

TINJAUAN PERSAINGAN USAHA PENJUALAN BAHAN
BAKAR MINYAK (BBM) PADA INDUSTRI HILIR
MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA
(STUDI KASUS PENUNJUKAN LANGSUNG DAN LELANG
PENYEDIAAN BBM BERSUBSIDI)

SKRIPSI

SAM AMRI SAMID

0505230959



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
DESEMBER 2008

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Sam Amri Samid

NPM : 0505230959

Tanda Tangan :

Tanggal : 23 Desember 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Sam Amri Samid
NPM : 0505230959
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM)
Pada Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di
Indonesia (Studi Kasus Penunjukan Langsung dan
Lelang Penyediaan BBM Bersubsidi)

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

DEWAN PENGUJI

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

Pembimbing: Ditha Wiradiputra, S.H. (.....)

Penguji: Myra R. Budi Setiawan, S.H., M.H. (.....)

Penguji: Suharnoko, S.H., ML.i (.....)

Penguji: Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal :,.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelas Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Kurnia Toha, S.H., LL.M, Phd, selaku pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
2. Bapak Ditha Wiradiputra ,S.H, sebagai Pembimbing II yang telah sabar dan meluangkan waktu ditengah kesibukannya untuk membimbing saya;
3. Ibu Herni Hendrarni, S.H. selaku Penasehat Akademis yang telah memberikan bantuan yang sangat besar, dukungan serta bimbingan dari awal perkuliahan hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
4. Bapak Sugeng Wibowo selaku Staf Ahli Biro Hukum Badan Pengatur Hilir Migas (BPH Migas) yang telah banyak membantu dalam usaha perolehan data yang saya perlukan;
5. Ibu Yulia selaku Staf Bagian Hubungan Masyarakat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang telah memberikan bantuan serta bahan untuk mendukung penulisan skripsi ini;
6. Seluruh Dosen-dosen, Karyawan, Staf Perpustakaan, Staf Sekretariat Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang sangat memberikan bantuan selama saya menjalankan perkuliahan
7. Mama yang sangat saya cintai, om Yamin Pakaya, Dedy Darmawan Samid, M. Novaladi, dan Dian Amalia yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral; dan
8. Sahabat-sahabat sesama mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Ekstensi, Amie Nasution, Piesca, Ratih Saraswati, Rahmilyna Putri, yang telah berbagi suka dan duka selama masa kuliah.

9. Rekan-rekan Angkatan 2005 Brian Harahap, Shalahudin, Wan Annisa, Kharisma, Trijoyo Ariwibiwo, Rizky, Ryan, Widya Corietania, Tony, Astrid, Anas, Nira Dunda, dan Grace.
10. Tim National Moot Court Competition 2007 FHUI, Weny Sofiati, Deyvid, Sony, Thomas, Margiono, Dhani dan kawan-kawan walaupun kita tidak menjadi juara, tapi kita masih *it's been an honour compete along with you all*.
11. Serta pihak-pihak lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, tetapi sangat berarti bagi saya

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa Berkenan Membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 23 Desember 2008

Sam Amri Samid

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Sam Amri Samid

NPM : 0505230959

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Judul Karya : Skripsi

Demi pengembangan dan pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Tinjauan Penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM) Pada Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia (Studi Kasus Penunjukan Langsung dan Lelang Penyediaan BBM Bersubsidi)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmediakan/formatkan, 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 : Depok

Pada Tanggal : 23 Desember 2008

Yang menyatakan

(Sam Amri Samid)

ABSTRAK

Nama : Sam Amri Samid
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Tinjauan Persaingan Usaha Penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM) Pada Industri Hilir Minyak dan Gas Bumi di Indonesia (Studi Kasus Penunjukan Langsung dan Lelang Penyediaan BBM Bersubsidi)

Skripsi ini membahas Hambatan untuk Masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha baru pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui ada tidaknya persaingan usaha dalam industri hilir migas khususnya mengenai distribusi BBM Subsidi sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan tipe penelitian evaluatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaku usaha baru belum dapat terjun pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi. Pemerintah sebaiknya terus memperbaiki regulasi agar persaingan usaha pada industri hilir migas dapat tercapai, karena walaupun persaingan usaha baru terjadi pada BBM Non Subsidi namun efek positif sudah dapat dilihat dan dirasakan konsumen.

Kata kunci:

Hambatan untuk Masuk, Industri Hilir Migas, BBM Bersubsidi

ABSTRACT

Name : Sam Amri Samid
Study Program: Law
Title : The Review on Retail Fuel Competition in The Down Stream Oil and Gas Industry of Indonesia (A Case Study of The Direct Appointment and Auction in Subsidize Fuel Distribution)

This study examines the barrier to entry of new entrants in the supply and distribution of subsidize fuels. The main aim of this study is to determine is there competition in the down stream oil and gas industry, particularly in subsidize fuels distribution as declared by Law Number 22 of 2001 concerning Oil and Gas. This study is a normative juridical research and the type of the study is evaluative. Results indicate that new entrants still cannot take part in the supply and distribution of subsidize fuels. The government should continue on improving the regulation so that competition in the down stream industry can be obtained, the reason is even though competition has only taken place in non subsidize fuel but consumers have gain positive effects.

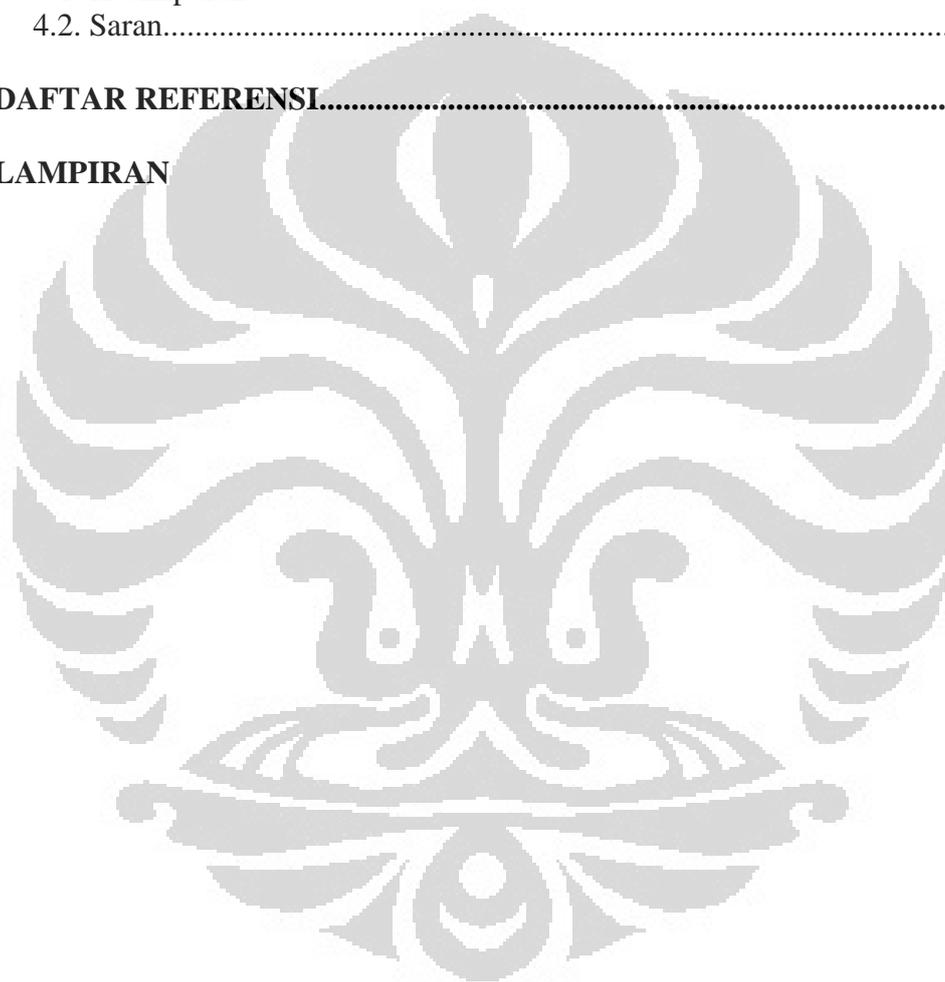
Key Words:

Barrier to Entry, Down stream oil and gas industry, Subsidize fuel

DAFTAR ISI

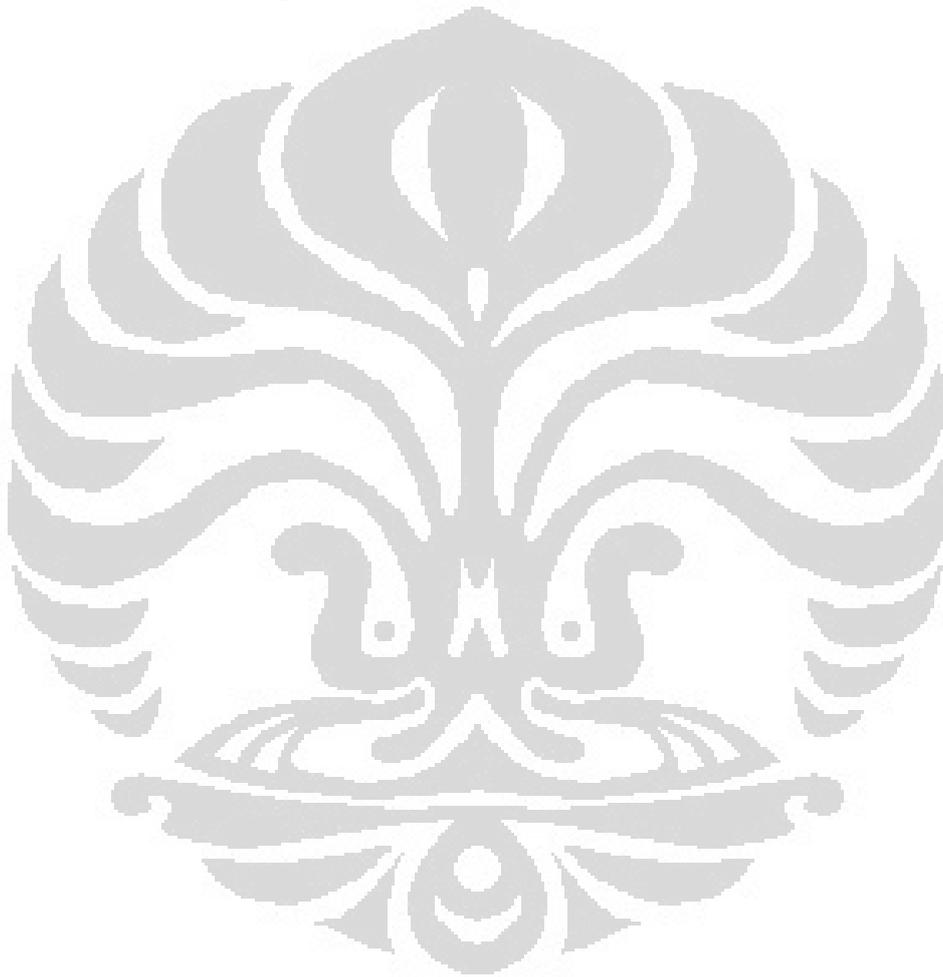
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Kegunaan Teoritis dan Praktis.....	10
1.5. Batasan Penelitian.....	10
1.6. Metode Penelitian.....	10
1.7. Sistematika Penulisan.....	13
2 MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA.....	14
2.1. Latar Belakang dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.....	14
2.1.1. Kelemahan UU No. 8 Tahun 1971 Tentang PERTAMINA.....	15
2.1.2. Trend Privatisasi dan Swastanisasi.....	16
2.2. Revisi Mahkamah Konstitusi dan Perubahan Fundamental pada UU No. 22 Tahun 2001.....	17
2.3. Pemasaran BBM di Indonesia.....	21
2.3.1 Kondisi Retail BBM Sebelum Liberalisasi.....	21
2.3.2 Kondisi Retail BBM Pasca Liberalisasi.....	23
2.3.3 Transformasi dan Efek Positif Liberalisasi Bagi Konsumen Indonesia.....	25
2.3.4 Pola Distribusi BBM.....	28
2.4. Karakteristik Struktur Industri Minyak dan Gas Bumi.....	30
2.4.1 Monopoli Alamiah.....	31
2.4.2 Alasan Meregulasi Monopoli Alamiah.....	33
2.4.3 Deregulasi Monopoli Alamiah.....	34
3 PENYEDIAAN DAN DISTRIBUSI BBM DI INDONESIA DILIHAT DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA.....	37
3.1. Konsep dan Regulasi Penyediaan dan Distribusi BBM Tertentu.....	37
3.2. Prosedur Pemilihan Badan Usaha Penyedia dan Pendistribusi BBM PSO.....	41
3.3. Hasil Pemilihan Badan Usaha Penyediaan	

dan Pendistribusian BBM PSO.....	44
3.4. Analisis Hukum Persaingan Usaha Pada Penyediaan dan Pedistribusian BBM Bersubsidi di Indonesia.....	45
3.4.1. Hambatan untuk Masuk Pada Penyediaan dan Pendistribusian BBM PSO.....	48
3.4.2. Monopoli Terhadap Barang Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak.....	52
3.4.3. Permintaan Pelaku Usaha Baru.....	55
4 KESIMPULAN DAN SARAN.....	59
4.1. Kesimpulan.....	59
4.2. Saran.....	62
DAFTAR REFERENSI.....	64
LAMPIRAN	



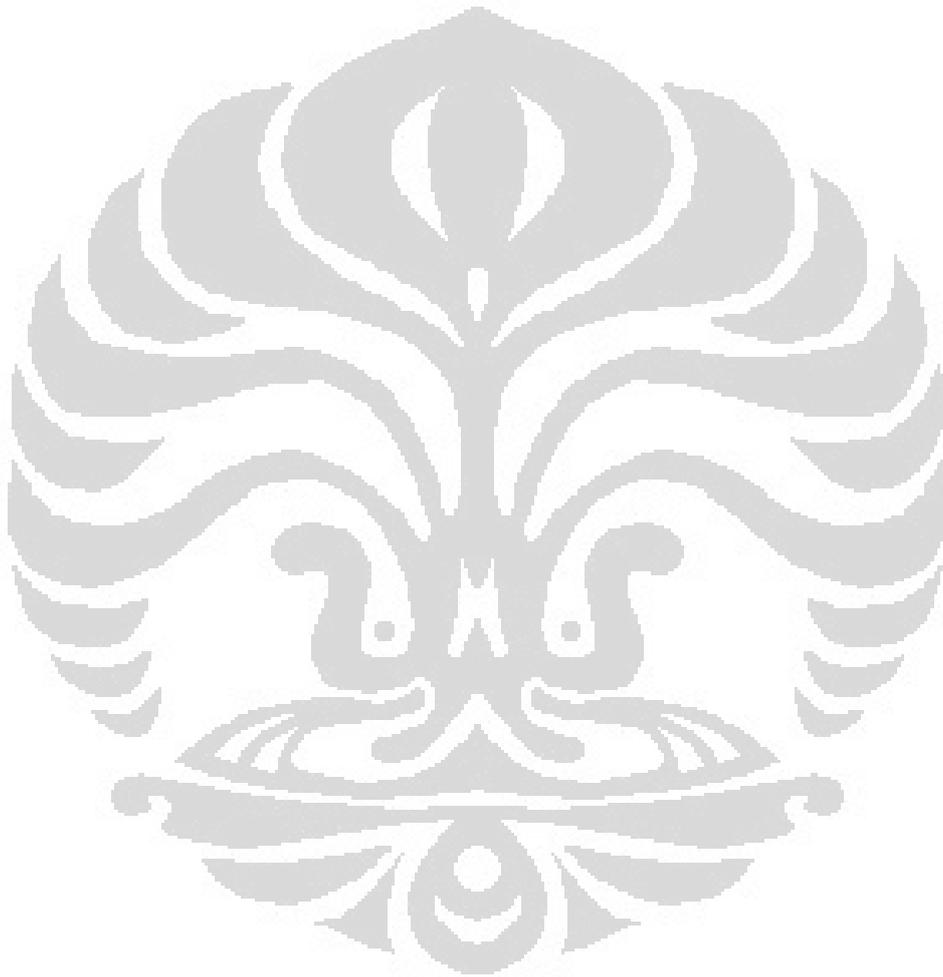
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Grafik Perbandingan Jumlah SPBU dengan Jumlah Penduduk	5
Gambar 2.1	Grafik Jumlah Konsumsi BBM di Kawasan Asia Tenggara	6
Gambar 3.1	Filosofi Perubahan UU Minyak dan Gas Bumi	19
Gambar 4.1	Pola Suplai Distribusi	29



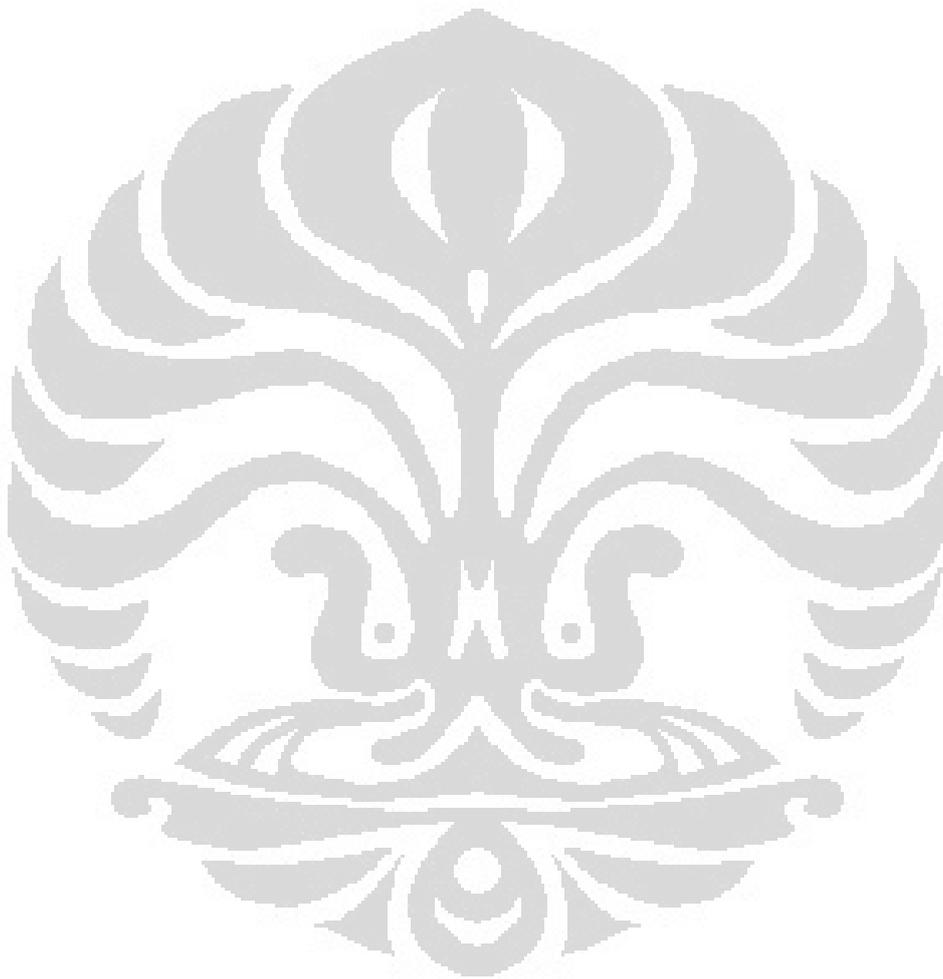
DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Tahapan Penugasan Penyediaan dan Pendistribusian BBM PSO.....	45
-----------	---	----



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.1 Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005
tentang Penugasan Badan Usaha Untuk Penyediaan dan
Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu



BAB 1

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Minyak dan gas bumi selalu menjadi permasalahan global karena keterbatasan jumlahnya dan sifatnya yang *non renewable*. Terutama setelah berkembang teknologi industrial dan transportasi yang semakin meningkatkan jumlah permintaan minyak dan gas bumi. Sejak diketemukan dan diketahuinya kegunaan minyak dan gas bumi bagi umat manusia, maka perburuan emas telah bergeser keperburuan minyak dan gas bumi.¹ Sejarah pun telah mencatat bahwa tak sedikit konflik maupun perang telah disebabkan oleh “emas hitam” ini.

Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan salah satu produk utama dari hasil penyulingan minyak bumi, selain produk petrokimia lainnya. BBM berfungsi dalam proses pembakaran sebagai penghasil ledakan atau penghasil energi pada proses *combustion* mesin-mesin, baik pada mesin industrial, transportasi, dan kegiatan rumah tangga.

Di Indonesia, minyak dan gas bumi dikuasai dan dimiliki oleh negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Mengingat betapa pentingnya sektor minyak dan gas bumi bagi pembangunan negara Republik Indonesia dan juga karena berhubungan dengan hajat hidup orang banyak, maka pemerintah sejak awal telah memberikan hak monopoli kepada Pertamina untuk perusahaan minyak dan gas bumi di Indonesia. Dalam UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, pemerintah memberikan kewenangan kepada Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan milik negara untuk melakukan pengelolaan minyak dan gas bumi yang meliputi

¹ Firdaus Ibrahim, “MIGAS Dalam Kancah Geopolitik Internasional,” *VISI Jurnal Institute for Policy Studies (IPS)*, volume 3 (April 2002), hal. 1.

eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan.² Pemerintah memberikan tugas secara tegas kepada Pertamina untuk menyediakan dan melayani kebutuhan BBM dan Gas bumi untuk dalam negeri.³ Sehingga Pertamina merupakan Badan Usaha Milik Negara yang memiliki kewenangan yang sangat besar dan memonopoli semua kegiatan dari hulu sampai hilir minyak dan gas bumi di Indonesia.

Dengan adanya krisis ekonomi pada 1998 terkuak betapa lemahnya fundamental ekonomi negara kita sebagai akibat banyaknya intervensi penguasa dan juga praktek KKN, hal ini telah membuat negara Indonesia introspeksi dan akhirnya merubah paradigma kerangka berpikir dan bertindak. Salah satu upaya reformasi adalah dengan di undangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Sejalan dengan itu telah pula terjadi perubahan lingkungan global yang menginginkan adanya perdagangan bebas antar negara, yang menuntut kebijakan iklim usaha yang terbuka dan berdaya saing. Perubahan lingkungan global dan nasional telah mendorong lahirnya kesepakatan Pemerintah dan DPR untuk mengatur kembali pengelolaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi di Indonesia, yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.⁴

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maka terjadi perubahan fundamental dalam industri minyak dan gas bumi di Indonesia. Sifat monopolistik yang dianut UU No. 8 Tahun 1971, berganti dengan semangat liberalisme dan persaingan usaha. Pelaku usaha swasta dan asing yang sebelumnya tidak dapat terjun dalam kegiatan usaha hilir minyak dan gas, sekarang diperbolehkan.

Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dan angka 2 dapat dilaksanakan oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;

² “Wawancara khusus dengan Purnomo Yusgiantoro (Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral),” <http://indonesiaenergywatch.com/?p=72>, Juni 2008.

³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*, UU No. 8 tahun 1971, LN no.76 tahun 1971, ps. 13.

⁴ Yusgiantoro, *loc. cit.*

- c. Koperasi; Usaha Kecil;
- d. Badan Usaha Swasta (Pasal 9 ayat (1) UU No. 22 tahun 2001)

Peran khusus Pertamina sebagai regulator, operator tunggal, dan sebagai pengelola sumber alam minyak dan gas bumi di Indonesia pun berakhir. Monopoli yang selama ini diberikan pemerintah kepada Pertamina diakhiri dan status Pertamina berubah menjadi pemain biasa.⁵

Monopoli Pertamina, baik dalam sektor eksplorasi dan eksploitasi (sektor hulu)⁶ maupun kewajiban penyediaan BBM (sektor hilir)⁷ dihapuskan dan diberlakukannya sistem pasar persaingan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi:

Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 2 diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. (Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001)

Dengan demikian, telah dilakukannya liberalisasi pada industri minyak dan gas bumi dengan dibukanya kesempatan bagi pihak swasta maupun asing untuk terjun sebagai pelaku usaha baru pada sektor hulu maupun hilir industri migas di Indonesia. Hal ini merupakan penjabaran dari tujuan diundangkannya UU No. 22 Tahun 2001, yakni untuk menciptakan kegiatan usaha migas yang mandiri, andal,

⁵ *Ibid.*

⁶ Kegiatan Usaha Hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada:

- a. Eksplorasi yakni kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan;
- b. Eksploitasi yakni rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya;

⁷ Kegiatan Usaha Hilir Meliputi:

- a. Pengolahan yang meliputi kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah Minyak dan Gas Bumi yang menghasilkan Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, Hasil Olahan, LPG dan/atau LNG tetapi tidak termasuk Pengolahan Lapangan;
- b. Pengangkutan yang meliputi kegiatan pemindahan Minyak Bumi, Gas Bumi, Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan/atau Hasil Olahan baik melalui darat, air, dan/atau udara termasuk Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa dari suatu tempat ke tempat lain untuk tujuan komersial;
- c. Penyimpanan yang meliputi kegiatan penerimaan, pengumpulan, penampungan, dan pengeluaran Minyak Bumi, Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan/atau Hasil Olahan pada lokasi di atas dan/atau dibawah permukaan tanah dan/atau permukaan air untuk tujuan komersial;
- d. Niaga yang meliputi kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor Minyak Bumi, Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas dan/atau Hasil Olahan, termasuk Gas Bumi melalui pipa.

transparan, berdaya saing, dan efisien. Termasuk diharapkan dengan adanya persaingan maka Pertamina dapat berubah menjadi lebih baik.

Pada saat pengumuman dibukanya industri retail BBM, sekitar lima perusahaan migas raksasa langsung menyatakan kesiapannya membangun Stasiun Pengisian BBM untuk Umum (SPBU), yakni Petronas, Shell, British Petroleum, ExxonMobil, dan Chevron. Pembukaan SPBU swasta dipionir oleh Shell pada tahun 2005 yang membuka SPBU di daerah Tangerang dan dilanjutkan oleh Petronas yang membuka di daerah Cibubur. Hingga saat ini Shell telah membuka 23 SPBU dan Petronas telah membuka 15 SPBU.

Namun karena pada saat itu UU No. 22 Tahun 2001 masih dalam masa transisi, maka sesuai Ketentuan Peralihan Pasal 62 UU No. 22 Tahun 2001 diatur bahwa dalam masa transisi Pertamina masih harus melaksanakan tugas penyediaan dan pelayanan Bahan Bakar Minyak untuk keperluan dalam negeri sampai jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun sejak UU ini disahkan, yakni hingga November 2005.⁸ Untuk menyikapi kebijakan ini maka para pelaku usaha swasta terlebih dahulu melakukan usaha di bidang bahan bakar berkualitas tinggi yang harganya tidak diatur oleh pemerintah (BBM Non Subsidi).

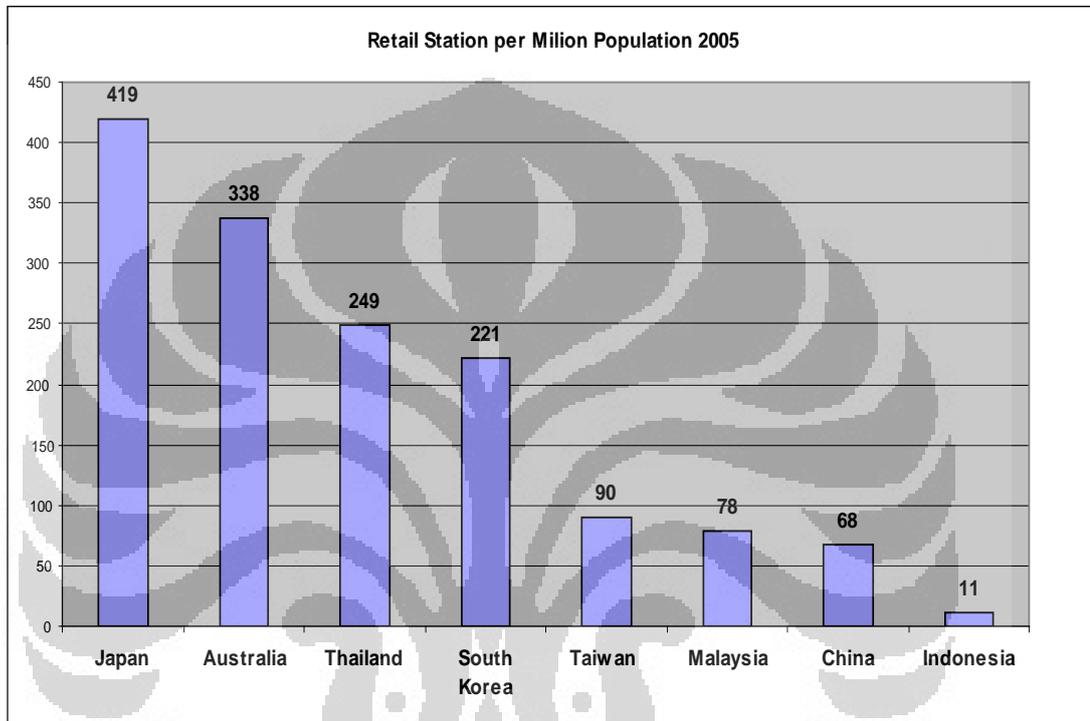
Efek positifnya langsung dirasakan oleh masyarakat. Konsumen akhirnya mempunyai pilihan BBM lain yang lebih berkualitas dan lebih akurat takarannya yang disalurkan melalui Stasiun Pengisian Bahan Bakar yang moderen, yang dilengkapi berbagai fasilitas, dan dengan pelayanan yang berstandar internasional.

Dengan adanya pesaing baru dalam penjualan BBM di Indonesia, Pertamina pun langsung melakukan transformasi. Salah perubahan yang sangat terlihat adalah dengan meluncurkan SPBU Pertamina Pasti Pas yang memiliki lima elemen, yakni pelayanan staf yang terlatih, jaminan kualitas dan kuantitas, peralatan yang terawat, format fisik yang konsisten, serta pelayanan bernilai tambah. Hal ini merupakan komitmen Pertamina untuk terus-menerus meningkatkan kualitas pelayanan di tengah persaingan yang semakin kompetitif.⁹

⁸ Pasal 62 UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi: “Pada saat Undang-undang ini berlaku Pertamina tetap melaksanakan tugas penyediaan dan pelayanan Bahan Bakar Minyak untuk keperluan dalam negeri sampai jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun”.

⁹ Hanung Budyono, “Pertamina Pasti Pas Untuk Ketepatan Kualitas, Kuantitas dan Pelayanan,” *KOMPAS* (28 Juli 2008), hal. 23.

Walaupun dengan adanya transformasi dan pembenahan yang dilakukan oleh Pertamina, sebenarnya Industri Hilir Migas di Indonesia khususnya mengenai distribusi dan penjualan Bahan Bakar Minyak masih banyak memerlukan pembangunan dan investasi. Dilihat dari segi jumlah SPBU yang tersebar di Indonesia, jumlah SPBU yang tersedia masih sangat kurang.



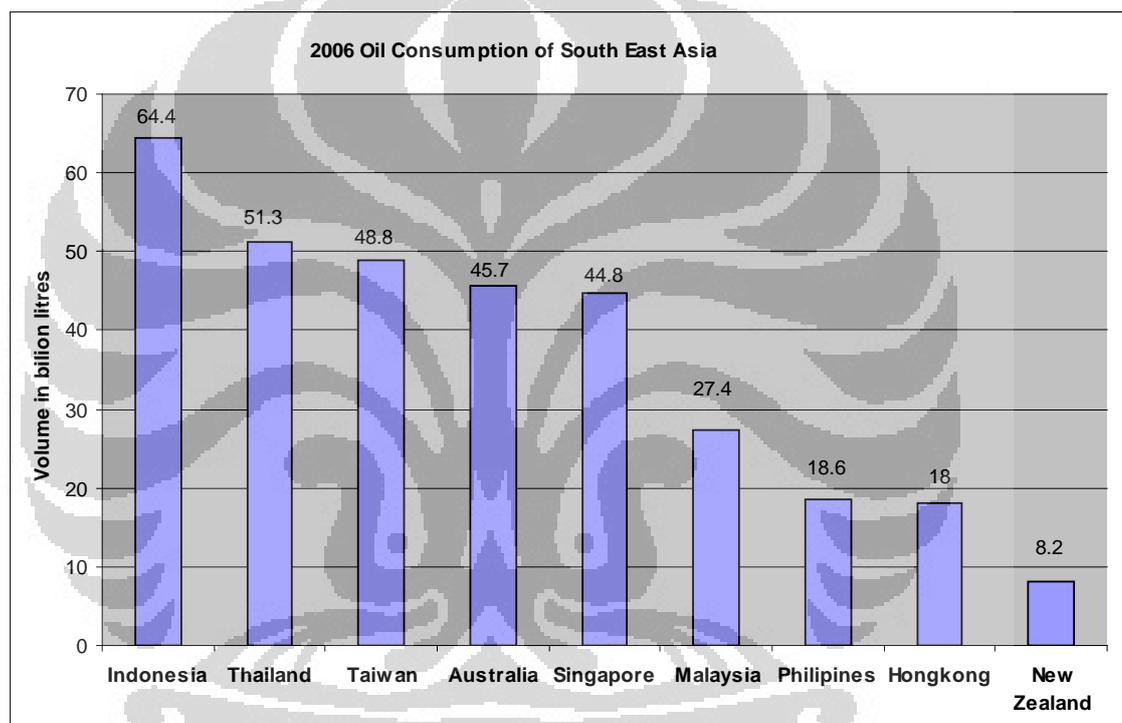
Gambar 1.1
Grafik Perbandingan Jumlah SPBU dengan Jumlah Penduduk

Berdasarkan tabel perbandingan jumlah SPBU dengan jumlah penduduk, Indonesia termasuk salah satu negara yang memiliki jumlah SPBU yang terendah di Asia Tenggara. Total SPBU Pertamina yang ada diseluruh Indonesia adalah 4100 SPBU, dimana 1070 diantaranya adalah SPBU Pertamina Pasti Pas. Jumlah ini kecil bila dibandingkan jumlah rakyat Indonesia yang melebihi 220 juta jiwa.¹⁰ Di Malaysia, SPBU yang ada sekitar 7.000 unit sementara di Thailand mencapai 17.000 unit. Nilai penjualan SPBU di Indonesia ini merupakan angka yang

¹⁰ Darwin Silalahi, "Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia," (Disampaikan pada Seminar Persaingan Industri Hilir Migas KPPU, Jakarta, 30 Juni 2008), hal. 8.

tertinggi di dunia yakni sekitar 20 kilo liter per hari dibanding dengan SPBU di negara-negara lain yang hanya menargetkan sekitar lima hingga tujuh kilo liter per hari.¹¹

Sedangkan dilihat berdasarkan jumlah konsumsi BBM, negara Indonesia termasuk salah satu pengguna BBM terbesar di Asia Tenggara. Sebagaimana kita ketahui konsumsi BBM Indonesia sudah melebihi kapasitas produksinya, sehingga sejak tahun 2004 lalu Indonesia sudah menjadi net importir bahan bakar.¹²



Gambar 2.1
Grafik Jumlah Konsumsi BBM di Kawasan Asia Tenggara

Berdasarkan tabel jumlah konsumsi BBM di Asia Tenggara, Indonesia menempati urutan pertama. Besarnya konsumsi BBM Indonesia ini pun tiap tahun meningkat. Pertumbuhan kenaikan konsumsi BBM Indonesia sangat tinggi yaitu mencapai 7%, dibandingkan dengan pertumbuhan kenaikan kebutuhan BBM

¹¹ "Pertamina Targetkan Pembangunan 5.000 SPBU Hingga Tahun 2009," <http://www.antara.co.id/arc/2007/8/22/pertamina-targetkan-pembangunan-5000-spbu-hingga-tahun-2009/>, diakses pada 20 Oktober 2008.

¹² *Ibid.*, hal. 9.

dunia yang hanya mencapai 2% pertahunnya.¹³ Dari seluruh konsumsi BBM Indonesia, konsumsi sektor transportasi (disalurkan lewat SPBU) adalah 37,9%, sedangkan sisanya sektor Industri 40,6%, dan sektor rumah tangga dan niaga 21,5%. Jumlah kendaraan bermotor di Indonesia pun bertambah 20 % per tahunnya selama lima tahun terakhir.¹⁴ Konsumsi BBM Bersubsidi Premium pada tahun 2007 adalah 38.665.397 kilo liter, Solar 10.883.740 kilo liter. Sedangkan konsumsi BBM Non Subsidi adalah Bensin Ron 91 (Pertamax) 482.240 kilo liter dan Bensin Ron 95 (Pertamax Plus) 158.070 kilo liter.¹⁵

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan pasar yang besar karena konsumsi BBM Indonesia tinggi namun jumlah SPBU yang tersedia masih rendah. Oleh karena itu Indonesia masih memerlukan investasi yang intensif pada sektor distribusi BBM, terutama SPBU yang mendistribusikan BBM Bersubsidi.¹⁶

Namun kenyataannya walaupun sudah tiga tahun semenjak berakhirnya kewajiban Pertamina sebagai penyalur BBM Bersubsidi. pada November 2005, pihak swasta dan pelaku usaha baru belum ada yang berhasil menjadi penyalur BBM Bersubsidi. Sekarang ini pemain swasta hanya terjun pada sektor BBM Non Subsidi, yakni sekelas Pertamax, Pertamax Plus, dan Pertamina Dex. Sedangkan Premium dan Solar (BBM Bersubsidi) masih dipegang oleh Pertamina.

Keadaan ini belum sepenuhnya mencerminkan adanya liberalisasi sebagaimana diamanatkan UU no 22 tahun 2001. Karena pada pangsa pasar BBM di Indonesia, pasar BBM Non Subsidi hanya mencakup 2,5% atau paling tinggi

¹³ Evita H. Legowo (Dirjen MIGAS), "Kebijakan Pemerintah Dalam Menjamin Ketahanan Energi dan Peran Minyak dan Gas Bumi" (Disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Strategi Ketahanan Energi yang Berkelanjutan untuk Mempertahankan Ketahanan Nasional), 10 september 2008.

¹⁴ <http://www.iht.com/articles/2006/04/12/business/gas.php>, diakses 10 Oktober 2008.

¹⁵ Roy Hendroko, "Kebijakan Energi Alternatif dalam Perspektif Swasta," (Disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Strategi Ketahanan Energi yang Berkelanjutan untuk Mempertahankan Ketahanan Nasional), 10 September 2008.

¹⁶ Istilah yang dipakai Pemerintah untuk BBM Bersubsidi adalah BBM Tertentu atau BBM PSO (Public Service Obligation) dan dalam penulisan ini istilah tersebut akan dipakai bergantian.

5% dari total keseluruhan pasar pengguna BBM.¹⁷ Sedangkan sisanya (lebih dari 95%) merupakan pangsa pasar BBM Subsidi (*Public Service Obligation*) yang hingga hari ini masih dipegang oleh Pertamina.

Sesuai Pasal 46 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001, dibentuk Badan Pengatur Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) yang bertugas melakukan pengaturan ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak (BBM) dan gas bumi. Skema yang dipakai oleh BPH Migas dalam penugasan kepada badan usaha penyedia BBM Bersubsidi adalah melalui Penunjukan Langsung dan Mekanisme Lelang yang akan diadakan untuk jangka waktu satu tahun.

Semenjak berakhirnya masa kewajiban Pertamina melaksanakan tugas penyediaan dan pelayanan BBM untuk keperluan dalam negeri bulan November 2005, telah 4 (empat) kali dilakukan Pemilihan Badan Usaha Penyedia dan Pendistribusi BBM Bersubsidi oleh BPH Migas.

Pertama, untuk periode penugasan November 2005 sampai dengan November 2006. Pertamina mendapat penunjukan langsung karena tidak ada pihak yang memenuhi persyaratan kecuali Pertamina.

Kedua, untuk periode penugasan November 2006 sampai dengan Desember 2007. Terjadi kembali penunjukan langsung kepada Pertamina karena tidak ada badan usaha yang memenuhi persyaratan.

Ketiga, untuk periode penugasan Januari 2008 – Desember 2008. Berdasarkan hasil evaluasi BPH Migas, ternyata hanya Pertamina yang siap dan memenuhi kriteria untuk melaksanakan penugasan. Sehingga Pertamina kembali diberi kepercayaan oleh BPH Migas.¹⁸

Keempat, untuk periode Januari 2009 – Desember 2009. Mengacu kepada hasil penelitian BPH Migas untuk penugasan pendistribusian BBM tahun 2009, secara nasional tidak ada badan usaha yang sanggup menyaingi Pertamina dalam hal kesiapan teknis.¹⁹

¹⁷ Tubagus Haryono, Kepala BPH Migas, "BPH Migas Usulkan Perpanjangan Waktu Distribusi BBM," <http://www.antara.co.id/arc/2008/9/10/bph-migas-usulkan-perpanjangan-waktu-distribusi-bbm/>

¹⁸ "Pertamina Kembali Menangkan BBM PSO 2008," *Media Pertamina*, edisi no. 01 tahun XLIV, 7 Januari 2008, http://www.pertamina.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3486&Itemid=593.

Sehingga terlihat bahwa para pelaku usaha baru, baik asing maupun swasta, belum sepenuhnya dapat terjun pada sektor penjualan BBM. Karena porsi yang terbesar yakni BBM Subsidi masih di pegang oleh *incumbent* yakni Pertamina. Hal ini menjadi pertanyaan terutama dari pihak swasta yang merasa bahwa adanya *barrier to entry* pasar distribusi BBM Subsidi, karena walaupun monopoli Pertamina sudah berakhir dan juga undang-undang telah meliberalisasi industri distribusi BBM dengan memberbolehkan masuknya pelaku usaha swasta, tetap saja pihak swasta belum ada yang bisa memasuki pasar distribusi BBM Subsidi walaupun sudah 3 tahun sejak kewajiban distribusi BBM Subsidi oleh Pertamina dicabut. Bertolak dari permasalahan-permasalahan ini maka penulis tertarik untuk mempelajari lebih dalam dan membuat suatu penulisan atas permasalahan ini.

1.2. Pokok Permasalahan

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

1. Apakah yang menjadi Hambatan untuk Masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha baru pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi?
2. Apakah penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi yang dilaksanakan oleh BPH Migas bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
3. Apakah kemudahan yang diminta oleh pelaku usaha baru agar dapat masuk pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi dapat diterapkan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui secara lebih mendalam konsep liberalisasi yang diterapkan pada UU No. 22 Tahun 2001

¹⁹ “Oligopoli Untuk BBM Bersubsidi” *KOMPAS* (26 Desember 2008), hal. 17.

tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai pengganti konsep monopoli yang sebelumnya dipakai dalam UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina.

Tujuan khusus adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perkembangan industri distribusi BBM di Indonesia setelah di bukanya kesempatan kepada pihak swasta untuk berpartisipasi.
2. Untuk mengetahui ada tidaknya persaingan usaha dalam industri hilir migas khususnya mengenai distribusi BBM Subsidi sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 22 Tahun 2001.
3. Untuk mengetahui ada tidaknya pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.4. Kegunaan Teoritis dan Praktis

Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi suatu gambaran akan keadaan industri hilir minyak dan gas bumi di Indonesia, khususnya mengenai liberalisasi distribusi BBM Subsidi.
- b. Penelitian ini juga diharapkan memberi kontribusi kepada pemerintah, pelaku usaha industri minyak dan gas bumi, dan masyarakat umum, untuk dijadikan sebagai acuan untuk perkembangan industri minyak dan gas bumi di Indonesia.

Kegunaan Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis mengenai industri minyak dan gas bumi dan permasalahan liberalisasi yang diberikan UU No. 22 Tahun 2001.

1.5. Batasan Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada industri Kegiatan Hilir Migas. Cakupan Kegiatan Hilir Migas adalah BBM Industri, BBM Non Subsidi, BBM Bersubsidi dan juga hasil olahan migas seperti pelumas dan petrokimia. Pada penelitian ini penulis membatasi objek penelitian lelang atau tender Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Bersubsidi (*Public Service Obligation*), khususnya BBM Premium dan Solar. *Kerosene* atau minyak tanah walaupun

termasuk BBM Subsidi, tetapi tidak didistribusikan lewat Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum (SPBU) sehingga tidak termasuk pada objek penelitian.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu hal atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.²⁰ Penelitian Hukum yang akan dilakukan dalam rangka penulisan skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Berdasarkan ruang lingkup pembahasannya penelitian ini digolongkan kedalam penelitian kepustakaan dengan melakukan studi dokumen, yakni penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan tertulis.

Dalam penelitian yuridis normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Yang termasuk Data Sekunder adalah:

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

Bahan Hukum Primer yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina,

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm. 43.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 004 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi No. 09/P/BPH Migas/XII/ Tahun 2005, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

2. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.

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

3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan lainnya.²¹

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

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen, namun apabila diperlukan, penulis juga akan menggunakan alat pengumpul data lain selain studi dokumen, yakni wawancara dengan narasumber.²²

²¹ Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, ed. 1., (Jakarta: RajaGrafindo, 2006), hal 12-13.

²² Soerjono Sukanto, *op. cit.*, hal. 22.

Tipe penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian evaluatif. Penelitian evaluatif adalah penelitian dimana seseorang peneliti memberikan penilaian atas kegiatan atau program yang telah dilaksanakan.²³ Penelitian ini sesuai, karena penulis akan menilai apakah liberalisasi dalam kegiatan hilir migas yang diamanatkan UU No. 22 Tahun 2001 khususnya penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi apakah sudah dapat dilakukan atau diakses pelaku usaha baru.

1.7. Sistematika Penulisan

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

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

Bab 2 akan dijelaskan tinjauan umum mengenai minyak dan gas bumi di Indonesia. Latar belakang dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 2001, perubahan fundamental pada UU No. 22 Tahun 2001, kondisi pemasaran BBM sebelum dan pasca liberalisasi, transformasi Pertamina serta efek positif liberalisasi bagi konsumen Indonesia, dan karakteristik Industri Migas, konsep Monopoli Alamiah (*Natural Monopoly*) serta perkembangan pengaturannya.

Bab 3 membahas mengenai penyediaan dan pendistribusian BBM dilihat dari hukum persaingan usaha. Yang terdiri dari uraian mengenai konsep penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi, prosedur pemilihan badan usaha yang akan mendapat penugasan dan hasil pemilihan yang dilakukan oleh BPH Migas, serta analisis hukum persaingan usaha pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi.

Bab 4 merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang diberikan penulis.

²³ Sri Mamudji et al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet 1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4.

BAB 2

MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA

2.1 Latar Belakang Dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Mengingat betapa pentingnya sektor minyak dan gas bumi bagi pembangunan negara Republik Indonesia dan juga karena berhubungan dengan hajat hidup orang banyak, maka pemerintah sejak awal telah memberikan hak monopoli kepada Pertamina untuk pengusahaan minyak dan gas bumi di Indonesia.

Pada awalnya sistem ini berjalan dengan baik namun karena adanya berbagai macam hak dan kewenangan yang diterima Pertamina, seiring berjalannya waktu terjadi berbagai penyimpangan. Antara lain kolusi, korupsi, yang akhirnya menyebabkan Pertamina menjadi tidak efisien dan tidak efektif. Kinerja menurun dan banyak terjadi pemborosan.

Pertamina mendapat proteksi dari negara, mendapat subsidi, dan tidak ada ketakutan untuk bangkrut. Hal ini mengakibatkan dalam kegiatan usahanya Pertamina menggunakan gaya-gaya birokrasi sehingga seringkali disebut *bureaucratic corporation*, yang berakibat tidak efisien dan efektif.²⁴ Selain itu kita memang tidak dapat memungkiri bahwa monopoli negara lewat Pertamina telah mendorong BUMN ini diwarnai unsur kolusi dan korupsi. Akibat KKN itu telah menyebabkan Pertamina tidak efisien dan tidak mampu bergerak secara lincah serta dibebani oleh ekonomi biaya tinggi, bahkan terbebani utang yang menggunung.²⁵

²⁴ Fahrudin Salim, "Skenario Baru Pengelolaan Migas," *VISI Jurnal Institute for Policy Studies (IPS)*, volume 3 (April 2002), hal. 13.

²⁵ *Ibid.*

Bahkan dengan adanya ketentuan Pasal 6 Ayat 2 UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, kegiatan usaha Pertamina berkembang sampai dengan pengusahaan perhotelan, catering, asuransi dan beberapa bisnis lain yang sebenarnya tidak terkait langsung kegiatan perminyakan.²⁶ Sehingga berdampak pada kaburnya makna dan hakekat pendirian Pertamina itu sendiri, disamping menimbulkan efek inefisiensi, melemahnya mekanisme kontrol, mismanajemen dan akhirnya Pertamina merasa kelebihan beban kerja.²⁷

2.1.1 Kelemahan UU No. 8 Tahun 1971 Tentang PERTAMINA

Ternyata proteksi dan kewenangan besar yang dimiliki Pertamina bukan merupakan faktor positif bagi kemajuan Pertamina. Karena dengan adanya hak monopoli dari negara dan proteksi yang dimilikinya justru membuat Pertamina menjadi kehilangan arah, menimbulkan penyelewengan, serta menjadi tidak efisien dan efektif dalam menjalankan kegiatannya.

Krisis moneter yang menerpa Indonesia membuat pemerintah berupaya melakukan efisiensi di berbagai sektor dengan melakukan swastanisasi/privatisasi perusahaan negara yang memonopoli sektor tertentu. Pemerintah yang sebelumnya yang sebelumnya mempunyai peran yang sangat besar di dalam perekonomian harus mulai mengubah kebijaksanaannya kearah campur tangan tidak langsung di bidang ekonomi.²⁸

UU No. 8 Tahun 1971 sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang karena memiliki beberapa kelemahan, antara lain:

1. Memberikan peluang monopoli yang sangat besar kepada BUMN Pertamina sehingga membuat BUMN tersebut menjadi tidak efisien (karena tidak ada pesaingnya);
2. Memberikan beban yang sangat berat kepada BUMN tersebut selain sebagai perusahaan negara *profit maker* juga harus mengemban misi sosial dan politik dari pemerintah;

²⁶ Rudi M. Simamora *Hukum Minyak dan Gas Bumi*. (Jakarta:Djambatan, 2000), hal. 89.

²⁷ *Ibid.*, hal. 90.

²⁸ Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "Hasil Lokakarya Pengkajian RUU MIGAS", (Depok: FHUI, 3 - 4 Juni 1999), hal. 1.

3. Rancunya fungsi pemerintah dalam pengelolaan migas. Pemerintah yang bukan saja berfungsi sebagai regulator, tapi juga sebagai pelaku usaha sehingga dikhawatirkan bersikap tidak objektif dalam suatu persaingan dan menimbulkan birokrasi dalam operasi perusahaan minyak.²⁹

2.1.2 Trend Privatisasi dan Swastanisasi

Trend privatisasi perusahaan perminyakan banyak terjadi di negara-negara Eropa Barat yang kemudian mengimbas ke negara-negara Eropa Tengah dan Timur, negara-negara bekas Uni Soviet dahulu. Contohnya adalah privatisasi terhadap British Petroleum, Shell di Belanda, dan Petrogal di Portugal.³⁰

Ada beberapa hal yang mendasari kecenderungan negara-negara yang ada untuk melakukan privatisasi terhadap perusahaan negaranya termasuk perusahaan negara perminyakan yang dimilikinya:

1. Adanya anggapan bahwa perusahaan-perusahaan negara yang ada dalam kegiatan operasinya bersifat tertutup, tidak efisien, tidak berdaya saing, *high cost operation*, dan di negara-negara berkembang perusahaan negara dibebani dengan beban sosial politik dari penguasa yang menghambat kegiatan bisnisnya;
2. Pada umumnya perusahaan negara, termasuk perusahaan perminyakan bersifat *natural monopoly* baik karena sifat operasi perusahaan tersebut atau karena kegiatan bisnisnya yang bersifat penugasan dari pemerintah, penguasa, atau juga negara. Dari kepentingan mereka, perusahaan perminyakan dianggap sebagai suatu usaha yang strategis bagi negara sehingga harus dikuasai oleh negara dan diberi hak monopoli;
3. Dari segi pengelola perusahaan tersebut, mereka beranggapan bahwa kegiatan bisnisnya selalu diproteksi oleh negara, tidak ada kepentingan pemegang saham yang harus diperhatikan, selalu ada subsidi bagi kegiatan operasi bisnisnya, dan tidak perlu ada ketakutan bahwa bisnis perusahaannya akan menjadi bangkrut;

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

4. Perusahaan-perusahaan negara dalam kegiatan bisnisnya banyak menggunakan gaya-gaya birokrasi sehingga seringkali disebut *bureaucratic corporation*, yang berakibat tidak efisien dan efektifnya pengelolaan perusahaan-perusahaan negara tersebut, termasuk operasi negara perminyakan;
5. Faktor-faktor kesulitan keuangan negara, kebutuhan akan adanya dana segar bagi pengembangan investasi perusahaan, kemajuan teknologi, kebutuhan akan nilai tambah perusahaan dan kerugian masyarakat untuk melakukan demokratisasi perusahaan negara turut mendorong berkembangnya trend privatisasi perusahaan negara sekarang ini.³¹

Dengan melakukan privatisasi ada beberapa hasil yang ingin diharapkan dapat diperoleh yaitu:

1. Terciptanya perusahaan negara yang beroperasi secara efisien, efektif, dan transparan serta berdaya saing tinggi;
2. Pengurangan beban negara untuk mendanai operasi dan investasi perusahaan negara dengan melibatkan dana segar dari pihak swasta dan masyarakat;
3. Konsumen memperoleh servis yang lebih baik, tarif yang lebih terjangkau atau bahkan penurunan tarif yang ada dan transparansi operasi perusahaan negara;
4. Penyebaran pemilikan saham kepada masyarakat;
5. Pengembalian fungsi negara sebagai *the regulator body*, bagi aktifitas bisnis dan tidak lagi merangkap sebagai pelaku bisnis yang selama ini dijalankan.³²

2.2. Revisi Mahkamah Konstitusi dan Perubahan Fundamental pada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Pada tahun 2001 DPR mengesahkan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai refleksi pemikiran politik agar bisnis minyak dan

³¹ *Ibid.*, hal. 4.

³² *Ibid.*, hal. 5.

gas bumi lebih liberal. Aspirasi politiknya memang lebih liberal dan memungkinkan modal asing untuk berkiperah di Indonesia mulai dari hulu sampai hilir.³³ Sehingga struktur monopoli ditinggalkan, dan diganti liberalisasi dan persaingan.

Perubahan fundamental yang ada pada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas antara lain:

1. Terdapat pemisahan kegiatan usaha hulu dan hilir minyak dan gas bumi;³⁴
2. Kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan;³⁵
3. Terbukanya sektor swasta baik asing maupun nasional di dalam kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi;³⁶
4. Pengalihan status dan bentuk Pertamina menjadi Persero sehingga memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan pelaku usaha lainnya;³⁷
5. Dibentuknya Badan Pelaksana (BP Migas) untuk mengendalikan kegiatan hulu dan Badan Pengatur (BPH Migas) untuk melakukan pengaturan dan pengawasan pada kegiatan hilir.³⁸

Sebagai akibat perubahan-perubahan ini adalah hak monopoli Pertamina dicabut dan kedudukan Pertamina menjadi sama seperti pelaku usaha lainnya. Sehingga terjadi pemisahan yang jelas, dimana Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, dibentuknya Badan Pengatur Hilir Migas (BPH Migas) sebagai pengatur dan pengawas, dan Pertamina kini sejajar dengan pelaku usaha lainnya. Perubahan susunan dan kedudukan sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut ini:

³³ PL. Coutrier, "Berikan Kepercayaan Pada SDM Pertamina", *Warta Pertamina*, hal. 27.

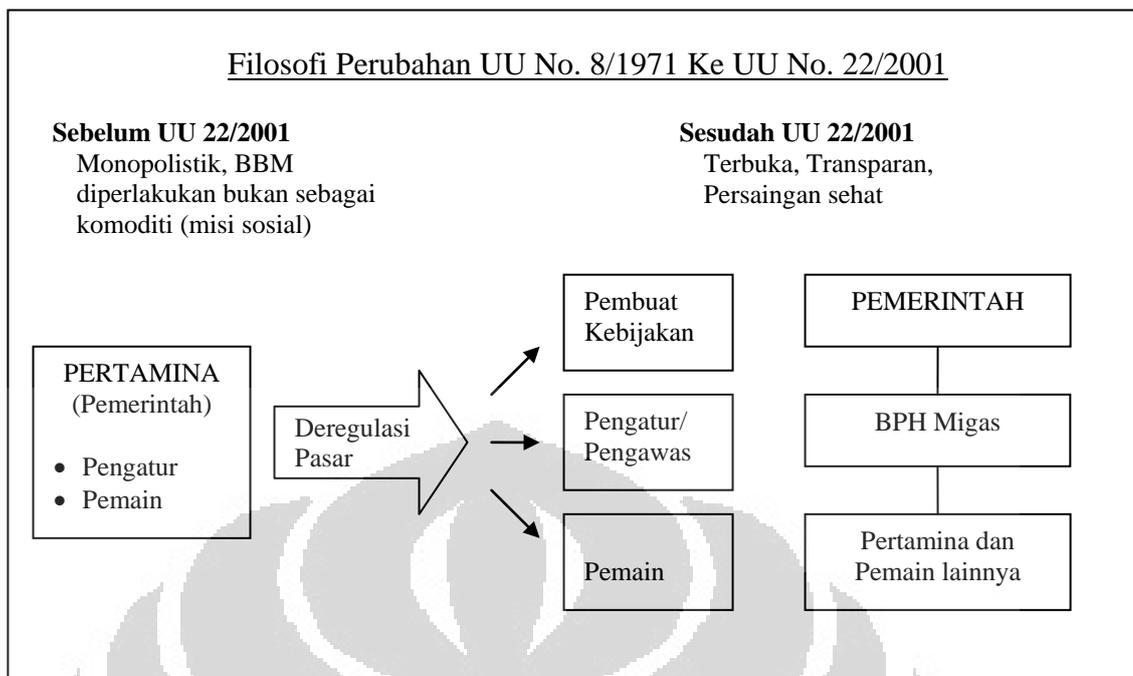
³⁴ Indonesia, *undang-undang tentang minyak dan gas bumi*, UU No 22 tahun 2001, LN no. 136 tahun 2001, TLN no 4152, Pasal 10.

³⁵ *Ibid.*, pasal 7 ayat 2.

³⁶ *Ibid.*, pasal 9.

³⁷ *Ibid.*, pasal 60 dan 62.

³⁸ *Ibid.*, pasal 44 dan 46 ayat 2.



Gambar 3.1
 Filosofi Perubahan UU Minyak dan Gas Bumi³⁹

Penempatan kembali (reposisi) fungsi pemerintah sebagai regulator akan berakibat:

1. Terbukanya kegiatan usaha/bisnis yang selama ini di monopoli oleh perusahaan negara;
2. Terciptanya kompetisi dalam satu jenis usaha antara perusahaan negara di satu sisi dengan perusahaan-perusahaan swasta di sisi lain yang mengakibatkan konsumen akan memperoleh beberapa *service provider* dalam kegiatan usaha tersebut;
3. Kebebasan perusahaan negara dalam melakukan operasi bisnisnya dari beban sosial politik yang harus ditanggungnya selama ini.⁴⁰

Dalam perkembangannya perubahan kebijakan Hilir Migas tidak serta merta diterima, terbukti dengan adanya upaya untuk merevisi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang berakhir dengan adanya keputusan

³⁹ BPH MIGAS, “National Interest dan Instrumen Persaingan Dalam Arah Kebijakan Sektor Hilir Migas,” (Disampaikan pada Seminar Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia, Jakarta, 1 Juli 2008), hal. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, hal 6.

Mahkamah Konstitusi yang mencabut beberapa pasal pada UU No. 22 Tahun 2001. Berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya terhadap Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 adalah membatalkan beberapa pasal berikut:

Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”;⁴¹

Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”;⁴²

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

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

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

(Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 sebelum revisi)

Sehingga berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, penetapan harga bahan bakar minyak tidak diserahkan kepada mekanisme pasar, tetapi kembali ditetapkan oleh Pemerintah.⁴³

Putusan ini disikapi oleh Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi dengan sebuah Pedoman Implementasi yang diterbitkannya sendiri. Isi Pedoman ini adalah dilakukan perubahan atas Pasal 72 PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, yang awalnya berbunyi:

Harga Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi, kecuali Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. (Pasal 72 PP No. 36 Tahun 2004)

Dimana dirubah menjadi harga jual eceran BBM ditetapkan oleh Pemerintah dengan Peraturan Presiden.

⁴¹ Pasal 12 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 sebelum revisi : “Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)”.

⁴² Pasal 22 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2001 sebelum revisi: “Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri”.

⁴³ Dedie S. Martadisastra, “Kebijakan Persaingan di Sektor Hilir Migas,” (disampaikan pada Seminar Persaingan Usaha pada Industri Hilir Migas, Jakarta, 1 Juli 2008), hal. 4.

2.3. Persaingan Usaha pada Pemasaran BBM di Indonesia

Sebelum dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 2001, Pertamina adalah satu-satunya perusahaan yang bertanggungjawab untuk pengadaan BBM bagi dalam negeri. Konsumen Indonesia tidak mempunyai pilihan lain selain membeli bahan bakar minyak dari Pertamina. Situasi tanpa pesaing ini membuat Pertamina dan jaringan SPBUnya tidak terlalu memperhatikan pelayanan untuk konsumennya. Karena bagaimana pun bentuk pelayanannya, konsumen Indonesia pasti akan membeli ke SPBU Pertamina. Namun dengan adanya liberalisasi keadaan ini berubah, dimana masuknya pelaku usaha baru akhirnya membuat Pertamina melakukan langkah-langkah pembenahan.

2.3.1. Kondisi Retail BBM Sebelum Liberalisasi

Dengan keadaan monopolistik yang berkepanjangan ini, kualitas yang diberikan Pertamina cenderung seadanya, bahkan kurang layak. Keadaan-keadaan yang biasa dihadapi konsumen Indonesia antara lain:

1. SPBU Pertamina Tidak Menarik;

Keadaan SPBU Pertamina yang kuno dan perlu dimoderenisasi. Terutama mesin-mesin pompa yang sudah tua. Fasilitas toilet yang tidak terawat, dan bahkan di beberapa tempat konsumen dikenakan biaya apabila menggunakan toilet. SPBU pun hanya menjual oli mesin dan air aki dan jarang yang SPBU yang buka 24 jam.⁴⁴

2. Takaran yang tidak akurat;

Banyak pengusaha SPBU Pertamina yang mengurangi ukuran takaran sehingga merugikan konsumen. Pengusaha yang tertangkap pun beralasan pengurangan takaran ini dilakukannya untuk menutup kerugian akibat banyaknya truk tangki yang menjual di jalan BBM yang mereka pesan. Hal ini disebabkan kurangnya pengawasan dari Pertamina.⁴⁵

⁴⁴ Defri Yenni, "Transformasi SPBU Pertamina di Tengah Era Perubahan", <http://www.medanbisnisonline.com/rubrik.php?p=93794&more=1>, diakses pada 10 Oktober 2008.

⁴⁵ *Ibid.*

3. Kualitas BBM yang rendah;

Sesuai dengan spesifikasi kendaraan guna meningkatkan performa mesin, dibutuhkan bahan bakar yang memiliki angka oktan tinggi. Karena oktan dapat meningkatkan kemampuan daya bakar bensin. Semakin tinggi RON (*Research Octane Number*) maka kemampuan daya bakarnya semakin cepat.⁴⁶ Angka RON BBM Pertamina adalah Premium-88, Pertamax-92, Pertamax Plus-95. Namun berdasarkan penelitian laboratorium yang dilaksanakan Majalah Autocar Indonesia pada tahun 2005 terhadap BBM produk Pertamina, ternyata angka RON semua BBM Pertamina adalah dibawah yang di klaim Pertamina.⁴⁷

4. BBM jenis Premiun yang mengandung timbal (Led);

TEL (*Tetra Ethyl Lead*) atau yang biasa dikenal dengan Timbal adalah sebuah senyawa kimia yang digunakan sebagai aditif dalam bahan bakar minyak (BBM) untuk meningkatkan angka oktan. Pada dasarnya timbal itu suatu zat tambahan (aditif) yang sangat mudah dibuat dan biayanya lebih murah ketimbang tidak pakai timbal. Penggunaan TEL dibeberapa negara telah dilarang karena karena kadar senyawa kimianya yang dapat membahayakan manusia, karena dampaknya akan merusak otak terutama pada anak kecil.⁴⁸

5. BBM jenis Solar yang mengandung tingkat Sulfur yang tinggi.

Sulfur dalam bahan bakar solar secara alami berasal dari minyak mentah. Apabila tidak dihilangkan pada proses pengilangan, maka Sulfur akan mengontaminasi bahan bakar kendaraan. Sulfur dapat memberikan pengaruh signifikan terhadap usia mesin dan sangat signifikan terhadap keberadaan

⁴⁶ "Octane," <http://www.osbornauto.com/racing/octane.htm>, diakses pada 15 Oktober 2008.

⁴⁷ "Analisis Kualitas Oktan Bahan Bakar Minyak Indonesia," *AutoCar Indonesia*, Edisi 2005.

⁴⁸ "TEL," <http://www.cleanairnet.org/baq2006/1757/article-71186.html>, diakses pada 27 Oktober 2008.

emisi partikulat (PM).⁴⁹ Bahkan majalah Autobild pernah memuat pemberitaan bahwa buruknya kualitas solar di Indonesia merupakan alasan Toyota Astra Motor sempat menghentikan penjualan Toyota Innova bermesin diesel di Indonesia.⁵⁰

2.3.2. Kondisi Retail BBM Pasca Liberalisasi

Dengan diundangkannya UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka industri hilir migas yang sebelumnya di monopoli Pertamina, dibuka untuk pihak swasta dan asing. Liberalisasi ini langsung mendapat respon positif dari berbagai perusahaan minyak dan gas multinational, maka sejak saat itu muncul pemain-pemain asing besar BBM di Indonesia, antara lain:

PT. Shell Indonesia

Pada tahun 2005 PT. Shell Indonesia merupakan perusahaan yang pertama membuka Stasiun Pengisian BBM swasta di Indonesia, dengan ini maka monopoli Pertamina dibidang retail BBM benar-benar berakhir. Shell adalah perusahaan yang memiliki reputasi yang tinggi dan sudah lama berpengalaman di bidang Bahan Bakar Minyak. Shell hadir di lebih dari 90 negara diseluruh dunia, dengan jumlah Stasiun Pengisian BBM mencapai 45.000 stasiun.

SPBU Shell yang pertama di buka di Jalan S. Parman Jakarta Barat. Shell langsung mendapat sambutan yang antusias dari masyarakat Indonesia, ditandai dengan antrian yang panjang hingga ke jalan utama. Saat itu merupakan pertama kalinya konsumen Indonesia mempunyai pilihan lain selain SPBU Pertamina. Nilai lebih yang ditawarkan Shell adalah *Quality*, *Quantity* dan *Service* (QQS).⁵¹

Quality ini mencerminkan kualitas tinggi dari bahan bakar Shell. Shell menjual 3 macam BBM yakni:

- Shell Super Extra dengan nilai Oktan 95;
- Shell Super dengan nilai Oktan 92:

⁴⁹ "Indonesia Fuel Report 2007", <http://langitbiru.menlh.go.id/upload/publikasi/pdf/FQM2007.pdf>, diakses pada 10 Oktober 2008.

⁵⁰ "Toyota Kembali Memasarkan Innova Diesel dan Menjual Fortuner Diesel," *Autobild Indonesia*, Edisi 2007.

⁵¹ Darwin, *Op. cit.*, hal. 3.

- Shell Diesel.

Quantity merupakan jaminan keakuratan takaran dari mesin pompa bensin Shell. Selain jumlah takaran yang tepat, mesin pompa BBM Shell juga langsung mencetak bon secara otomatis.

Service mencerminkan serangkaian pelayanan bertaraf internasional yang disediakan bagi konsumen, terdiri dari:

- Stasiun Pengisian BBM moderen, yang dilengkapi fasilitas minimarket dan toilet yang bersih;
- Staf yang ramah dan terlatih;
- Membersihkan kaca depan mobil konsumen;
- Menambah tekanan angin ban konsumen

Dibersihkannya kaca depan dan penambahan tekanan angin gratis merupakan pelayanan inovatif yang disediakan bagi konsumen Indonesia, hingga akhirnya menjadi ciri khas pelayanan yang diberikan oleh Shell.

PT. Petronas Niaga Indonesia

Menyusul Shell, Petronas pun membuka Stasiun Pengisian BBM Petronas yang pertama di Cibubur pada tanggal 20 Desember 2005. Produk yang dipasarkan Petronas adalah:

- Primax 92, bensin tanpa timbal dengan RON 92;
- Primax 95, bensin tanpa timbal dengan RON 95;
- Diesel.

Selain memberikan BBM yang berkualitas, takaran yang akurat, dan pengisian angin ban gratis. SPBU Petronas dalam menarik konsumen Indonesia mencoba strategi baru, yang berbeda dari Shell, yakni dengan konsep *One-Stop Centre* kepada pelanggannya. Konsep *One-Stop Centre* ini menitik beratkan pada kelengkapan fasilitas SPBU-nya yang terdiri dari:⁵²

- SURIA Minimarket
- Restoran cepat saji (KFC, A&W, dan Pizza Hut)
- Kafe (Starbucks, Dunkin Donuts, dan *Hotdog Booth*)

⁵² Mohh. Ibrahimnuddin Mohd. Yunus, "PT Petronas Niaga Indonesia", (Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia, Jakarta, 1 Juli 2008), hal. 12.

- Penjualan pelumas (*Lube Bays*)
- ATM
- *Laundry*

2.3.3 Transformasi Pertamina dan Efek Postitif Liberalisasi Bagi Konsumen Indonesia

Bentuk-bentuk pelayanan bertaraf Internasional yang ditawarkan SPBU Asing membuka wawasan konsumen Indonesia atas pelayanan yang bisa mereka dapatkan dari sebuah SPBU. Sehingga walaupun pada waktu itu Shell dan Petronas hanya memasarkan produk BBM Non Subsidi, ternyata hal ini tetap membawa efek pada Pertamina selaku *incumbent*. Pertamina akhirnya mempunyai pesaing yang mulai mengambil pelanggannya. Oleh karena itu Pertamina mulai mengambil langkah-langkah pembenahan dan transformasi.

Pada akhir tahun 2006, Pertamina mengimplementasikan program Pertamina Way. Pertamina Way bertujuan menjadikan Pertamina sebagai perusahaan yang efektif dan efisien, sehingga dapat menjadi perusahaan yang berorientasi pasar dan menerapkan *Good Corporate Governance* (GCG) yang merupakan elemen utama yang akan menjadikan Pertamina sebagai perusahaan kompetitif di tingkat dunia.⁵³ Pertamina Way merupakan serangkaian program di sektor hulu dan juga di sektor hilir.

Pertamina Way merupakan program yang terlahir untuk membenahi kinerja SPBU secara menyeluruh. Format baru SPBU yang lebih baik harus pula diiringi dengan peningkatan pelayanan yang prima. SPBU yang menjadi wajah terdepan Pertamina yang bersentuhan langsung dengan masyarakat harus berubah. Lima elemen Pertamina Way adalah:

1. Staf

Staf SPBU Pertamina harus ramah dan siap membantu pelanggan. Operator SPBU dilatih untuk menerapkan 3 S, Senyum, Salam, dan Sapa. Menunjukkan angka 0 (nol) sebelum pengisian BBM, memberikan bukti pembayaran bila diminta, dan memberikan penanganan yang baik terhadap keluhan pelanggan.

⁵³ "Hanya Satu SPBU Raih Pasti Pas," <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/3/hanya-satu-spbu-raih-pasti-pas/>, diakses 5 November 2008.

Staf juga dilengkapi dandanan dan seragam baru dengan dominasi warna merah Pertamina.

2. Kualitas dan Kuantitas

Untuk menjamin kualitas dan kuantitas BBM yang dijual, di SPBU disediakan peralatan dan sistem yang akurat. Yang pengawasannya diserahkan kepada pihak ketiga yang independen.

3. Peralatan

Peralatan dan fasilitas di SPBU harus bersih dan terawat. Kebersihan harus dijaga, mulai dari area pengisian BBM sampai ke fasilitas pendukung. Toilet, kantor, musholla, toko, termasuk fasilitas yang harus bersih dan terawat.

4. Format Fisik

SPBU Pertamina harus memiliki format fisik konsisten sesuai dengan standar Pertamina. Semua SPBU Pertamina akan menerapkan konsistensi ini mulai dari *totem/papan signage*, kanopi, pompa dispenser, dan pulau pompa.

5. Produk dan Pelayanan tambahan

Selain itu, Pertamina juga menyediakan fasilitas tambahan sesuai kebutuhan dan karakter lokasinya. ATM center, mini market, kafe, restoran, bengkel, pencucian mobil, bahkan *factory outlet* akan berdiri di dalam lokasi SPBU.⁵⁴

SPBU Pertamina yang menerapkan Pertamina Way, akan diaudit untuk diputuskan lulus tidaknya SPBU tersebut. Dalam pelaksanaan audit, Pertamina bekerja sama dengan pihak ketiga yang independen, yakni *Buereau Veritas* Indonesia yang telah dikenal dalam menangani audit SPBU di negara-negara lain seperti Italia, Brazil, India dan Mexico.⁵⁵

Sebagai penghargaan bagi SPBU Pertamina yang telah lulus menerapkan Pertamina Way, maka akan diberikan Sertifikat PASTI PAS. Hal ini berarti, SPBU tersebut telah dijamin Pas Takarannya, Pas Kualitasnya, dan Pas Pelayanannya. Pertamina memberikan insentif finansial bagi para SPBU yang

⁵⁴ Defri Yenni, loc. cit.

⁵⁵ *Ibid.*

menjalankan program Pertamina Pasti Pas, antara lain margin penjualan BBM lebih besar.⁵⁶

Efek Postitif Liberalisasi Bagi Konsumen Indonesia

Dengan adanya persaingan dalam pemasaran BBM di Indonesia, konsumen Indonesia merasakan perubahan yang signifikan. Selain dengan ada pilihan lain untuk konsumen BBM Non Subsidi, persaingan ini juga telah menyebabkan konsumen BBM Bersubsidi (Premium dan Solar) merasakan perbaikan kualitas. Pertamina selaku distributor tunggal BBM Bersubsidi pun akhirnya melakukan pembenahan terhadap SPBU-SPBU miliknya.

Untuk tahun 2007 pencapaian SPBU bersertifikasi Pasti Pas melebihi target. Yaitu dari 150 yang ditargetkan, bisa terealisasi 276 SPBU. Sedangkan untuk tahun 2008 ini, target yang diberikan 1.000 SPBU yang sudah sertifikasi Pasti Pas dan bukan sekedar Pertamina Way saja.⁵⁷ Ternyata hasilnya Pertamina berhasil memenuhi target seribu SPBU bersertifikasi Pasti Pas tahun ini. Data dari Pertamina pada September 2008 menunjukkan sudah tersebar 1070 SPBU Pertamina Pasti Pas di seluruh Indonesia⁵⁸

Dengan adanya SPBU Pasti Pas maka pelayanan yang diterima konsumen BBM Bersubsidi pun sudah setaraf dengan pelayanan yang ditawarkan SPBU Asing. Tersedianya ATM, minimarket, dan bahkan kafe dengan *wi-fi* gratis pada SPBU Pertamina sudah merupakan pemandangan biasa.

Selain pembenahan pada SPBU-nya, Pertamina juga melakukan perbaikan pada kualitas BBM. Indonesia sejak awal Juli 2006 sudah tak menggunakan lagi timbal (TEL) sebagai aditif untuk meningkatkan *Research Octane Number* (RON) dalam pengolahan Premium 88 di sejumlah kilang-kilang Pertamina, dalam upaya mendukung program langit biru yang telah dicanangkan pemerintah⁵⁹

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ "Tahun 2008, Tahun 1.000 SPBU Pasti Pas" http://www.pertamina.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3799&Itemid=843, diakses 7 November 2008.

⁵⁸ "Tahun Ini SPBU Pasti Pas Lebih Dari Seribu"; <http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/27/18270633/tahun.ini.spbu.pasti.pas.lebih.dari.seribu>, diakses 7 November 2008.

Kualitas BBM Premium pun diperbaiki, berdasarkan *Indonesia Fuel Report 2007* angka Oktana (RON) bensin dari 30 kota yang dipantau, angka rata-rata adalah 88.74 dengan tingkat maksimal 90.76. Angka ini sudah memenuhi spesifikasi yang ada di Dirjen Migas Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) sebesar 88.⁶⁰ Kualitas Solar pun mengalami peningkatan dimana, rata-rata kandungan sulfur dari 30 kota yang dipantau adalah 2156 ppm, nilai ini masih di bawah ambang batas maksimum yang dikeluarkan Departemen ESDM sebesar 3500 ppm.⁶¹

Masuknya perusahaan asing sejak tahun 2006 lalu, sempat mengancam bisnis Pertamina, sampai-sampai BUMN itu kehilangan potensi pasarnya hingga 30 persen. Kehilangan itu, diperoleh kembali 50 persen pada 2008 ini. Indeks kepuasan konsumen kepada Pertamina naik dari rata-rata hanya 1-2 menjadi 3,75. Survei lembaga independen menunjukkan, tingkat kepuasan pelanggan mencapai 98 persen atas perbaikan pelayanan SPBU.⁶² Dalam peningkatan pelayanan Pertamina selaku *Publik Services Obligation* (PSO) BBM tertentu itu, efisiensi yang bisa dicapai Pertamina Rp 2, 2 triliun sejak tahun 2006 lalu.

2.3.4. Pola Distribusi Bahan Bakar Minyak

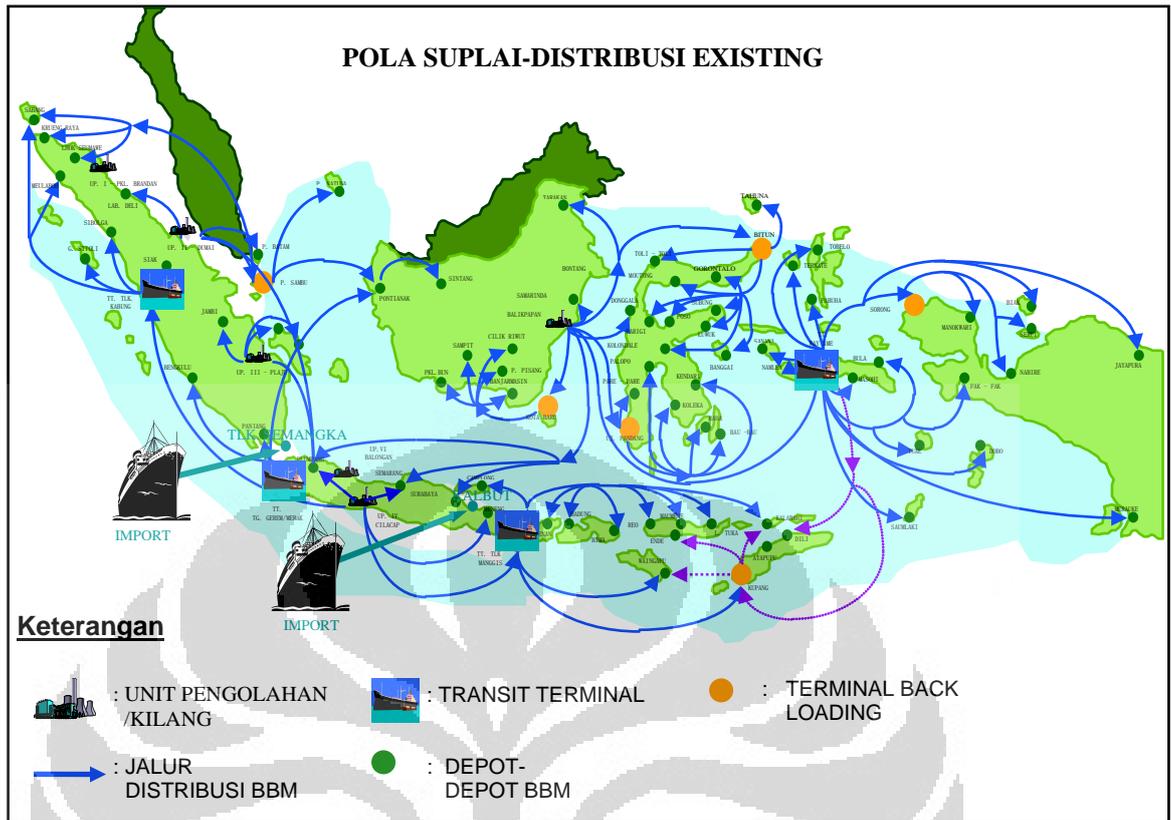
Langkah-langkah pembenahan juga dilakukan Pertamina dalam pola distribusi BBMnya. Pertamina merevisi alur distribusi BBM sehingga sejak tahun 2006 efisiensi yang bisa dicapai Pertamina adalah sebesar Rp. 2,2 Triliun. Dalam melakukan penyediaan dan pendistribusian BBM ke seluruh Indonesia, Pertamina menggunakan moda transportasi melalui laut, darat dan juga udara. Pola penyediaan dan pendistribusian BBM Pertamina dapat digambarkan sebagai berikut:

⁵⁹ "Indonesia Tak Gunakan Timbal Lagi Dalam BBM", <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/indonesia-tak-gunakan-timbal-lagi-dalam-bbm/>, diakses 7 November 2008.

⁶⁰ "Indonesia Fuel Report 2007", *loc. cit.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² "SPBU Asing Tekan Pendapatan Pertamina 30 Persen", <http://www.suarapembaruan.com/News/2008/08/06/Ekonomi/eko09.htm>, diakses 7 November 2008.



Gambar 4.1
Pola Suplai Distribusi⁶³

Dalam menjalankan pola distribusi ini, Pertamina menggunakan fasilitas infrastruktur yang tersebar diseluruh Indonesia yang terdiri dari:

Terminal Transit	: 8 Lokasi
Instalasi Pengolahan	: 6 Lokasi
Seafeed Depot	: 82 Lokasi
Inland Depot	: 24 Lokasi
DPPU	: 54 Lokasi
Kapal Milik	: 35 Buah
Kapal Charter	: 115 Buah

Dengan *safe capacity stok* adalah 4,1 juta kiloliter.⁶⁴

⁶³ Ari H. Soemarno, Direktur Utama PT Pertamina (Persero), “Memahami Pengadaan Minyak Mentah dan BBM,” (disampaikan pada seminar Mafia Minyak Mitos versus Realita, Auditorium Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 21 Juli 2008), hal. 9.

⁶⁴ Hanung Budy, Direktur Pemasaran Pertamina, “Penyediaan BBM PSO,” (disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha pada Industri Hilir Migas, Jakarta Juli 2008), hal 7.

2.4. KARAKTERISTIK STRUKTUR INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI

Industri minyak dan gas bumi memiliki sifat yang tidak dimiliki industri lain. Minyak dan Gas bumi termasuk kedalam sumber daya alam yang tidak terbarukan. Sumber daya alam tak terbarukan dibentuk melalui proses geologi yang memerlukan waktu yang sangat lama untuk dapat dipakai sebagai sumber daya alam yang siap diolah atau dipakai. Minyak memerlukan waktu ribuan bahkan jutaan tahun untuk terbentuk karena ketidakmampuan sumber daya alam tersebut melakukan regenerasi.⁶⁵

Ekstraksi sumber daya alam tidak terbarukan sering dicirikan oleh struktur pasar yang bersifat monopoli karena kelebihan teknologi suatu industri dibandingkan dengan industri lain atau karena menyakut industri strategis yang harus dikuasai oleh negara.⁶⁶

Ciri-Ciri Khas Bisnis Minyak dan Gas Bumi yang merupakan karakteristik industri Migas adalah sebagai berikut:

1. Sumberdaya Migas adalah *hydrocarbons* (minyak dan atau gas) yang *non-renewable*;
2. Selama sumberdaya masih ada diperut bumi dia tidak berguna bagi manusia;
3. *High risk* itu ditemukan pada aspek pendanaan (*high cost*) maupun dari sifat pekerjaan itu sendiri
4. Terutama upaya pencahariannya (eksplorasi) akan tetapi juga tahap pengembangannya adalah *high risk*;
5. Bisnis migas adalah *capital intensive* (padat modal) akan tetapi tidak *labor intensive* (padat karya);
6. Baik tahap eksplorasi maupun tahap eksploitasi adalah *high tech*;
7. Tahap eksplorasi adalah *non bankable* karena risk besar, tahap eksplotasi baru *bankable*;

⁶⁵ Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 63.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 77.

8. Karena industri migas maha penting bagi industri besar dunia maka sejak awal abad ke 20 sudah *go international*;
9. Karena berdampak langsung pada hajat hidup orang banyak maka sering timbul *tensions* (ketegangan) antara negara produsen (*host government*) dengan para investor.⁶⁷

Dalam industri minyak dan gas bumi jarang ditemukan struktur pasar persaingan sempurna. Pada umumnya struktur pasar yang ada pada industri energi adalah monopolistik dan oligopoli. Struktur monopoli maupun monopolistik ditentukan berdasarkan faktor-faktor alamiah perusahaan itu sendiri yang menciptakan struktur pasar. Sebuah perusahaan dengan tingkat skala ekonomi yang jauh lebih besar dari pada pesaingnya dapat membuat produsen lain terhambat untuk masuk ke pasar tersebut. kondisi ini juga bisa diperoleh jika suatu perusahaan menguasai beberapa faktor produksi yang penting. Disisi lain, banyak struktur pasar monopoli dalam industri energi yang terbentuk karena faktor eksternal perusahaan itu sendiri. Disini campur tangan pemerintah sangat kuat sekali. Biasanya hak monopoli memang diberikan oleh pemerintah.⁶⁸

2.4.1. Monopoli Alamiah (*Natural Monopoly*)

Skala Ekonomi pada industri Kereta, Air, Listrik, dan Minyak dan Gas Bumi adalah sangat besar dimana tendesi kepada monopoli bisa disebut alamiah, dimana kompetisi pada bidang-bidang ini, dengan adanya duplikasi investasi, merupakan pemborosan sumber daya.⁶⁹ Beberapa industri adalah monopoli alamiah karena ukuran minimum efisien (MES) adalah sangat tinggi sehingga industri tersebut hanya dapat menampung satu operator tunggal.⁷⁰ Monopoli

⁶⁷ T. N. Machmud, "Tinjauan Umum Tentang Bisnis Migas," (disampaikan pada ALSA – FHUI Oil and Gas Week, 22 Februari 2007), hal. 5.

⁶⁸ B. Edi Wibowo, "Strategi Pertamina Membangun Daya Saing Global Dalam Industri Migas Pasca UU Migas Tahun 2001," (Tesis Magister Manajemen FE-UI, Jakarta, 2003), hal. 23.

⁶⁹ Jeffrey Church & Roger Ware, *Industrial Organization : A Strategic Approach*, (Singapore: McGraw-Hill, 2000), hal 508.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 293.

alamiah adalah keadaan dimana MES dari industri tersebut adalah sebesar total permintaan pasar.⁷¹

Monopoli Alamiah adalah monopoli yang terjadi karena pelaku usaha tersebut memiliki kemampuan teknis tertentu seperti:

1. Pelaku usaha memiliki kemampuan atau pengetahuan khusus (*Special Knowledge*) yang memungkinkan berproduksi sangat efisien.
2. Skala Ekonomi, dimana semakin besar skala produksi maka biaya marginal semakin menurun, sehingga biaya produksi per-unit (*average cost*) makin rendah.
3. Pelaku usaha memiliki kemampuan kontrol sumber produksi, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia maupun lokasi produksi.⁷²

Kondisi monopoli alamiah terkait dengan isu skala ekonomi. Secara tradisional, monopoli alamiah digambarkan sebagai keadaan dimana satu perusahaan dapat menciptakan skala ekonomi yang sangat besar dimana dapat memenuhi permintaan seluruh pasar dengan biaya produksi marginal yang lebih rendah, dibandingkan dipenuhi oleh dua perusahaan dengan skala ekonomi yang lebih kecil. Pendekatan yang lebih moderen terhadap monopoli alamiah dicetuskan oleh Wiliam J. Baumol (1977). Di dalam industri dimana satu buah perusahaan dapat menghasilkan output untuk memenuhi seluruh permintaan pasar dengan harga per-unit yang lebih rendah dibandingkan dua perusahaan atau lebih. Atau di dalam industri dimana pelaku usaha baru tidak secara alamiah tertarik dan tidak akan dapat bertahan, bahkan tanpa langkah-langkah *predatory* dari *incumbent*. Perusahaan tunggal ini dinamakan monopoli alamiah.⁷³

Industri semacam ini mempunyai struktur *fixed cost* yang tinggi, dimana bahkan untuk memproduksi dalam jumlah kecil, biayanya tinggi. Persaingan dalam industri semacam ini dari segi sosial ditolak karena hadirnya perusahaan

⁷¹ *Ibid.*, hal. 302.

⁷² Ditha Wiradiputra, "Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia," Jakarta: DIKTI, 2004, hal. 52.

⁷³ Ben W. F. Depooter, "Regulation of Natural Monopoly," (Center for Advance Studies in Law and Economics, University of Ghent, 1999), hal. 2.

dalam jumlah yang banyak akan membuat duplikasi peralatan modal yang seharusnya tidak perlu terjadi.⁷⁴ Membatasi akses membuat pesaing tidak masuk dalam industri, sehingga membuat kemungkinan biaya (*cost*) pada industri tersebut di minimalisasi. Pada industri yang bersifat monopoli alamiah, masuk pelaku usaha lebih dari satu akan membuat menjadi tidak efisien.⁷⁵

2.4.2. Alasan Meregulasi Monopoli Alamiah

Konsep monopoli alamiah mempunyai tantangan dilema kebijakan publik. Pada satu sisi dalam monopoli alamiah, efisiensi dalam produksi akan lebih baik jika hanya ada satu perusahaan yang mencukupi seluruh kebutuhan pasar, namun disisi lain, ketidak hadirannya persaingan dalam bentuk apapun, menyebabkan pemegang monopoli akan mengeksploitasi kekuatan monopolinya untuk memaksimalkan labanya.⁷⁶

Motif melakukan regulasi pada industri monopoli alamiah adalah:

1. *Allocative Inefficiency* (inefisiensi alokatif)

Sebagai akibat skema penentuan harga dalam monopoli dimana *incumbent* memiliki sikap mengambil keuntungan maksimum akan menyebabkan konsumen diminta membayar harga yang lebih tinggi dan *output* yang rendah. Hal ini membuat penjual memperoleh nilai lebih (*excess profit*) yang seharusnya dimiliki oleh pembeli sehingga terjadi perpindahan kekayaan dari pembeli ke penjual. Konsumen mungkin terpaksa mengonsumsi barang substitusi yang lebih mahal atau produk yang kurang bermanfaat, padahal seharusnya sumber daya masyarakat tersebut seharusnya lebih baik digunakan untuk menghasilkan produk yang dihasilkan perusahaan monopoli. Kemudian sikap ini menyebabkan *dead weight loss*.⁷⁷ Selanjutnya argumentasinya adalah

⁷⁴ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal 1.

⁷⁵ Jeffrey Church & Roger Ware, *op. cit.*, hal. 702.

⁷⁶ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal 1.

⁷⁷ *Dead Weight Loss* atau kerugian sosial timbul karena perusahaan monopoli memproduksi produk dengan harga yang lebih tinggi dari biaya marjinalnya sehingga monopoli menghasilkan produk yang lebih sedikit dari jumlah yang seharusnya. Dengan demikian konsumen dihadapkan pada kondisi dimana jumlah barang yang dijual lebih sedikit dari pada jumlah yang seharusnya dijual atau pasar monopoli menyebabkan hilangnya sumber daya yang seharusnya dinikmati konsumen. Lihat Draft Best Practice, hal 37.

bahwa *incumbent* dengan membatasi output perusahaan tersebut telah memboroskan sumberdaya produktif.

2. *X-Inefficiency*

Kondisi monopoli alamiah memunculkan pertanyaan mengenai efisiensi internal, meminimalisasian ongkos produksi oleh perusahaan tercapai dalam kondisi monopoli alamiah. Namun apakah sebuah perusahaan monopoli menggunakan sumberdayanya sebaik mungkin dengan teknologi saat ini. Ahli ekonomi *anti trust* moderen menggunakan istilah *X-inefficiency* untuk mengindikasikan pemborosan internal yang terjadi pada perusahaan yang memperoleh kekuatan monopoli dan tidak lagi mendapat tekanan dari pesaing terdekatnya untuk tetap menekan biaya produksinya sekompetitif mungkin.

3. Perkembangan Teknologi

Perkembangan teknologi telah menjadi pendorong transformasi monopoli alamiah dalam bidang-bidang tertentu ke bentuk pasar yang lebih kompetitif. Argumen klasiknya adalah perusahaan monopoli mempunyai kekurangan insentif dari efisiensi untuk mendorong perubahan teknis dan menginvestasikan dalam program riset dan pengembangan yang mahal. Sehingga yang terjadi perusahaan monopoli akan kurang memiliki semangat untuk maju.⁷⁸

2.4.3. Deregulasi Industri Monopoli Alamiah

Karena globalisasi dan perkembangan teknologi, paradigma monopoli publik mulai ditinggalkan dengan dilakukannya pencabutan monopoli pada bidang usaha yang dahulunya dianggap monopoli alamiah. Pada saat yang sama, mulai tumbuh ketidakpuasan atas kinerja badan usaha pemerintah, berkurangnya APBN, dan tingginya kebutuhan investasi telah menyebabkan pemerintah berbalik arah dan meningkatkan peran sektor privat.⁷⁹

Dalam perkembangannya pemerintah mulai melakukan deregulasi di berbagai bidang usaha tertentu yang pada awalnya dijalankan oleh negara guna

⁷⁸ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal 4.

⁷⁹ S. Ran Kim and A. Horn, "Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies," Departemen of Economic and Social Affairs Discussion Paper Series, (New York, Maret 1999), hal. 5.

melayani kepentingan umum. Bidang-bidang usaha yang sebelumnya menjadi monopoli negara dalam hal tertentu secara operasional dapat diusahakan koperasi atau perusahaan swasta. Hal ini mengindikasikan pemerintah tetap berkeinginan untuk mendorong terciptanya persaingan usaha yang sehat.⁸⁰

Dibidang perkereta-apian yang secara teoritis masuk kedalam monopoli alamiah mengalami deregulasi. Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) juga memulai babak baru dengan mengubah status dari perum menjadi perseroan terbatas (PT) berdasarkan pada PP No. 19 Tahun 1998. Dengan status PT, misi perseroan akan berubah menjadi *profit oriented*. Meskipun pemerintah menjamin bahwa perubahan bentuk tersebut tidak akan mengabaikan fungsi sosial yang selama ini dilaksanakan oleh BUMN tersebut. Dalam perkembangan selanjutnya pemerintah akhirnya mengizinkan investor asing menguasai saham mayoritas pada perusahaan patungan perkereta-apian pada perusahaan yang akan menggarap proyek baru.⁸¹

Bidang usaha strategis lain yang mendapat deregulasi adalah sektor tenaga-listrikan dengan dibentuknya UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dalam upaya memenuhi kebutuhan listrik secara lebih merata, adil, dan untuk lebih meningkatkan kemampuan Negara dalam hal penyediaan tenaga listrik, maka diberikan kesempatan seluas-luasnya kepada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi atau Swasta untuk menyediakan tenaga listrik berdasarkan Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik. Untuk menyediakan listrik skala kecil, prioritas diberikan kepada Badan Usaha Kecil dan Menengah. Sehubungan dengan hal ini, usaha penyediaan tenaga listrik yang dikompertisikan meliputi jenis usaha Transmisi Tenaga Listrik.⁸²

Sektor usaha lain yang menjadi perhatian pemerintah dalam memberikan kesempatan kepada pelaku usaha lainnya adalah Minyak dan Gas Bumi. Hal ini mengingat minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting

⁸⁰ A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003), hal. 74.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan energi dalam negeri, dan penghasil devisa yang penting. Pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.⁸³

Industri perkereta-apian, listrik, serta minyak dan gas bumi yang secara teoritis ekonomi masuk kedalam monopoli alamiah telah mengalami deregulasi oleh pemerintah. Kondisi seperti ini di harapkan dapat mendorong iklim usaha secara lebih sehat, transparan, dan efisien karena konsumen memiliki beberapa pilihan dalam pelayanan produk tersebut. adanya pengaturan baru tersebut diharapkan dapat mencapai tujuan pembentukan undang-undang yang pada prinsipnya adalah menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha, meningkatkan daya saing nasional, regional maupun internasional, serta meningkatkan pendapatan pendapatan negara dengan memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional.⁸⁴

⁸³ *Ibid.*, hal. 75.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 77.

BAB 3

PENYEDIAAN DAN DISTRIBUSI BBM BERSUBSIDI DI INDONESIA DILIHAT DARI HUKUM PERSAINGAN USAHA

3.1. Konsep dan Regulasi Penyediaan dan Distribusi BBM Tertentu/PSO

Karena pertimbangan sosial, pemerintah sering merasa perlu untuk menjamin ketersediaan produk tertentu atau jasa tertentu dengan harga per-unit yang lebih rendah dari seharusnya untuk konsumen tertentu. Tindakan ini dinamakan *Universal Service*.⁸⁵ Penyediaan dan distribusi BBM Tertentu termasuk kedalam *Universal Service* karena harga Premium dan Solar ditetapkan oleh pemerintah untuk seluruh Indonesia adalah sama. Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dengan jenis, standar, dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu.⁸⁶ BBM Tertentu ini disebut juga BBM *Public Service Obligation* (PSO) atau lebih dikenal dengan istilah BBM Bersubsidi. Jenis BBM PSO terdiri dari 3 jenis, yaitu: Premium, Solar, dan Minyak Tanah. Jenis BBM PSO diregulasi oleh pemerintah, dimana pemerintah menetapkan volume, target konsumennya, dan harganya disubsidi.⁸⁷

Kerangka hukum *Public Service Obligation* dan landasan konsitutional pemerintah untuk memberikan subsidi bagi penyediaan pelayanan dasar berasal dari UUD 1945 (sesuai perubahan), yang menyatakan bahwa:

- Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara (Pasal 33);

⁸⁵ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal 7.

⁸⁶ Indonesia, Peraturan Presiden Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Tertentu, PerPres No 71, tahun 2005, pasal 1 angka 1.

⁸⁷ Mohammad Iqbal, "Evaluasi Implementasi Kebijakan Sektor Hilir Migas," (Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas, Jakarta, 30 Juni 2008), hal. 3.

- Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34).⁸⁸

Subsidi jenis BBM Tertentu 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.⁸⁹

Kewajiban Pertamina untuk penyediaan dan pendistribusi BBM PSO berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 62 UU No. 22 Tahun 2001, sudah berakhir pada November 2005. Maka semenjak November 2005 dibukanya kesempatan bagi pelaku usaha baru untuk dapat ikut terjun pada penyediaan dan pendistribusian BBM PSO.

Regulasi Penyediaan dan Pendistribusian BBM Tertentu/BBM PSO

Kebijakan BBM PSO mengarah kepada pembukaan pasar dimana pelaku usaha selain Pertamina diberi kesempatan untuk menjadi salah satu penyedia dan pendistribusi BBM PSO.⁹⁰ Peraturan perundang-undang mengenai penyediaan dan pendistribusian BBM PSO antara lain.

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004

Landasan hukum yang jelas bagi diterapkannya sistem persaingan pada penyediaan dan distribusi BBM Tertentu diatur pada PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas. Dalam ketentuan ini ditetapkan bahwa dalam Penyediaan dan Pendistribusian BBM Bersubsidi diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.

- (1) Untuk menjamin ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak Tertentu diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. (Pasal 66 ayat (1) PP No. 36 Tahun 2004)

⁸⁸ Eddy Satriya, *Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur*, (Jakarta, Menko Perekonomian, 2007), hal 7

⁸⁹ Indonesia. *op. cit.* PerPres No 71 tahun 2005, pasal 1 angka 4.

⁹⁰ Muhamad Iqbal, *op. cit.*, hal. 9.

Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 66 PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, kemudian diterbitkan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.

Berdasarkan PerPres No. 71 Tahun 2005, penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan jenis BBM Tertentu/BBM PSO dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui penugasan oleh BPH Migas. Badan Usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus menerus dan didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 6 ayat (1) PerPres No. 71 tahun 2005 diatur bahwa prosedur pemilihan badan usaha yang akan mendapat penugasan penyediaan dan pendistribusikan BBM keseluruhan Indonesia dilakukan melalui prosedur penunjukan langsung atau prosedur lelang. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, prosedur, dan persyaratan Penunjukan Langsung dan Lelang dilimpahkan kepada BPH Migas. Hal ini sesuai tugas dan kewenangan BPH Migas selaku regulator.⁹¹

- (1) Penugasan kepada Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dapat dilakukan melalui penunjukan langsung dan lelang.
(Pasal 6 ayat (1) PerPres No. 71 tahun 2005)

Peraturan BPH MIGAS No: 09/P/BPH Migas/XII/2005

Untuk melaksanakan Pasal 5 dan Pasal 6 PerPres No. 71 tahun 2005 mengenai pemilihan badan usaha untuk penyediaan dan pendistribusian BBM Tertentu, BPH Migas menetapkan Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005 tentang Penugasan Badan Usaha Untuk Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. Penugasan badan usaha untuk penyediaan dan pendistribusian jenis BBM Tertentu ditetapkan dengan

⁹¹ Indonesia. *op. cit.* PerPpres No. 71 tahun 2005, pasal 6 ayat 3.

maksud agar proses penugasan kepada badan usaha berlangsung secara wajar, sehat, dan transparan.⁹²

Badan Pengatur (BPH Migas) memberikan penugasan kepada Badan Usaha untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu. Penugasan kepada Badan Usaha dilakukan oleh BPH Migas melalui Lelang dan/atau Penunjukan Langsung. BPH Migas akan menetapkan salah satu dari bentuk proses penugasan tersebut setelah mempertimbangkan kesiapan Badan Usaha dan kondisi penyediaan dan pendistribusian BBM di dalam negeri.⁹³

BPH Migas telah mengatur bahwa Badan Usaha yang akan melaksanakan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO wajib memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Memiliki Izin Usaha Niaga Umum untuk Jenis BBM Tertentu;
- b. Memiliki dan/atau menguasai fasilitas penyimpanan, fasilitas pengangkutan, dan fasilitas penjualan yang sesuai dengan kuota yang ditetapkan pada Wilayah Distribusi Niaga⁹⁴ yang ditawarkan;
- c. Telah beroperasi atau melakukan kegiatan penyediaan dan pendistribusian BBM mencakup minimal 2 (dua) Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
- d. Mempunyai cadangan operasional yang ditetapkan oleh Badan Pengatur di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Memiliki dan/atau menguasai jaringan distribusi sampai dengan konsumen tertentu;
- f. Memiliki kemampuan finansial;
- g. Memiliki laporan keuangan yang telah diaudit; dan
- h. Mematuhi pengaturan dan pengawasan yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.⁹⁵

⁹² Jakarta, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi, No: 09/P/BPH Migas/XII/2005, pasal 2.

⁹³ Jakarta, *op. cit.*, Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005, pasal 5.

⁹⁴ Wilayah Distribusi Niaga adalah wilayah penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO yang telah dibagi berdasarkan batasan geografis oleh BPH Migas. Wilayah Republik Indonesia dibagi ke dalam 4 (empat) Wilayah Distribusi Niaga: WDN I adalah Pulau Sumatra, WDN II adalah Pulau Jawa dan Bali, WDN III adalah Pulau Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya, WDN IV adalah Nusa Tenggara Barat dan Timur.

Apabila terdapat lebih dari 1 (satu) Badan Usaha yang memenuhi kriteria diatas, maka prosedur selanjutnya adalah akan dilakukan proses Lelang.⁹⁶ Lelang adalah cara penetapan badan usaha yang diberi penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM Tertentu melalui mekanisme penawaran terbuka.⁹⁷ Namun apabila hanya ada 1 (satu) Badan Usaha yang memenuhi kriteria yang dipersyaratkan, maka penugasan akan dilakukan melalui mekanisme Penunjukan Langsung. Penunjukan langsung adalah cara penetapan badan usaha yang diberi penugasan penyediaan dan pendistribusian jenis BBM Tertentu melalui penunjukan.⁹⁸

Kemudian mekanisme Penunjukan Langsung wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. perlindungan aset kilang dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang;
- b. jaminan ketersediaan Jenis BBM Tertentu dalam negeri;
- c. untuk mengatasi kondisi kelangkaan BBM;
- d. kondisi daerah terpencil dan daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan; atau
- e. apabila hanya terdapat 1 (satu) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Umum (*Wholesale*) BBM untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu dalam satu Wilayah Distribusi Niaga.⁹⁹

3.2. Prosedur Pemilihan Badan Usaha Penyedia dan Pendistribusi BBM PSO

Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pertamina merupakan satu-satunya Badan Usaha yang mendapatkan mandat dan tugas pemerintah untuk melakukan penyediaan dan distribusi BBM di seluruh wilayah NKRI. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang

⁹⁵ *Ibid.*, pasal 6.

⁹⁶ *Ibid.*, pasal 8.

⁹⁷ *Ibid.*, pasal 1 angka 7.

⁹⁸ *Ibid.*, pasal 1 angka 8.

⁹⁹ *Ibid.*, pasal 11.

Migas, mandat kepada Pertamina tersebut telah dicabut, usaha penyediaan dan pendistribusian BBM dapat dilakukan oleh setiap Badan Usaha yang telah mendapat Izin Usaha dari pemerintah.¹⁰⁰ Kewenangan pemilihan operator penyedia BBM PSO dimiliki oleh BPH Migas dan prosedur pemilihan badan usaha yang dilaksanakan oleh BPH Migas adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pemilihan diawali dengan *Beauty Contest*. Badan usaha yang tertarik untuk mengikuti tender mendaftarkan diri kepada BPH Migas. Kemudian BPH Migas akan menentukan satu hari dimana dilaksanakannya Presentasi Badan Usaha Yang Menyatakan Kesanggupan Mengikuti PSO 2009 (*Beauty Contest*).¹⁰¹
2. BPH Migas Badan Usaha yang sudah mendaftarkan diri untuk menjadi pelaksana PSO dan sudah melaksanakan Presentasi, akan dipanggil untuk diberikan penjelasan mengenai penugasan PSO. Dari penugasan ini akan dilihat siapa Badan Usaha yang merespon balik¹⁰²

Badan Usaha yang merespon kemudian wajib mengajukan Dokumen Penawaran. Dokumen Penawaran ini memuat persyaratan administrasi, komersial dan teknis berdasarkan kategori penugasan yang ditawarkan BPH Migas.

a. Persyaratan Administrasi.

Pada persyaratan administrasi Badan Usaha wajib memenuhi lima syarat, diantaranya:

- Memiliki Ijin Usaha Niaga Umum untuk Jenis BBM Tertentu.
- Memiliki dan/atau menguasai fasilitas penyimpanan, pengangkutan, dan fasilitas penjualan yang sesuai dengan kuota yang ditetapkan pada Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan.

¹⁰⁰ Blue Print Badan Pengatur Hilir Migas, www.bphmigas.go.id hal. 39. diakses pada 12 November 2008.

¹⁰¹ http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/modules/events/event_0048.html?uri=/bphmigaspages/, diakses pada 12 November 2008.

¹⁰² http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/modules/news/news_0695.html?uri=/bphmigaspages/, diakses pada 12 November 2008.

- Telah beroperasi atau melakukan kegiatan penyediaan dan pendistribusian BBM mencakup minimal 2 (dua) Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan.
- Mempunyai cadangan operasional yang telah ditetapkan oleh Badan Pengatur di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Memiliki dan/atau menguasai jaringan distribusi sampai dengan konsumen tertentu.
- Memiliki kemampuan finansial,
- Memiliki laporan keuangan yang telah diaudit.
- Mematuhi pengaturan dan pengawasan yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.

b. Persyaratan Komersial.

Pada persyaratan ini, Badan Usaha diminta mengusulkan, hal-hal sebagai berikut:

- Besarnya besaran *alpha* sampai dengan titik serah di lembaga penyalur.
- Tata cara verifikasi volume Jenis BBM Tertentu yang disalurkan melalui lembaga penyalur.
- *Term of Payment*.
- Ada jaminan unjuk kerja (*performance bond*) Bank guarantee.
- Besarnya cadangan operasional.
- Masa penugasan yang diinginkan.
- Rencana pengembangan jaringan dan penyediaan pendistribusian di daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan.

c. Persyaratan Teknis.

Pada persyaratan ini Badan Usaha harus siap memenuhi infrastruktur PSO, diantaranya:

- Fasilitas penyimpanan yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh Badan Usaha (kapasitas, Jenis BBM Tertentu, jumlah dan lokasi) pada WDN yang ditawarkan.

- Fasilitas pengangkutan yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh badan usaha (kapasitas, jenis BBM tertentu, jumlah dan wilayah operasi saat ini) pada WDN yang ditawarkan.
 - Dan fasilitas penjualan berupa lembaga penyalur yang dimiliki dan/atau Badan Usaha (tipe, kapasitas, Jenis BBM Tertentu, jumlah dan lokasi) pada WDN yang ditawarkan
3. Setelah Badan Usaha menyerahkan Dokumen Penawaran berikut persyaratannya, BPH Migas akan melakukan evaluasi dan verifikasi.
 4. Apabila terdapat lebih dari satu badan usaha yang memenuhi persyaratan diatas, maka proses pemilihan badan usaha yang akan ditunjuk dilakukan melalui cara Lelang.
 5. Apabila ternyata hanya ada 1 (satu) badan usaha yang memenuhi persyaratan diatas, maka penugasan akan dilakukan dengan Penunjukan Langsung.
 6. Penetapan pemenang akan ditentukan melalui Sidang Komite dan penyerahan SK Penugasan PSO dilakukan sehari sesudahnya.

3.3. Hasil Pemilihan Badan Usaha Penyediaan dan Pendistribusian BBM PSO

Semenjak November 2005 BPH Migas sudah 4 (empat) kali melakukan pemilihan Badan Usaha untuk penyediaan dan pendistribusian BBM PSO. Pada keempat pemilihan tersebut, Pertamina adalah badan usaha yang selalu mendapat mendapat penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO. Matriks dari hasil dari proses pemilihan badan usaha yang dilakukan oleh BPH Migas adalah sebagai berikut:

	Nov'01 s/d Nov'05	Nov'05 s/d Nov'06	Nov'06 s/d Des'07	Jan'08 s/d Des'08	Jan'09 s/d Des'09
B.U.	Pertamina	Pertamina	Pertamina	Pertamina	Pertamina
M E K A N I S M E	Penunjukan Langsung	Penunjukan Langsung	Penunjukan Langsung	Penunjukan Langsung	Penunjukan Langsung
	Pelaksanaan ketentuan peralihan	Karena tidak ada yang memenuhi persyaratan kecuali Pertamina	Karena tidak ada yang memenuhi persyaratan kecuali Pertamina	Karena tidak ada yang memenuhi persyaratan kecuali Pertamina	Karena tidak ada yang memenuhi persyaratan kecuali Pertamina

Sumber Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas

Tabel 1
Tahapan Penugasan Penyediaan dan Pendistribusian BBM PSO

Dengan demikian sejak bisnis hilir migas BBM Bersubsidi dibuka untuk semua badan usaha pada tahun 2005, Pertamina sudah 4 (empat) kali menjadi pelaksana.¹⁰³ Pertamina mendapat penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO melalui mekanisme Penunjukan Langsung. Hal ini dikarenakan tidak ada badan usaha lain yang memenuhi kriteria sebagaimana yang telah ditentukan oleh BPH Migas, sehingga proses pemilihan badan usaha hingga saat ini belum pernah sampai ke tahap Lelang. Proses pemilihan baru sebatas *Beauty Contest*.¹⁰⁴ Sehingga semenjak penyediaan dan pendistribusian BBM PSO di liberalisasi pada November 2005 lalu hingga Desember 2008, pelaku usaha baru belum ada yang berhasil mendapat penugasan dan penugasan selalu diberikan kepada *incumbent* yakni Pertamina.

¹⁰³ "Oligopoli Untuk BBM Bersubsidi," *loc. cit.*

¹⁰⁴ Sugeng Wibowo, Staf Ahli Biro Hukum BPH Migas, Hasil wawancara pada 10 November 2008.

3.4. Analisis Hukum Persaingan Usaha Pada Penyediaan dan Pedistribusian BBM Bersubsidi di Indonesia.

Penyebab tidak pernah dilakukannya proses Lelang pada pemilihan badan usaha penyediaan dan pendistribusian BBM PSO adalah karena tidak ada badan usaha lain, selain Pertamina yang memenuhi kriteria sebagaimana yang dipersyaratkan sebagai pelaksana distribusi BBM PSO. BPH Migas selaku regulator yang diberi kewenangan mengatur tatacara, prosedur dan persyaratan oleh PerPres No. 71 Tahun 2005, telah menetapkan dalam Pasal 6 Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005 kriteria badan usaha pelaksana penyediaan dan pendistribusian BBM PSO.

Dari kriteria-kriteria pada Pasal 6 Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005, terdapat 3 (tiga) kriteria utama yang tidak dapat dipenuhi oleh para pelaku usaha baru, yakni:

1. Memiliki dan/atau menguasai fasilitas penyimpanan, fasilitas pengangkutan, dan fasilitas penjualan yang sesuai dengan kuota yang ditetapkan pada Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
2. Telah beroperasi atau melakukan kegiatan penyediaan dan pendistribusian BBM mencakup minimal 2 (dua) Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
3. Mempunyai cadangan operasional yang ditetapkan oleh Badan Pengatur di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;¹⁰⁵

Bagi pelaku usaha baru persyaratan tender yang diminta oleh BPH Migas terlalu tinggi.¹⁰⁶ Semua infrastruktur yang tersedia dimiliki oleh Pertamina dan sebagai pelaku usaha baru tentu tidak akan dapat mungkin memiliki infrastruktur sebesar *incumbent*. Industri hilir migas merupakan industri padat modal. Sebab, badan usaha yang bergerak di hilir migas harus mengeluarkan investasi besar untuk pengadaan infrastruktur pengangkutan, penyimpanan, dan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU).¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Husein Perwakilan Menko. Perekonomian, (disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha Pada Industri Hilir Migas, KPPU, Jakarta, 1 Juli 2008).

Sebagian dari badan usaha yang bergerak di hilir migas Indonesia adalah *Multi National Corporation* yang memiliki pengalaman di luar negeri dan juga sumber daya keuangan yang besar, dan mengingat Indonesia merupakan pasar berpotensi MNC seperti Shell sebenarnya siap mengeluarkan investasi, tetapi perusahaan memerlukan kepastian dan jaminan.¹⁰⁸ Hambatan yuridis adalah masa berlaku UU APBN yang menjadi basis pengadaan BBM PSO, yang hanya berlaku satu tahun. Seandainya perusahaan A menang tahun ini, kemudian kalah tahun depan, apakah infrastrukturnya harus dibongkar. Berdasarkan kalkulasi bisnis, *pay back period* atau jangka waktu untuk balik modal di bisnis penyediaan BBM mencapai 4 sampai 5 tahun.¹⁰⁹

Kendala lain yang mengganjal pelaku usaha baru adalah minimal telah beroperasi di dua Wilayah Distribusi Nasional. Hingga saat ini hanya Pertamina yang telah memiliki pengalaman dan beroperasi di dua Wilayah Distribusi Nasional.¹¹⁰ Pelaku usaha baru yang telah beroperasi diluar wilayah Jawa hanya Petronas yang memiliki 4 (empat) buah SPBU di Medan, Sumatra Utara. Tetapi infrastruktur yang dipersyaratkan harus sebesar kuota di Wilayah Distribusi Nasionalnya, sehingga 4 (empat) buah SPBU belum memenuhi persyaratan.

Hal lain yang dirasa memberatkan pelaku usaha baru adalah cadangan operasional minimum yang ditetapkan pemerintah (*Safe Capacity Stock*) yakni sebanyak stok 20 hari jumlah konsumsi BBM seluruh Indonesia. Bila diterjemahkan dalam hitungan liter adalah sebesar 4.100.000 Kiloliter, yang harus siap pada fasilitas penyimpanan (*Storage*) di dalam negeri. Bila dihitung dalam rupiah 4,1 Juta Kiloliter adalah sebesar Rp. 400 trilyun. Tidak ada pelaku usaha baru yang mempunyai kapasitas penyimpanan (*Storage*) atau siap membiarkan uang mati sebesar Rp. 400 trilyun selain Pertamina. Bagi pelaku usaha baru masalah utama yang dihadapi adalah regulasi yang belum kondusif.¹¹¹

¹⁰⁷ Kepala BPH Migas, "Tender BBM PSO Terhambat Yuridis" www.fajar.co.id diakses Kamis, 11 September 2008.

¹⁰⁸ Darwin Silalahi, *op. cit.* hal 9.

¹⁰⁹ Kepala BPH Migas, *loc. cit.*, hal. 2.

¹¹⁰ Sugeng Wibowo, *op. cit.*

¹¹¹ Muhamad Iqbal, *op. cit.* hal 7.

Sehingga bisa disimpulkan bahwa dengan kriteria-kriteria yang ditetapkan BPH Migas tersebut pelaku usaha baru tidak dapat terjun pada usaha penyediaan dan pendistribusian BBM PSO. Maka tingginya kriteria BPH Migas merupakan Hambatan untuk Masuk (*Barrier to Entry*) bagi pelaku usaha baru. Hal ini dikarenakan kriteria yang ditetapkan oleh BPH Migas terlalu tinggi terdapat kecenderungan bahwa tender akan dimenangkan oleh Pertamina.

3.4.1. Hambatan untuk Masuk Pada Penyediaan dan Pendistribusian BBM PSO

Salah satu sumber kekuatan monopoli adalah Hambatan untuk masuk.¹¹² Hambatan untuk masuk dibedakan dalam dua kelompok, yaitu hambatan untuk masuk yang diciptakan oleh pemerintah dan hambatan untuk masuk secara struktural.¹¹³

Hambatan Untuk Masuk Oleh Pemerintah

Pemerintah menciptakan hambatan untuk masuk dengan memberikan hak eksklusif kepada pemain lama (*incumbent*) untuk menggunakan hak monopolinya secara sah dan menghalangi masuknya pelaku usaha baru. Pemerintah menciptakan hambatan untuk masuk untuk sejumlah alasan, yaitu:

1. Monopoli Alamiah (*Natural Monopoly*).

Hal ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan publik dari persaingan karena pasarnya bersifat monopoli alamiah. Dimana pembatasan produksi hanya pada satu perusahaan akan meminimalkan biaya produksi.

2. Sumber Penghasilan.

Pemerintah memberikan hak eksklusif produksi untuk memperoleh penghasilan.

3. Redistribusi Kekayaan.

Pemerintah juga menggunakan pembatasan masuk secara hukum untuk menciptakan dan mengalihkan laba monopoli dalam bentuk subsidi ke perusahaan lainnya.

¹¹² Alan Griffiths & Stuart Wall, *Intermediate Micro Economics: Theory and Application*, (New York : Addison Wesley Longman, 1996), hal 321

¹¹³ Jeffrey Church & Roger Ware, *op. cit.*, hal. 116.

4. Hak Kekayaan Intelektual

Hak eksklusif juga dapat bersumber dari hak kekayaan intelektual. Pemerintah menjamin dan memberikan perlindungan dalam bentuk hak paten atas inovasi produknya.¹¹⁴

Hambatan Untuk Masuk Struktural

Karakteristik hambatan untuk masuk struktural adalah melindungi kekuatan pasar pelaku usaha lama tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru. Karakteristiknya mengurangi keuntungan bagi pelaku usaha baru, antara lain:

1. Skala Ekonomis.

Jika skala ekonomisnya besar, maka untuk masuk ke dalam industri pesaing baru harus mendapatkan pangsa pasar yang besar. Semakin besar skala produksi berarti biaya rata-rata per unit barang atau jasa menurun. Hal ini menyebabkan turunnya harga sehingga membuat masuknya pelaku tidak menguntungkan.

2. *Sunk Expenditures of the Entrant.*

Sampai pada tingkat tertentu, investasi yang dibutuhkan untuk masuk ke dalam suatu industri tergolong pada *Sunk Cost*. Pesaing baru akan enggan masuk apabila mereka menyadari bahwa biaya investasi yang sudah dikeluarkan ini tidak dapat di kembali dengan cara menjual kembali aset yang sudah dibeli. Kebanyakan pengeluaran *Sunk* merupakan biaya tetap yang juga merupakan bagian dari skala ekonomis.

3. Keuntungan Biaya *Absolut*.

Hal ini terjadi pada saat akses pelaku usaha baru ditolak, atau harus membayar harga yang lebih mahal dari pemain lama untuk sebuah faktor produksi yang sama.

4. *Sunk Expenditures* Konsumen.

Jika konsumen harus mengeluarkan biaya *sunk* untuk menggunakan suatu produk, maka mereka akan enggan beralih ke produk lain. Biaya peralihan ini dapat bersumber antara lain dari:

- biaya yang dikeluarkan untuk mempelajari produk.

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 117.

- Investasi yang dikeluarkan untuk produk komplementer.
- Hilangnya jaringan manfaat atas produk.
- Biaya mempelajari mutu produk.
- Berkurangnya penerimaan antara preferensi dan atribut produk tersebut.

5. Differensiasi produk.

Deferensiasi produk berarti konsumen tidak melihat tawaran produk perusahaan lain sebagai substitusi yang sempurna. Hal ini dapat meningkatkan hambatan untuk masuk jika deferensiasi produk ini menurunkan ukuran pasar dan karenanya meningkatkan pengaruh skala ekonomi.¹¹⁵

Hambatan untuk Masuk pada penyediaan dan pendistribusian BBM PSO dapat dikategorikan kepada Hambatan untuk Masuk oleh Pemerintah. BPH Migas selaku badan pengatur yang menjalankan tanggungjawab pemerintah telah menentukan kriteria-kriteria yang menurut pelaku usaha baru terlalu tinggi dan memberatkan sehingga hanya *incumbent* yang dapat memenuhi kriteria-kriteria tersebut.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas dimana kegiatan usaha hilir sudah terbuka bagi pelaku usaha baru dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, namun Pemerintah tetap berkewajiban menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM. Jaminan ketersediaan BBM adalah sangat penting karena BBM merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak diseluruh Republik Indonesia. Kewajiban Pemerintah untuk tetap menjamin ketersediaan dan distribusi BBM keseluruh Indonesia diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 8 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001)

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 119.

Kewajiban menjamin ketersediaan BBM ini pun kembali dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP No. 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa. Dimana meskipun kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha namun pemerintah tetap berkewajiban menjamin penyediaan dan pendistribusian BBM yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Kegiatan Usaha Hilir yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Namun Pemerintah tetap berkewajiban menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Penjelasan Umum PP No. 67 tahun 2002)

BPH Migas adalah badan pengatur yang melaksanakan tanggung jawab pemerintah atas kegiatan usaha penyediaan dan pendistribusian BBM PSO diseluruh wilayah Republik Indonesia. BPH Migas melakukan pengaturan dan pengawasan atas pelaksanaan dan penyediaan BBM.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Hilir Migas, BPH Migas bertugas menetapkan kewajiban badan usaha agar ketersediaan dan distribusi BBM yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin diseluruh Indonesia. Serta menetapkan kewajiban badan usaha untuk mendistribusikan BBM didaerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan dan daerah terpencil dalam rangka mengatur ketersediaan BBM diseluruh wilayah Indonesia. Maka berdasarkan Pasal 8 ayat (1) PP No. 36 Tahun 2004 badan usaha yang nantinya dipilih oleh BPH Migas untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian BBM harus mampu:

1. Menjamin ketersediaan dan distribusi BBM diseluruh NKRI;
2. Memenuhi kebutuhan BBM daerah terpencil atau yang mekanisme pasarnya belum berjalan.¹¹⁶

Pengaturan atas pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 meliputi:

¹¹⁶ Direktur Pemasaran Pertamina, *op. cit.*, hal 3.

- a. Menetapkan kewajiban Badan Usaha yang akan atau telah mempunyai izin usaha dari Menteri agar ketersediaan dan distribusi BBM yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Menetapkan kewajiban Badan Usaha yang akan atau telah mempunyai izin usaha dari Menteri untuk menyediakan dan mendistribusikan BBM di daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan dan daerah terpencil dalam rangka mengatur ketersediaan BBM di seluruh wilayah Kesatuan Republik Indonesia
(Pasal 8 ayat (1) PP No. 36 Tahun 2004)

Untuk memilih badan usaha yang dapat memenuhi kewajiban diatas, BPH Migas telah menyusun sejumlah kriteria yang harus dimiliki oleh badan usaha untuk dapat diberi penugasan melalui Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005 tentang Penugasan Badan Usaha Untuk Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.

Sehingga walaupun akhirnya kriteria-kriteria yang ditetapkan oleh BPH Migas merupakan hambatan untuk masuk bagi pelaku usaha baru, tindakan BPH Migas dapat dibenarkan karena tujuan terpenting dan utama adalah menjamin kelancaran pendistribusian BBM keseluruhan Indonesia yang merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak.

3.4.2. Monopoli Terhadap Barang Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Peraturan perundang-undangan yang mengatur monopoli adalah UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU No. 5 Tahun 1999 memberikan pengaturan mengenai Perjanjian Yang Dilarang¹¹⁷ serta Kegiatan Yang Dilarang¹¹⁸ yang dianggap dapat merugikan masyarakat. Guna mengetahui apakah suatu tindakan pelaku usaha merupakan

¹¹⁷ Dalam UU No. 5 Tahun 1999 ketentuan mengenai Perjanjian Yang Dilarang meliputi: oligopoli (Pasal 4), penetapan harga (Pasal 5), pembagian wilayah (Pasal 9), pemboikotan (Pasal 10), kartel (Pasal 11), trust (Pasal 12), oligopsoni (Pasal 13), integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (Pasal 15), dan perjanjian dengan pihak luar negeri (Pasal 16).

¹¹⁸ Sedangkan yang termasuk Kegiatan Yang Dilarang antara lain: monopoli (Pasal 17), monopsoni (Pasal 18), penguasaan pasar (Pasal 20), dan persekongkolan (Pasal 22 sampai dengan Pasal 24).

pelanggaran, maka pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* dijadikan acuan untuk melakukan penilaian.¹¹⁹

Dalam UU No. 5 Tahun 1999 ada beberapa hal yang dikecualikan, hal-hal atau keadaan-keadaan ini diatur dalam Pasal 50 dan 51 UU No. 5 Tahun 1999. Monopoli yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara termasuk hal yang diperbolehkan dan dikecualikan. Monopoli terhadap barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak diatur dalam Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999.

”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.”
(Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999)

Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Terdapat perbuatan yang dapat dikategorikan monopoli atau pemusatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa;
2. Berkaitan dengan hajat hidup orang banyak atau cabang-cabang produksi yang penting bagi negara;
3. Diatur dengan undang-undang;
4. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

Pengujian atas Pertamina yang dilakukan berdasarkan unsur-unsur pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 akan menghasilkan suatu kesimpulan apakah praktek monopoli yang dilakukan Pertamina legal atau tidak.

¹¹⁹ Dalam menggunakan penilaian secara *per se illegal*, artinya suatu perbuatan itu dengan sendirinya telah melanggar ketentuan yang diatur jika perbuatan itu telah memenuhi rumusan dari undang-undang tanpa ada alasan pembenar. Sedangkan kriteria *rule of reason* merupakan kebalikannya, dimana meskipun suatu perbuatan telah memenuhi rumusan undang-undang, namun jika ada alasan objektif (biasanya alasan ekonomi) yang membenarkan perbuatan tersebut, maka perbuatan itu bukan merupakan suatu pelanggaran. Artinya penerapan hukumnya bergantung pada akibat yang ditimbulkannya. Lihat Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999*, Cet. 1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), Hal. 28.

1. Unsur "terdapat perbuatan yang dapat dikategorikan monopoli atau pemusatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa" terpenuhi, karena dengan ditunjuknya Pertamina oleh BPH Migas, maka Pertamina adalah satu-satunya badan usaha yang melakukan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Unsur "berkaitan dengan hajat hidup orang banyak atau cabang-cabang produksi yang penting bagi negara" terpenuhi, karena jaminan ketersediaan dan distribusi BBM berdasarkan UU No. 22 Tahun 2001 dan PP No. 67 tahun 2002 merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak.
3. Unsur "diatur dengan undang-undang" terpenuhi, karena berdasarkan PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Hilir Migas, BPH Migas dalam memilih badan usaha yang melaksanakan penyediaan dan pendistribusian BBM harus menjamin tersediaan dan distribusi BBM diseluruh Indonesia, serta kebutuhan BBM daerah terpencil, yang kemudian diimplementasikan dalam Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005.
4. Unsur "diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah" terpenuhi karena Pertamina adalah badan usaha yang ditunjuk oleh BPH Migas.

Dengan terpenuhi unsur-unsur Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 maka dapat disimpulkan bahwa monopoli yang diberikan BPH Migas kepada Pertamina atas penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO untuk seluruh wilayah Indonesia adalah sah dan diperbolehkan undang-undang.

Monopoly by the law adalah istilah yang diberikan terhadap ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Pasal ini berkaitan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan bagi negara untuk melakukan hak monopoli terhadap cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹²⁰ Adapun asas yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945

¹²⁰ *Monopoly by the law* atau Monopoli yang terjadi karena memang dikehendaki oleh undang-undang. Selain Pasal 33 UUD 1945, 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. Pemberian hak-hak eksklusif atas penemuan baru berasal dari hak atas kekayaan intelektual seperti hak cipta (*copyright*), hak atas kekayaan industrial (*industrial*

itu adalah ekonomi kerakyatan, sehingga negara dalam melakukan monopoli tersebut bertujuan untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.¹²¹

3.4.3 Permintaan Pelaku Usaha Baru

Pelaku usaha baru mengajukan 2 (dua) usul kepada pemerintah agar regulasi menjadi lebih kondusif untuk berusaha, antara lain:

1. Pelaku usaha baru meminta diberi kesempatan menggunakan infrastruktur yang dimiliki oleh Pertamina (*Open Access*);
2. Pelaku usaha baru meminta agar penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO dilakukan secara Parsial, dimana untuk seluruh wilayah Indonesia ditunjuk lebih dari satu operator atau untuk tiap Wilayah Distribusi Nasional memiliki Operator yang berbeda.¹²²

Mengenai permintaan *Open Access*, BPH Migas sudah mengatur dalam Peraturan BPH MIGAS No. 06/P/BPH Migas/III/2005 tentang Pedoman Pemanfaatan Bersama Fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak Serta Fasilitas Penunjang Milik Badan Usaha. Sehingga sebenarnya infrastrukturnya bisa gabung dengan Pertamina, namun realisasi *open access* ini masih mempunyai beberapa kendala.

Open Access pada produk BBM Non PSO (Non Subsidi) dan dalam konteks *Business to Business* (B to B) sudah diaplikasikan pada Avtur dimana

property), seperti paten (*patent*), merek (*trademark*), desain produk industri (*industrial design*), dan rahasia dagang (*trade secret*) pada dasarnya adalah bentuk lain monopoli yang diakui dan dilindungi undang-undang. Lihat Jhonny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Cet. 2, (Malang: Bayu Media, 2007), hal. 40.

Jenis kedua adalah *Monopoly by Nature*, yaitu monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan yang cocok. Kita dapat melihat bentuk monopoli yang seperti ini yaitu tumbuhnya perusahaan-perusahaan yang karena keunggulannya dan kekuatan tertentu dapat menjadi raksasa bisnis yang menguasai seluruh pangsa pasar yang ada.

Jenis ketiga monopoli adalah *Monopoly by License*. Monopoli ini diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan. Monopoli jenis inilah yang sering menimbulkan distorsi ekonomi karena kehadirannya mengganggu keseimbangan (*equilibrium*) pasar yang sedang berjalan dan bergeser kearah yang diinginkan oleh pihak yang memiliki monopoli tersebut. Lihat Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, cet. 3, (Jakarta: Rajagrafindo Widjaja, 2002), hal. 5.

¹²¹ Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999*, Cet. 1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), Hal. 94.

¹²² Darwin Silalahi, *op. cit.*, hal 14.

Shell sudah bekerja sama dengan Pertamina untuk fasilitas *Storage* dan juga pada Perkapalan serta Industri. Namun pada penyediaan dan pendistribusian BBM PSO, Pertamina masih belum mau membuka akses pada infrastrukturnya karena ini bertentangan dengan kedudukan Pertamina yang sekarang sudah sejajar dan sama dengan pelaku usaha lainya, sehingga harus berada pada *Playing Field* yang sama.¹²³

Pemanfaatan bersama fasilitas dilaksanakan berdasarkan kesepakatan bersama antara kedua belah pihak.¹²⁴ Pertamina selaku *incumbent* yang menguasai semua fasilitas tentunya mempunyai posisi tawar (*Bargaining Position*) yang lebih tinggi dari pelaku usaha baru. Sehingga dalam proses mencari kesepakatan terutama mengenai biaya, pelaku usaha baru tentu sulit harga yang menguntungkan. Hal ini terjadi karena karena BPH Migas belum mengatur mekanisme *Fix Up Price* agar pelaku usaha baru bisa memperoleh harga yang rendah dalam penggunaan fasilitas Pertamina. Pelaku usaha baru harus membayar atau menambah biaya pada proses pendistribusian BBM-nya sehingga pada akhirnya biaya pendistribusian oleh pelaku usaha baru yang ditawarkan menjadi lebih tinggi dari pada yang ditawarkan oleh Pertamina.¹²⁵

Namun tanpa adanya kebijakan pemberian *Open Access* pada fasilitas infrastruktur Pertamina, pelaku usaha baru akan sulit untuk dapat ikut pada usaha penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi. Besarnya skala ekonomi yang dimiliki Pertamina bisa dikatakan monopoli alamiah. Monopoli alamiah digambarkan sebagai keadaan dimana satu perusahaan dapat menciptakan skala ekonomi yang sangat besar dimana dapat memenuhi permintaan seluruh pasar dengan biaya produksi marginal yang lebih rendah, dibandingkan dipenuhi oleh dua perusahaan dengan skala ekonomi yang lebih kecil. Walaupun dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang memberlakukan liberalisasi, dengan besarnya skala ekonomi serta kelengkapan infrastruktur yang telah dimiliki Pertamina, pelaku usaha baru akan sulit untuk bersaing.

¹²³ Direktur Pemasaran Pertamina, *op. cit.*, hal 10.

¹²⁴ Jakarta, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi, No. 06/P/BPH Migas/III/2005, pasal 5.

¹²⁵ Sugeng Wibowo, *op. cit.*

Mengenai penugasan pendistribusian BBM PSO secara Parsial sebagaimana usul pelaku usaha baru agar penugasan pendistribusian BBM PSO dapat dipecah-pecah per Wilayah Distribusi Nasional, sebaiknya tidak dilakukan oleh pemerintah. Alasan agar usul ini sebaiknya ditolak adalah karena teori *Cross-Subsidization* dan teori *Cream-Skinning*. *Cross Subsidization* atau subsidi silang adalah menutup *cost* pada konsumen tertentu dengan laba yang diperoleh dari konsumen lain, sedangkan *Cream-Skinning* terjadi pada saat sebuah supplier hanya berkonsentrasi pada area-area pada pasar yang biaya supply terrendah.

Karena pertimbangan sosial, pemerintah sering merasa perlu untuk menjamin ketersediaan produk tertentu atau jasa tertentu dengan harga per-unit yang lebih rendah dari seharusnya untuk konsumen tertentu. Tindakan ini dinamakan *universal service*. Penyediaan BBM PSO termasuk kedalam *universal service* karena harga Premium dan Solar untuk seluruh Indonesia adalah sama. Kegiatan servis semacam ini seringkali dibiayai dari memperoleh laba yang lebih tinggi dari penjualan produk atau jasa dari tempat lain. Istilah ini dikenal dengan nama subsidi silang, yang mengacu kepada praktek dimana perbedaan antara harga yang dibayar konsumen yang ditargetkan dan biaya supply dipenuhi dengan subsidi silang dari harga yang dibayar konsumen lain.¹²⁶

Subsidi silang ini diterapkan Pertamina dalam mendistribusikan BBM PSO ke seluruh Indonesia. Biaya mendistribusikan BBM ke seluruh Indonesia adalah bervariasi dan menggunakan berbagai moda transportasi, baik darat, laut, dan udara. Contohnya untuk mengirim Premium dan Solar ke Jaya Wijaya (Wamena) dan Puncak Jaya harus menggunakan pesawat udara. Sehingga biaya pengiriman per liter BBM adalah Rp. 4.863/liter untuk Jaya Wijaya dan Rp. 12.665/liter untuk Puncak Jaya, tetapi harga jual yang ditetapkan pemerintah adalah Rp. 5.500/liter untuk Premium dan Solar. Demikian juga terjadi pada daerah terpencil dan pulau-pulau kecil lainnya.¹²⁷

Cream Skinning terjadi pada saat sebuah supplier hanya berkonsentrasi pada area-area pada pasar yang biaya supply terrendah, misalnya karena alasan

¹²⁶ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal 7.

¹²⁷ Direktorat Pemasaran Pertamina, *op.cit.*, hal 10.

geografis. Perusahaan-perusahaan yang diregulasi pada pasar yang terdapat kewajiban *universal service*, akan menyebabkan mereka pada posisi kebangkrutan, yakni pada saat kompetitor mengambil bagian-bagian pasar yang bersifat *low cost high profit* yang sebenarnya berfungsi krusial untuk menutup kerugian yang terjadi pada bagian pasar yang ongkos *supply* yang tinggi.¹²⁸

Sulitnya pelaku usaha baru untuk ikut dalam usaha penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi selain karena faktor eksternal, yakni campur tangan pemerintah, tetapi juga karena faktor internal industri migas itu sendiri. Dalam industri minyak dan gas bumi jarang ditemukan struktur pasar persaingan sempurna. Pada umumnya struktur pasar yang ada pada industri energi adalah monopolistik dan oligopoli. Struktur monopoli ini disebabkan faktor-faktor alamiah perusahaan itu sendiri yang menciptakan struktur pasar. Sebuah perusahaan dengan tingkat skala ekonomi yang jauh lebih besar dari pada pesaingnya dapat membuat produsen lain terhambat untuk masuk ke pasar tersebut.

Pertamina karena telah mempunyai kelengkapan infrastruktur yang telah terintegrasi secara vertikal mulai dari unit pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga yang akhirnya menurunkan *cost*. Fasilitas infrastruktur ini pun telah tersebar di beberapa daerah sehingga distribusi dapat menjangkau seluruh Indonesia. Sehingga skala ekonomi yang dimiliki Pertamina adalah besar dan akan sulit bagi pelaku usaha baru untuk dapat bersaing dengan Pertamina. Besarnya skala ekonomi yang dimiliki Pertamina bisa dikatakan monopoli alamiah. Monopoli alamiah digambarkan sebagai keadaan dimana satu perusahaan dapat menciptakan skala ekonomi yang sangat besar dimana dapat memenuhi permintaan seluruh pasar dengan biaya produksi marginal yang lebih rendah, dibandingkan dipenuhi oleh dua perusahaan dengan skala ekonomi yang lebih kecil.

¹²⁸ Ben W. F. Depooter, *op. cit.*, hal. 8.

BAB 4

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Proses pemilihan badan usaha yang akan mendapat penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi dilakukan oleh Badan Pengatur Hilir Migas melalui Lelang atau Penunjukan Langsung. Mekanisme Lelang akan ditempuh apabila ada lebih dari 1 (satu) badan usaha yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan BPH Migas dalam Peraturan BPH Migas No: 09/P/BPH Migas/XII/2005. Pada proses pemilihan badan usaha untuk 4 (empat) periode penugasan yang lalu, selalu diberikan kepada Pertamina melalui Penunjukan Langsung karena hanya ada 1 (satu) badan usaha yang memenuhi kriteria BPH Migas. Dari kriteria-kriteria BPH Migas terdapat 3 (tiga) kriteria utama yang tidak dapat dipenuhi oleh para pelaku usaha baru, yakni:
 1. Memiliki dan/atau menguasai fasilitas penyimpanan, fasilitas pengangkutan, dan fasilitas penjualan yang sesuai dengan kuota yang ditetapkan pada Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
 2. Telah beroperasi atau melakukan kegiatan penyediaan dan pendistribusian BBM mencakup minimal 2 (dua) Wilayah Distribusi Niaga yang ditawarkan;
 3. Mempunyai cadangan operasional yang ditetapkan oleh Badan Pengatur di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bagi pelaku usaha baru kriteria tersebut terlalu tinggi dan memberatkan sehingga hanya dapat dipenuhi oleh Pertamina selaku *incumbent* yang telah lebih dulu beroperasi dan membangun infrastruktur.

2. Meskipun Kegiatan Usaha Hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Namun Pemerintah tetap berkewajiban menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu badan usaha yang dipilih BPH Migas untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian BBM harus mampu:

1. Menjamin ketersediaan dan distribusi BBM diseluruh NKRI;
2. Memenuhi kebutuhan BBM daerah terpencil atau yang mekanisme pasarnya belum berjalan.

Untuk kepastian kemampuan badan usaha menjamin kelancaran distribusi BBM keseluruhan Indonesia, BPH Migas telah menetapkan sejumlah kriteria, yang bagi pelaku usaha baru kriteria tersebut terlalu tinggi sehingga menjadi Hambatan untuk Masuk (*Barrier to Entry*) pada usaha penyediaan dan pendistribusian BBM PSO. Tindakan BPH Migas dapat dibenarkan karena tujuan terpenting adalah menjamin kelancaran pendistribusian BBM keseluruhan Indonesia yang merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak

Monopoli yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur pada Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Dengan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999, monopoli yang diberikan BPH Migas kepada Pertamina atas penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO untuk seluruh wilayah Indonesia adalah sah dan diperbolehkan undang-undang.

3. Pelaku usaha baru mengajukan 2 (dua) usul kepada pemerintah agar regulasi menjadi lebih kondusif untuk berusaha, antara lain:

1. Pelaku usaha baru meminta diberi kesempatan menggunakan infrastruktur yang dimiliki oleh Pertamina (*Open Access*);

2. Pelaku usaha baru meminta agar penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM PSO dilakukan secara Parsial, dimana untuk seluruh wilayah Indonesia ditunjuk lebih dari satu operator atau untuk tiap Wilayah Distribusi Nasional memiliki Operator yang berbeda.

Mengenai permintaan *Open Access*, BPH Migas sudah mengatur dalam Peraturan BPH MIGAS No. 06/P/BPH Migas/III/2005 tentang Pedoman Pemanfaatan Bersama Fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak Serta Fasilitas Penunjang Milik Badan Usaha. Sehingga sebenarnya infrastrukturnya bisa gabung dengan Pertamina, namun realisasi *open access* ini masih mempunyai beberapa kendala. Pertamina masih belum mau membuka akses pada infrastrukturnya karena ini bertentangan dengan kedudukan Pertamina yang sekarang sudah sejajar dan sama dengan pelaku usaha lainnya, sehingga harus berada pada *Playing Field* yang sama. Namun tanpa adanya kebijakan pemberian *Open Access* pada fasilitas infrastruktur Pertamina, pelaku usaha baru akan sulit untuk dapat ikut pada usaha penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi. Besarnya skala ekonomi yang dimiliki Pertamina bisa dikatakan monopoli alamiah. Walaupun dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang memberlakukan liberalisasi. Dengan besarnya skala ekonomi serta kelengkapan infrastruktur yang telah dimiliki Pertamina, pelaku usaha baru akan sulit untuk bersaing.

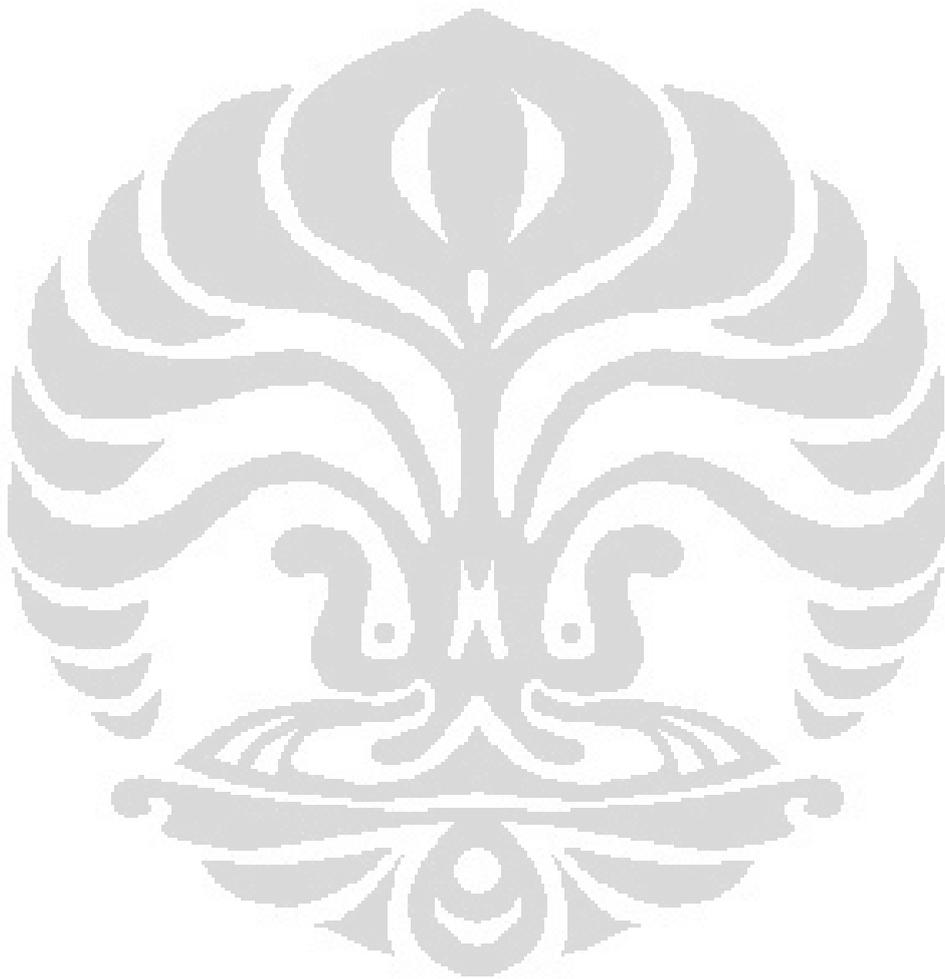
Mengenai penugasan pendistribusian BBM PSO secara Parsial sebagaimana usul pelaku usaha baru agar penugasan pendistribusian BBM PSO dapat dipecah-pecah per Wilayah Distribusi Nasional, sebaiknya tidak dilakukan oleh pemerintah. Alasan agar usul ini sebaiknya ditolak adalah karena teori *Cross-Subsidization* (Subsidi Silang) dan teori *Cream-Skinning*. *Cross-Subsidization* (Subsidi Silang) terjadi karena pemerintah menetapkan harga Premium dan Solar adalah sama untuk seluruh Indonesia sehingga dalam penyediaan dan pendistribusian BBM Pertamina membiayai ongkos pengiriman daerah jauh dengan surplus dari daerah yang dekat. Sehingga apabila dilakukan pemecahan penugasan, dapat terjadi *Cream Skinning* dimana sebuah supplier hanya berkonsentrasi pada area-area pada pasar yang biaya *supply* terendah (*low cost high profit*) yang sebenarnya berfungsi

krusial untuk menutup kekurangan yang terjadi pada bagian pasar yang ongkos supply yang tinggi

Saran

1. Badan Pengatur Hilir Migas sebaiknya tidak menerapkan penugasan parsial penyediaan dan pendistribusian BBM PSO. Karena walaupun penugasan parsial akan lebih memudahkan pelaku usaha baru untuk terjun pada usaha penyediaan dan pendistribusian BBM PSO, namun penugasan parsial dapat menyebabkan pelaku usaha baru lebih berkonsentrasi pada Wilayah Distribusi Niaga yang biayanya paling rendah tetapi labanya besar dan menjauhi wilayah-wilayah yang kurang komersil. Kecenderungan ini adalah wajar mengingat tujuan utama pelaku usaha adalah mencari laba. Berbeda halnya dengan Pertamina yang adalah Badan Usaha Milik Negara, dimana walaupun BUMN didirikan untuk mengejar keuntungan tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak diberi penugasan khusus oleh pemerintah. Pada saat kompetitor (pelaku usaha baru) mengambil bagian-bagian pasar yang bersifat *low cost high profit* yang sebenarnya berfungsi krusial untuk menutup kerugian yang terjadi pada bagian pasar yang ongkos supply yang tinggi, dapat menyebabkan Pertamina mengalami kebangkrutan.
2. Pemerintah sebaiknya dalam mengatur penggunaan fasilitas bersama (*Open Access*) tetap membuat persyaratan agar pelaku usaha baru membangun infrastruktur. Karena walaupun pelaku usaha baru pada industri yang karena skala ekonomisnya termasuk pada monopoli alamiah seperti industri distribusi BBM, tidak akan dapat bersaing dengan *incumbent* apabila tidak diberikan akses penggunaan fasilitas bersama. Apabila pelaku usaha baru tidak melakukan pembangunan infrastruktur, nilai tambah liberalisasi industri hilir migas akan kurang. Karena dengan infrastruktur yang telah tersedia sekarang ini, kelangkaan dan keterlambatan distribusi BBM oleh Pertamina masih rentan terjadi. Sehingga sebaiknya pemerintah meminta pelaku usaha baru untuk membangun infrastruktur, namun bukan untuk bersaing dengan infrastruktur *incumbent*, tetapi lebih kepada menutup kekurangan infrastruktur *incumbent*.

3. Pemerintah sebaiknya terus memperbaiki regulasi agar persaingan usaha pada industri hilir migas khususnya pada penyediaan dan pendistribusian BBM Bersubsidi dapat tercapai, karena walaupun persaingan usaha baru terjadi pada BBM Non Subsidi efek positif sudah dapat dilihat dan dirasakan konsumen.



DAFTAR REFERENSI

A. Buku, Skripsi, Tesis, dan Disertasi

- Anggraini, A.M. Tri. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003.
- Church, Jeffrey & Roger Ware. *Industrial Organization : A Strategic Approach*. Singapore: McGraw-Hill, 2000.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Cet. 2. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2003.
- Fauzi, Akhmad. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Ginting, Elyta Ras. *Hukum Anti Monopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999*, Cet. 1. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Griffiths, Alan & Stuart Wall, *Intermediate Micro Economics: Theory and Application*. New York : Addison Wesley Longman, 1996.
- Ibrahim, Jhonny. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Cet. 2. Malang: Bayu Media, 2007.
- Mamudji, Sri et al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Satriya, Eddy. *Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur*. Jakarta, Menko Perekonomian, 2007.
- Sanusi, Bachrawi. *Potensi Ekonomi Migas Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Simamora, Rudi M. *Hukum Minyak dan Gas Bumi*. Jakarta: Djambatan, 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Jakarta: RajaGrafindo, 2006.
- Wibowo, B. Edi. "Strategi Pertamina Membangun Daya Saing Global Dalam Industri Migas Pasca UU Migas Tahun 2001." Tesis Magister Manajemen FE-UI. Jakarta, 2003.

Wijaya, Gunawan dan Ahmad Yani, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*. Cet. 3. Jakarta: Rajagrafindo Widjaja, 2002.

Wiradiputra, Ditha. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia*. Jakarta: DIKTI, 2004.

B. Artikel, Jurnal, dan Karya Ilmiah

Budyo, Hanung. "Pertamina Pasti Pas Untuk Ketepatan Kualitas, Kuantitas dan Pelayanan." *KOMPAS*. 28 Juli 2008.

Coutrier, PL. "Berikan Kepercayaan Pada SDM Pertamina." *Warta Pertamina*

Depooter, Ben W. F. "Regulation of Natural Monopoly." Center for Advance Studies in Law and Economics, University of Ghent, 1999.

Hendroko, Roy. "Kebijakan Energi Alternatif dalam Perspektif Swasta." Disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Strategi Ketahanan Energi yang Berkelanjutan untuk Mempertahankan Ketahanan Nasional, 10 September 2008.

Husein Perwakilan Menko. Perekonomian. Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha Pada Industri Hilir Migas, Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Jakarta, 1 Juli 2008.

Ibrahim, Firdaus. "MIGAS Dalam Kancah Geopolitik Internasional." *VISI Jurnal Institute for Policy Studies (IPS)*. Volume 3, April 2002.

Iqbal, Mohammad. "Evaluasi Implementasi Kebijakan Sektor Hilir Migas." Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas. Jakarta, 30 Juni 2008.

Kim, S. Ran and A. Horn. "Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies." Departemen of Economic and Social Affairs Discussion Paper Series. New York, Maret 1999).

Legowo, Evita H. (Dirjen MIGAS). "Kebijakan Pemerintah Dalam Menjamin Ketahanan Energi dan Peran Minyak dan Gas Bumi." Disampaikan pada Seminar Nasional Membangun Strategi Ketahanan Energi yang Berkelanjutan untuk Mempertahankan Ketahanan Nasional, 10 September 2008.

Machmud, T. N. "Tinjauan Umum Tentang Bisnis Migas." Disampaikan pada ALSA – FHUI Oil and Gas Week, 22 Februari 2007.

Martadisastra, Dedie S. "Kebijakan Persaingan di Sektor Hilir Migas." Disampaikan pada Seminar Persaingan Usaha pada Industri Hilir Migas, Jakarta, 1 Juli 2008.

Salim, Fahrudin. "Skenario Baru Pengelolaan Migas." *VISI Jurnal Institute for Policy Studies (IPS)*. Volume 3, April 2002.

Silalahi, Darwin. "Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia." Disampaikan pada Seminar Persaingan Industri Hilir Migas KPPU, Jakarta, 30 Juni 2008.

Yunus, Mohh. Ibrahimnuddin Mohd. "PT Petronas Niaga Indonesia." Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia, Jakarta, 1 Juli 2008.

BPH MIGAS. "National Interest dan Instrumen Persaingan Dalam Arah Kebijakan Sektor Hilir Migas." Disampaikan pada Seminar Persaingan Usaha Dalam Industri Hilir Migas Indonesia. Jakarta, 1 Juli 2008.

Direktur Utama PT Pertamina (Persero). "Memahami Pengadaan Minyak Mentah dan BBM." Disampaikan pada seminar Mafia Minyak Mitos versus Realita, Auditorium Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 21 Juli 2008.

Direktur Pemasaran Pertamina. "Penyediaan BBM PSO." Disampaikan pada Seminar Nasional Persaingan Usaha pada Industri Hilir Migas, Jakarta Juli 2008.

Fakultas Hukum Universitas Indonesia. "Hasil Lokakarya Pengkajian RUU MIGAS." Depok: FHUI, 3 - 4 Juni 1999.

"Analisis Kualitas Oktan Bahan Bakar Minyak Indonesia." *AutoCar Indonesia*. Edisi 2005.

"Oligopoli Untuk BBM Bersubsidi" *KOMPAS*. Edisi 26 Desember 2008.

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

C. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*. UU No. 8 tahun 1971. LN No.76 Tahun 1971.

_____. *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*. UU No. 22 Tahun 2001. LN No. 136 Tahun 2001. TLN No. 4152.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa*. PP No. 67 Tahun 2002. LN No. 141 Tahun 2002. TLN No. 4253.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Hilir Migas*. PP No. 36 Tahun 2004. LN No. 124 Tahun 2004. TLN No. 4436.

_____. *Peraturan Presiden Tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Tertentu*, PerPres No. 71 Tahun 2005.

Jakarta. Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi. No. 09/P/BPH Migas/XII/2005.

_____. Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi. No. 06/P/BPH Migas/III/2005.

D. Internet

Haryono, Tubagus. Kepala BPH Migas, "BPH Migas Usulkan Perpanjangan Waktu Distribusi BBM," <http://www.antara.co.id/arc/2008/9/10/bph-migas-usulkan-perpanjangan-waktu-distribusi-bbm/>

Yenni, Defri. "Transformasi SPBU Pertamina di Tengah Era Perubahan", <http://www.medanbisnisonline.com/rubrik.php?p=93794&more=1>, diakses pada 10 Oktober 2008.

"Wawancara khusus dengan Purnomo Yusgiantoro (Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral)," <http://indonesiaenergywatch.com/?p=72>, Juni 2008.

Kepala BPH Migas, "Tender BBM PSO Terhambat Yuridis" www.fajar.co.id diakses Kamis, 11 September 2008

Blue Print Badan Pengatur Hilir Migas, www.bphmigas.go.id hal. 39. diakses pada 12 November 2008.

"Pertamina Kembali Menangkan BBM PSO 2008," *Media Pertamina*, edisi no. 01 tahun XLIV, 7 Januari 2008, http://www.pertamina.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3486&Itemid=593

"SPBU Asing Tekan Pendapatan Pertamina 30 Persen", <http://www.suarapembaruan.com/News/2008/08/06/Ekonomi/eko09.htm>, diakses 7 November 2008.

"Tahun Ini SPBU Pasti Pas Lebih Dari Seribu"; <http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/27/18270633/tahun.ini.spbu.pasti.pas.lebih.dari.seribu>, diakses 7 November 2008.

“Hanya Satu SPBU Raih Pasti Pas,” <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/3/hanya-satu-spbu-raih-pasti-pas/>, diakses 5 November 2008.

”Tahun 2008, Tahun 1.000 SPBU Pasti Pas” http://www.pertamina.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3799&Itemid=843, diakses 7 November 2008.

“Indonesia Tak Gunakan Timbal Lagi Dalam BBM”, <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/indonesia-tak-gunakan-timbal-lagi-dalam-bbm/>, diakses 7 November 2008.

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

”Pertamina Targetkan Pembangunan 5.000 SPBU Hingga Tahun 2009,” <http://www.antara.co.id/arc/2007/8/22/pertamina-targetkan-pembangunan-5000-spbu-hingga-tahun-2009/>, diakses pada 20 Oktober 2008.

“Octane,” <http://www.osbornauto.com/racing/octane.htm>, diakses pada 15 Oktober 2008.

“TEL,” <http://www.cleanairnet.org/baq2006/1757/article-71186.html>, diakses pada 27 Oktober 2008.

<http://www.iht.com/articles/2006/04/12/business/gas.php>, diakses 10 Oktober 2008.

http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/modules/events/event_0048.html?uri=/bphmigaspages/, diakses pada 12 November 2008.

http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/modules/news/news_0695.html?uri=/bphmigaspages/, diakses pada 12 November 2008