonesia menurut Konstitusi mengikuti teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori dari Hans Nawiasky (*die theorie vom stufentordnung der Rechtsnormen*). Menurut *Stufentheorie* dari Hans Kelsen, setiap norma itu mendasarkan validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi, hingga sampai pada norma dasar tertinggi yaitu Grundnorm. Teori yang kemudian dikembangkan oleh murid Kelsen yaitu Hans Nawiasky dalam teorinya *Die Stufenordnung der Rechtsnormen* yang membagi norma hukum dalam kelompok norma :¹³¹

1. Staatsfundamentalnorm;
2. Staatgrundgesetze;
3. Formelle Gesetze;
4. Verordnungen.

¹³¹ Darji Darmodiharjo, Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1996, hlm.133

Dalam sistem norma hukum Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku dan bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma dasar Negara yaitu Pancasila.¹³² Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 adalah cita hukum atau dalam teori Hans Nawiasky disebut *Staatsfundamentalnorm* yang selanjutnya menjabarkan nilai-nilai nya lebih lanjut pada Undang-undang Dasar 1945 sebagai *Staatgrundgesetze*.¹³³ Menurut sistem norma hukum Indonesia Pancasila adalah norma fundamental Negara yang merupakan norma hukum tertinggi. Konstitusi, TAP MPR adalah aturan dasar Negara, Undang-Undang , peraturan daerah sebagai formell Gesetz diikuti dengan peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri dan peraturan pelaksanaan lainnya. Hubungan antara norma dasar dengan norma undang-undang dijelaskan di dalam penjelasan Angka IV konstitusi yang menyatakan bahwa Konstitusi hanya mengatur hal-hal pokok yang nantinya akan dijabarkan di dalam ketentuan Undang-Undang.¹³⁴ Undang-Undang adalah sumber dan dasar bagi peraturan pelaksanaan atau peraturan otonom yang ada dibawahnya¹³⁵, misalnya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Sehingga agar supaya norma hukum dasar (ketentuan yang berada di dalam konstitusi) itu berlaku sebagaimana mestinya, maka norma hukum itu harus terlebih dahulu dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan, agar mengikat seluruh warga. Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur jenis

¹³² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius. 2007, hal. 57

¹³³ Darji Darmohadirjo, *Op.cit*, hlm 114.

¹³⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penjelasan Angka IV menyatakan “Maka cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat Aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.hukum dasar tertulis lebih baik hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan penyelenggaraan aturan pokok diserahkan kepada Undang-Undang ...”

¹³⁵ Maria Farida Indrati, *op.cit.*, hal 67

dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Konstitusi), (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (3) Peraturan Pemerintah (4) Peraturan Presiden (5) Peraturan Daerah. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia. Undang-Undang dibentuk bersama oleh DPR dengan persetujuan Presiden.¹³⁶

Sebagaimana telah disebutkan diatas dalam kaitannya terhadap analisa arah kebijakan industri hilir minyak dan gas bumi, maka perlu dilihat dari konstitusi sebagai dasar kaidah negara dalam hal ini Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Nasional. Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu karakteristik sistem konstitusi kenegaraan yang ingin diwujudkan dalam perumahan negara Indonesia merdeka. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang pemerintah untuk turut serta dalam kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, keyakinan dan pandangan kenegaraan yang dianut, dipegang dan diperjuangkan secara konsisten oleh para pemimpin pergerakan nasional.¹³⁷ Pasal 33 butir 2 dan 3 sebagai dasar perekonomian di Indonesia menyatakan bahwa :¹³⁸

“Cabang Produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”

“ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”

Dalam Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Pasal 33 merupakan dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua,

¹³⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat 1

¹³⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1995, hl. 45.

¹³⁸ Undang-undang 1945 hasil amandemen (Pertama 1999-keempat 2002), Jakarta : SInar Grafika, 2002.

untuk semua dibawah pimpinan pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat lah yang diutamakan dan bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai adalah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak hanya dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindas. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang seorangan. Bumi dan Air dan Kekayaan Alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh karenanya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.¹³⁹

Kesimpulan pada butir 2 dan butir 3 Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 yaitu adalah susunan perekonomian tidak dapat dipisahkan dari kaitannya dengan prinsip keadilan sosial. Keadilan sosial tidak dapat dipisahkan dari prinsip kesejahteraan sosial. Negara dengan prinsip kesejahteraan sosial memberikan pembenaran bagi keikutsertaan Pemerintah dalam kegiatan sosial (antara lain ekonomi), menguasai, mengawasi dan mengatur alat-alat dan kegiatan sosial tertentu demi keadilan sosial. Selanjutnya landasan pemikiran Pasal 33 tersebut adalah Demokrasi ekonomi dalam wujud usaha bersama berdasarkan kekeluargaan dan kolektivisme.¹⁴⁰

Sebagai kaidah dasar dan kumpulan prinsip bernegara yang memuat cita-cita yang ingin dicapai, sehingga diharapkan mempunyai jangkauan berlaku tanpa batas waktu. Namun kadang kaidah yang tertuang dalam UUD sangat dipengaruhi oleh keadaan pada waktu ditetapkan. Sehingga akibat perkembangan yang terjadi, kaidah-kaidah yang sesuai dengan kebutuhan baru dapat ditambahkan atau mengamandemen

¹³⁹ Bagir Manan, Op.cit, hl.48

¹⁴⁰ Ibid, hl. 67

kaidah lama yang terdapat dalam UUD.¹⁴¹ Hal ini berlaku pada UUD 1945 yang mengalami Amandemen hingga 4 kali dan pada Amandemen ke-empat ditambahkan butir 4 Pasal 33 dengan bunyi sebagai berikut :¹⁴²

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Setelah adanya amandemen ke empat konstitusi UUD 1945, pada tahun 2005 pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono merasa perlu membuat sebuah *grand design* atas visi pembangunan nasional yang terdapat dalam Peraturan Pelaksana Konstitusi yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 pada rincian Lampiran Bab IV.2.A. yang menyatakan bahwa Perekonomian Domestik dengan daya saing global. Pada butir 2 disebutkan :¹⁴³

“Perekonomian dikembangkan berlandaskan prinsip ekonomi yang memperhatikan kepentingan nasional sehingga terjamin kesempatan berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat dan mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan. Pengelolaan kebijakan perekonomian perlu memperhatikan secara cermat dinamika globalisasi, komitmen nasional diberbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional dengan mengutamakan kelompok masyarakat yang masih lemah, menjaga kemandirian dan kedaulatan ekonomi bangsa.”

Dan terkait penelitian ini disebutkan pula dalam Lampiran Undang-undang tersebut pada butir 11 yaitu :¹⁴⁴

“Pembangunan industri diarahkan untuk mewujudkan industri yang berdaya saing baik di pasar lokal maupun internasional dengan struktur industri yang sehat dan berkeadilan serta mendorong perkembangan ekonomi di luar pulau Jawa. Struktur industri dalam hal penguasaan usaha akan

¹⁴¹ Ibid, Hlm.8

¹⁴² Undang-undang 1945 hasil amandemen (Pertama 1999-keempat 2002), Jakarta : Sinar Grafika, 2002.

¹⁴³ Lampiran pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

¹⁴⁴ Ibid

disehatkan dengan meniadakan praktik-praktik monopoli dan berbagai distorsi pasar lainnya melalui penegakan persaingan usaha yang sehat dan prinsip-prinsip pengelolaan usaha yang baik dan benar (good corporate governance). Struktur industri dalam skala usaha akan diperkuat dengan menjadikan industri kecil dan menengah sebagai basis industri nasional yang sehat, mampu tumbuh dan terintergrasi dalam matarantai pertambahan nilai dengan industri hilirnya dan dengan industri berskala besar.”

Visi perekonomian yang hendak dicapai oleh Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 dan yang telah dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 kemudian diatur lebih dalam pada konteks Undang-undang yang lebih khusus menggambarkan bahwa prinsip Demokrasi Ekonomi berhadapan dengan dibukanya Pasar Global di Indonesia (Mekanisme Pasar) sehingga apabila melihat dalam sistem ekonomi maka Indonesia saat ini menganut Sistem Ekonomi Campuran yang menggabungkan antara Ekonomi Terpusat dengan Ekonomi Pasar.

Dalam konteks Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi, yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Sejak disahkan Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka telah terjadi perubahan besar dalam struktur industri minyak dan gas di Indonesia terutama pada sektor hilir yang dipicu oleh perubahan arah kebijakan minyak dan gas bumi dari struktur monopoli ke arah persaingan. Transformasi khususnya sektor hilir Minyak dan Gas Bumi ditandai dengan adanya pengaturan -pengaturan sebagai berikut :¹⁴⁵

1. Terbukanya sektor swasta baik asing maupun nasional di dalam kegiatan usaha hilir migas (Pasal 9);
2. Kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan (Pasal 7 ayat 2);

¹⁴⁵ Ir. Airlangga Hartarto, MMT., MBA., Arah Kebijakan Hilir Migas dan Dampaknya bagi Masyarakat, Makalah Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia tanggal 30 Juni 2008, Jakarta : KPPU.

3. Pengklasifikasian yang lebih tegas mengenai jenis-jenis kegiatan usaha hilir migas, berupa kegiatan usaha pengeolaan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga (Pasal 5 ayat 2);
4. Pemerintah tetap berkewajiban menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian bahan bakar minyak (BBM) yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memberikan prioritas terhadap pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri (Pasal 8 Ayat 1 dan 2);
5. Pengaturan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai (Pasal 8 Ayat 1 dan 3);
6. Pengawasan terhadap pelaksana penyediaan dan pendistribusian BBM dan pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dilakukan oleh BPH Migas dengan tugas spesifik melakukan pengaturan dan penetapan mengenai hal-hal berikut : a) ketersediaan dan distribusi BBM, b) Cadangan BBM Nasional, c) Pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan BBM, d) Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa, e) harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, f) Pengusahaan transmisi dan distribusi gas bumi. (Pasal 9 ayat 4 dan Pasal 46).

Penerapan mekanisme persaingan usaha di Industri Hilir Migas pada dasarnya telah terbuka sekalipun masih terdapat pembatasan.¹⁴⁶ Dalam perkembangannya, perubahan bentuk kebijakan hilir minyak dan gas bumi tidak serta merta diterima, terbukti dengan adanya upaya untuk merevisi Undang-undang Minyak dan Gas Bumi dengan mencabut pasal yang menjadi dasar yang diperlukan untuk diberlakukannya persaingan.¹⁴⁷ Setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 28 tentang Mekanisme Harga BBM diserahkan pada pasar dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, dan harga BBM diserahkan

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ Dedie S.Martadisastera, Kebijakan Persaingan di Sektor Hilir Migas, Makalah Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia tanggal 30 Juni 2008, Jakarta : KPPU.

kembali kepada pemerintah. Fakta aktual Pemerintah hanya menetapkan harga BBM yang dikategorikan sebagai BBM bersubsidi yang ditujukan bagi konsumen non industri, sementara BBM non subsidi penetapan harganya diserahkan kepada mekanisme pasar terkecuali untuk jenis avtur, yang harganya masih ditetapkan Pertamina. Sehingga dalam hal ini terdapat ketidakkonsistenan regulasi dalam penetapan harga minyak dan gas bumi.

Industri Migas pada saat ini masih dalam masa transisi, transisi dari paradigma sebelumnya berlaku Undang-undang Nomor 8 tahun 1971 menjadi Undang-undang Nomor 22 tahun 2001. Atas hal-hal tersebut diatas maka aturan main yang berlaku dalam industri Hilir Minyak dan Gas Bumi saat ini berlaku 2 (dua) sisi yang berbeda. Di satu sisi terdapat kepentingan untuk memprioritaskan pelaku usaha nasional dengan berpegang pada prinsip *national interest*, namun dorongan terhadap pentingnya efisiensi sektor ini melalui mekanisme persaingan usaha turut mempengaruhi arah kebijakan.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Sambutan Wakil Ketua KPPU (ttresna P Soemardi) pada Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia, Jakarta, 30 Juni – 1 Juli 2008.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

V.1. Kesimpulan

1. Kebijakan Penetapan Harga dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dinyatakan dalam Pasal 28 Ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan Harga Bahan Bakar Minyak dan Harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 72 yang menyatakan bahwa kecuali harga Gas Bumi untuk Rumah tangga dan pelanggan kecil, maka harga BBM diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. Namun atas dinyatakan tidak mengikat secara hukum Pasal 28 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi, maka terdapat 2 (dua) jenis BBM dengan variasi mekanisme harga yang terdapat di Indonesia :
 - a. BBM Jenis Tertentu yang Harga Eceran ditetapkan pemerintah melalui Peraturan Presiden;
 - b. Bahan Bakar Industri dan Bahan Bakar Umum telah diserahkan pada mekanisme pasar.

2. Arah Kebijakan Hilir Minyak dan Gas Bumi sebelum dilakukan judicial review oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan tidak mengikat secara hukum Pasal 28 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi adalah Pro-Persaingan. Namun sejak dinyatakan Pasal tersebut tidak mengikat maka arah kebijakan hilir minyak dan gas bumi semakin

tidak jelas, karena Aturan main yang berlaku dalam industri Hilir Minyak dan Gas Bumi saat ini berlaku 2 (dua) sisi yang berbeda. Di satu sisi terdapat kepentingan untuk memprioritaskan pelaku usaha nasional dengan berpegang pada prinsip *national interest*, namun dorongan terhadap pentingnya efisiensi sektor ini melalui mekanisme persaingan usaha turut mempengaruhi arah kebijakan.

3. Harga patokan dalam BBM jenis tertentu yang disubsidi telah ditetapkan pemerintah menggunakan metode perhitungan MOPS + Alfa. Dengan metode perhitungan ini maka komponen Alfa yang terdapat dalam harga patokan BBM jenis tertentu bersifat fleksibel, bergantung pada penawaran dari Badan Usaha yang mendapatkan penugasan dari pemerintah untuk pengadaan dan distribusi BBM jenis tertentu tersebut (Public Service Obligation atau PSO). Dalam hal ini dikarenakan Badan Usaha yang memiliki infrastruktur paling memungkinkan di seluruh Indonesia hingga tahun 2009 adalah Pertamina, maka Pertamina kedudukannya masih melakukan monopoly by nature dan monopoly by law terhadap industri BBM Subsidi yang atas hal tersebut dapat melakukan “Power over Price” melalui penawaran harga.

V.2. Saran

1. Perlu adanya kebijakan energi yang ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebagai negara yang kaya sumber energi primer, kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) perlu diterapkan;
2. Perlu adanya ketegasan regulator dalam pembukaan pasar hilir migas baik dalam segi tahapan yang diberlakukan maupun aturan yang dikeluarkan serta bentuk pengawasan dan penegakan hukum, agar dapat memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha baru.

3. Untuk BBM bersubsidi mekanisme persaingan diharapkan mampu mengurangi subsidi, menciptakan pilihan dan pelayanan yang lebih baik.
4. Pembukaan pasar BBM Bersubsidi membutuhkan suatu *equal playing field* sebagai bagian dari persaingan usaha yang sehat antara seluruh pelaku usaha.
5. Persaingan merupakan mekanisme yang tidak dapat dihindari, akan tetapi aplikasinya memerlukan penetapan skala prioritas dan bertahap berdasarkan kesiapan Pelaku Usaha, Pemerintah dan Konsumen.



DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal Ilmiah

Sanusi, Bachrawi . Peranan Migas dalam Perekonomian Indonesia. Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2002.

Petroleum & Gas Directory 2008-2009. *Review & Analisa Industri Migas 2007-2008*. Jakarta : PT Infomedia Nusantara, 2008.

Ibrahim, Johny. Hukum Persaingan Usaha. Malang : Bayumedia Publishing, 2007

Syahmin. Hukum Dagang Internasional. Jakarta :PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Soekanto, Soerjono., Mahmudji, Sri. Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2001.

Kusumaatmadja, Mochtar. Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan. Bandung : PT Alumni, 2004.

Harsono, CFG. Sunaryati. Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. Bandung : Binacipta, 1982

Salman, Otje. Filsafat Hukum. Bandung : Refika Aditama. 2009.

Mayana, Ranti Fauza Perlindungan Desain Industri di Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas, Jakarta : PT Grasindo, 2004

Artikel

Perwita, Anak Agung Banyu. Harga Minyak Dunia dan Keamanan Energi Global. Jakarta : Esquire, Juli 2009.

PT Pertamina (Persero). Minyak itu Masih Ada. Jakarta : Warta Pertamina, No.01/THNXLIV/Januari 2009.

Internet

BP Migas. Laporan Tahunan 2006, diambil dari www.bpmigas.com/laporan.asp tanggal 23 Februari 2009 pukul 23.10 wib

BPH Migas. diambil dari www.bphmigas.go.id/bphmigaspag, tanggal 23 Februari 2009 pukul 23:11 wib.

KPPU. Pengembangan Sektor Migas dari sudut Persaingan Usaha. diambil dari <http://kppu.go.id/baru/index.php> tanggal 23 Februari 2009 pukul 23:56 WIB.