



UNIVERSITAS INDONESIA

**KAJIAN PENERAPAN PASAL 50 HURUF a
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
“STUDI KASUS PENGELOLAAN AIR BERSIH DI PULAU
BATAM OLEH PT ADHYA TIRTA BATAM “**

TESIS

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

**ABDUL HAKIM PASARIBU
0706299694**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM STUDI MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
PROGRAM KEKHUSUSAN EKONOMI PERSAINGAN USAHA
JAKARTA
DESEMBER 2009**

Universitas Indonesia

ABSTRAK

Nama : Abdul Hakim Pasaribu
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Kajian Penerapan Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 “Studi Kasus Pengelolaan Air Bersih Di Pulau Batam Oleh PT Adhya Tirta Batam“

Penelitian ini mengkaji penerapan Pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap praktek monopoli yang dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk oleh negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan menggunakan studi kasus Monopoli Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam (Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008). Dalam penelitian ini penulis melakukan analisis yang menyatakan hak monopoli yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam bukan merupakan pengecualian sebagaimana yang diatur pada Pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pada studi kasus yang dianalisis dalam penelitian ini, terdapat bukti dampak kerugian yang ditanggung oleh masyarakat akibat Kebijakan Penghentian Sambungan Air yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam, tetapi kerugian tersebut tidak terjadi karena adanya perilaku monopoli. Penghentian sambungan air dilakukan karena adanya keterbatasan kapasitas produksi dan distribusi air bersih, bukan karena untuk pembatasan output yang bertujuan untuk menaikkan harga.

Kata Kunci:
Praktek Monopoli, Analisis Dampak

ABSTRACT

Name : Abdul Hakim Pasaribu
Study Program : Planning and Public Policy
Judul : Study of Implementation Article 50 (a) Law Number 5 Year 1999, “Case Study : Water Treatment in Batam Island by PT Adhya Tirta Batam”

This study examine implementation of article 50 (a) Law Number 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices And Unfair Business Competition toward monopolistic practices which is done by a company appointed by state. This study use descriptive method by using case study of Monopoly of Water Treatment in Batam Island by PT Adhya Tirta Batam (Case Number 11/KPPU-L/2008). Based on the analysis, this study declare that PT Adhya Tirta Batam’s monopoly right was not exempted from implementation of Article 50 (a) Law Number 5 1999.

In this case study, there was evidence of society loss as impact of Ceasing Water Connection Policy by PT Adhya Tirta Batam, but that loss was not occur cause of monopoly practice. Ceasing water connection which is done by PT Adhya Tirta Batam because there was lack of production and distribution capacity, not intended to limit output in order to increasing the price.

Key words:
Monopoly Practices, Impact Analysis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GRAFIK	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Ruang Lingkup Penelitian.....	9
1.5 Manfaat Penelitian	9
1.6 Metodologi	9
1.6.1 Metode Penelitian	9
1.6.2 Data	10
1.6.3 Kerangka Berfikir	12
1.7 Sistematika Penulisan	12
2. TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Pasar Monopoli	14
2.1.1 Faktor-Faktor Yang Menimbulkan Monopoli.....	14
2.1.2 Pemaksimalan Keuntungan Perusahaan Monopoli	15
2.1.3 Efek Efisiensi Kegiatan Monopoli	18
2.2 Regulasi Terhadap Monopoli	19
2.2.1 Penentuan Keuntungan Monopolis Oleh Regulator.....	26
2.3 Monopoli dan Praktek Monopoli	27
2.4 Pendekatan <i>Per Se Illegal dan Rule Of Reason</i> dalam Hukum Persaingan	29
2.5 Hasil Penelitian Sebelumnya	35
2.5.1 Irianto, Gatot. “Dampak Privatisasi Air.”, Jurnal Litbang Deptan, 2004	35
2.5.2 Puspa, Anita, “Analisis Kesiediaan Membayar Pelanggan Rumah Tangga Terhadap Air Bersih PDAM Kota Cilegon (Studi Kasus Pelanggan Rumah Tangga PDAM Cilegon Mandiri).” Tesis Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Jakarta, 2006	36

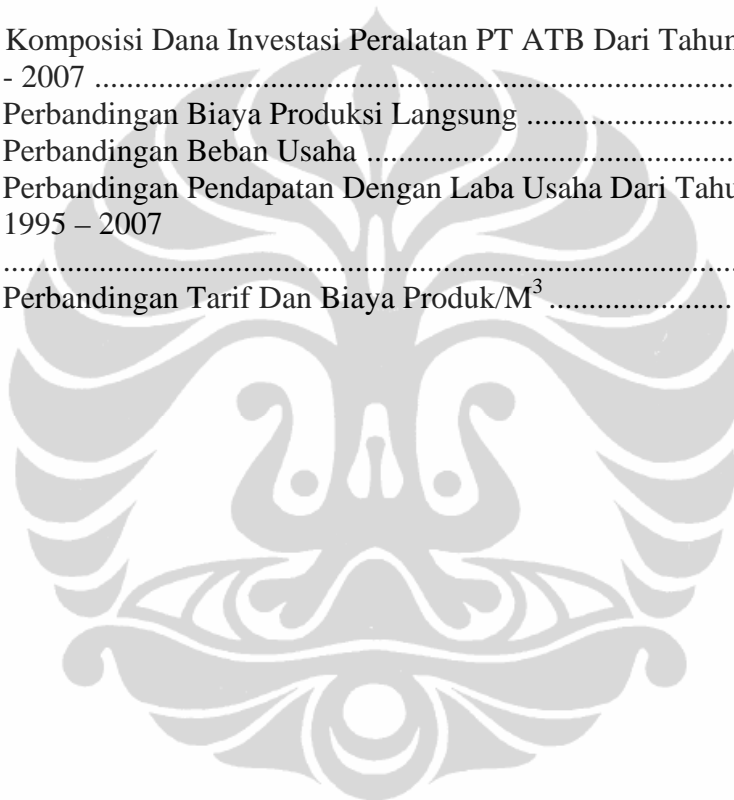
3. DATA-DATA PENELITIAN	38
3.1 Putusan Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008 Tentang Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam	38
3.2 Tentang Peraturan Perundang-undangan Yang Mengatur Pengelolaan Air di Indonesia	40
3.3 Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 Huruf A Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999	42
3.4 Kondisi Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam sebelum Perjanjian Konsesi	46
3.5 Perjanjian Konsensi antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam	48
3.6 Kinerja PT Adhya Tirta Batam Selama Pelaksanaan Perjanjian Konsesi	54
3.6.1 Investasi <i>Water Treatment Process</i> (WTP) dan Jaringan Distribusi oleh PT Adhya Tirta Batam	54
3.6.2 Struktur Biaya Operasional PT Adhya Tirta Batam	57
3.6.3 Kenaikan Tarif Air Bersih Yang Dilakukan Oleh PT Adhya Tirta Batam	59
3.6.4 Tentang Keterlibatan Pemko Batam Terkait Dengan Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam	68
3.6.5 Kondisi Keuangan PT Adhya Tirta Batam	69
3.7 Kebijakan Penghentian Sambungan Meteran Air Baru oleh PT Adhya Tirta Batam	72
3.8 Tentang Prosedur Pemasangan Sambungan Baru oleh PT Adhya Tirta Batam	74
3.9 Hasil Kuesioner Terhadap Para Pengembang	77
3.10 Tentang Perusahaan Lain Yang Melakukan Pengelolaan Air Bersih Di Pulau Batam	79
4. ANALISIS	81
4.1 Analisis Terhadap Hak Atas Air	81
4.2 Analisis Terhadap Proses Pelibatan Pihak Swasta Sebagai Pengelola Air Bersih di Pulau Batam	83
4.3 Analisis Terhadap Pembayaran Dividen Kepada Pemegang Saham PT Adhya Tirta Batam	86
4.4 Analisis Terhadap Inventasi Yang Dilaksanakan oleh PT Adhya Tirta Batam	88
4.5 Analisis Terhadap Kebijakan Tarif Air Oleh PT Adhya Tirta Batam	92
4.6 Analisis Penerapan Hukum Persaingan Terhadap Kebijakan Penghentian Sambungan Air Baru Yang Dilakukan Oleh PT Adhya Tirta Batam	98
4.7 Analisis Penerapan Pasal 50 Huruf a Terhadap Praktek Monopoli Yang Dilakukan Oleh PT Adhya Tirta Batam	107

5. KESIMPULAN DAN SARAN	113
5.1 Kesimpulan	113
5.2 Saran	114
DAFTAR REFERENSI	116



DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1	Pemaksimum Keuntungan Perusahaan Monopoli	16
Grafik 2.2	Efek Efisiensi Kegiatan Monopoli	18
Grafik 2.3	Monopoli Alamiah	20
Grafik 2.4	Monopoli Alamiah, Duapoli dan Persaingan Sempurna	21
Grafik 2.5	Campur Tangan Pemerintah Pada Pasar Monopoli	23
Grafik 4.1	Perbandingan Antara Modal & Dividen PT Adhya Tirta Batam	86
Grafik 4.2	Komposisi Dana Investasi Peralatan PT ATB Dari Tahun 1995 - 2007	89
Grafik 4.3	Perbandingan Biaya Produksi Langsung	93
Grafik 4.4	Perbandingan Beban Usaha	93
Grafik 4.5	Perbandingan Pendapatan Dengan Laba Usaha Dari Tahun 1995 – 2007	94
Grafik 4.6	Perbandingan Tarif Dan Biaya Produk/M ³	95



DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Proyeksi Investasi PT Adhya Tirta Batam Selama 25 Tahun	52
Tabel 3.2	Kapasitas Produksi WTP di Pulau Batam Tahun 2008	55
Tabel 3.3	Akumulasi Investasi WTP PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 1995 – 2007	56
Tabel 3.4	Perkembangan Produksi dan Pelanggan PT Adhya Tirta Batam Sejak Tahun 1999 – 2007	57
Tabel 3.5	Komposisi Biaya Langsung PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 2001 – 2006	58
Tabel 3.6	Komposisi Biaya PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 2002 - 2007	58
Tabel 3.7	Daftar Tarif Air Bersih Dari Tahun 1995 – April 2003	59
Tabel 3.8	Tarif Air Bersih Januari 2008 – Januari 2009	63
Tabel 3.9	Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam Dengan PDAM Di Tanjung Pinang	65
Tabel 3.10	Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam Dengan PDAM Di Jakarta	66
Tabel 3.11	Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam Dengan PDAM Di Bandung	67
Tabel 3.12	Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam Dengan PDAM Di Surabaya	68
Tabel 3.13	Data Laporan Keuangan PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 1999 – 2007	69
Tabel 3.14	Rasio Keuangan PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 1999 – 2007	70
Tabel 3.15	Jumlah Sambungan Meter Air Baru Tahun 2007	73
Tabel 4.1	Pembayaran Dividen PT Adhya Tirta Batam Tahun 195 – 2007	86
Tabel 4.2	Perbandingan Komposisi Pelanggan PT Adhya Tirta Batam Sejak Tahun 1999 – 2006	96
Tabel 4.3	Perbandingan MR Dengan MC Mulai Tahun 1999 – 2007	96
Tabel 4.4	Jumlah Sambungan Meteran Air Baru Tahun 2007	105

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Perjanjian Konsesi Antara Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Konsorsium Biwater International Limited, PT Bangun Cipta Kontraktor, dan PT Syabata Cemerlang



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Air merupakan kebutuhan utama manusia dan makhluk hidup lainya di dunia. Air dibutuhkan tidak hanya untuk kelangsungan hidup setiap manusia dalam mencukupi kebutuhan pokok sehari-hari, tetapi juga untuk kepentingan pertanian, untuk industri, lingkungan, transportasi dan lain-lain. Setiap orang berhak untuk mendapatkan air yang cukup, layak dan sehat tanpa pengecualian. Komite PBB untuk Hak Asasi Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan air adalah hak asasi manusia. Hak asasi atas air memberikan setiap orang hak untuk secara cukup dan layak mengakses secara fisik dan terjangkau air untuk penggunaan pribadi dan domestik. Hal ini juga telah dipertegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*"

Dalam perkembangannya, air yang awalnya merupakan barang publik yang mudah untuk ditemukan dan dikonsumsi, telah berubah menjadi sumber daya yang langka, oleh karena ketersediaannya yang semakin menipis. Terkait dengan hal ini, pengelolaan dan penyediaan air bersih yang awalnya dilakukan oleh negara untuk kepentingan masyarakat secara pelan-pelan beralih ke tangan lembaga profit baik itu oleh perusahaan negara ataupun pihak swasta. Konferensi Air PBB di Mar del Plata, Maret 1977, meluncurkan *UN Decade for Drinking Water and Sanitation for the 1980s*¹. Program ini dimaksudkan agar penduduk dunia mempunyai akses terhadap air bersih dan sanitasi yang cukup di tahun 1990. Pandangan dan kepentingan bahwa air adalah hak asasi manusia yang harus dipenuhi memenangkan pertarungan dalam forum tersebut. Namun dalam sidang evaluasi di New Delhi, kelompok pro-privatisasi menemukan ruang untuk terlibat

¹ "Privatisasi Air : Untuk Kepentingan Siapa," (<http://www.george-hormat.blogspot.com/2008/privatisasi-air-untuk-kepentingan.siapa.html>), diakses 11 Mei 2009.

lebih lanjut dalam pengelolaan dan penyediaan air bersih. Besarnya permintaan air bersih dan inefisiensi pengelolaan oleh pemerintah dipandang sebagai sebab utama kelemahan pelaksanaan program tersebut. Kesimpulan itu segera dimanfaatkan kekuatan pro-privatisasi untuk menekankan pergeseran dari keterlibatan negara ke sektor swasta sebagai salah satu solusi.

Di Indonesia peralihan peran pemerintah dalam penyelenggaraan air bersih mulai dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang kehadirannya disahkan melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, sebagai kesatuan usaha milik Pemda yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan umum di bidang air bersih. Aktifitas PDAM mulai dari mengumpulkan, mengolah dan menjernihkan, sampai mendistribusikannya kepada pelanggan. Keberadaan PDAM dibutuhkan seiring dengan pertumbuhan daerah perkotaan dimana masyarakat perkotaan membutuhkan air bersih yang layak untuk dikonsumsi, karena air tanah diperkotaan telah tercemar dengan berbagai bakteri dan logam.

Dalam perkembangannya keberadaan PDAM di Indonesia menunjukkan kondisi yang mengkhawatirkan. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Persatuan Perusahaan Air Minum (Perpamsi) pada tahun 1999 menunjukkan 87 dari 303 PDAM di seluruh Indonesia berada dalam kondisi kritis. Kondisi yang sama juga dinyatakan oleh Bapekin dalam Buletin BAPEKIN No. 06/Tahun I/2001 yang menyatakan sebanyak 296 PDAM mengalami permasalahan dalam kegiatan operasional². Permasalahan yang dihadapi oleh sebagian besar PDAM di Indonesia antara lain kesulitan mendanai biaya operasional dan masalah efisiensi sehingga tidak dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada pelanggan. Akibatnya kualitas air bersih yang diproduksi juga rendah. Masyarakat kerap mengeluh air yang disalurkan PDAM sering macet, keruh dan masih bau. Bahkan di beberapa wilayah konsumen hanya dapat menggunakan air yang diproduksi PDAM untuk

² Percik, "Media Informasi Air Minum & Penyelamatan Lingkungan", Edisi Oktober 2004, hal. 3.

keperluan kebersihan (mandi, mencuci), sedangkan untuk air minum konsumen terpaksa harus mengeluarkan uang ekstra untuk membeli air minum dalam kemasan. Tingkat kebocoran yang tinggi juga berdampak terhadap tingkat efisiensi PDAM. Tingkat kebocoran fisik PDAM di Indonesia rata-rata di atas 30%. Bahkan tingkat kebocoran di PAM Jaya (Jakarta) mencapai 57% yang mengakibatkan kerugian sampai miliaran rupiah³.

Berdasarkan permasalahan dan kondisi tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang memberikan ruang kerjasama antara PDAM dengan pihak swasta yang telah dimulai sejak tahun 1987 melalui Departemen Pekerjaan Umum. Bahkan pemerintah memberikan ruang yang lebih luas lagi dalam swastanisasi air bersih dengan mengizinkan penanaman modal asing (PMA) berdasarkan Paket Deregulasi No. 2 Tahun 1995. Dengan melibatkan swasta nasional dan asing, pemerintah berharap PDAM dapat meningkatkan kuantitas, kualitas, kontinuitas dan efisiensi penyediaan air bersih. Peran pihak swasta dalam pengelolaan dan penyelenggaraan air bersih makin diperjelas dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air yang disahkan tanggal 19 Februari 2004. Dalam UU tersebut terkandung substansi yang memberi peluang adanya privatisasi dan komersialisasi sumber-sumber air, khususnya dalam pasal 7, 8 dan 9 yang mengisyaratkan terbukanya peluang penguasaan air oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta, dan/atau kelompok masyarakat.

Keterlibatan pihak swasta di sektor pengelolaan air bersih telah dilakukan di beberapa daerah jauh sebelum terbitnya UU Nomor 7 Tahun 2004. Di Jakarta dibentuk kerjasama antara PAM Jaya dengan 2 perusahaan asing yaitu Thames Water International dari Inggris dan Lyonnaise des Aux yang merupakan perusahaan Perancis pada tahun 1998. Bahkan di Pulau Batam, swastanisasi penyelenggaraan air bersih dimulai sejak tahun 1995 dengan dibentuknya konsorsium PT Adhya Tirta Batam yang terdiri dari 3 perusahaan yaitu Biwater International Ltd., PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang.

³ Berita Acara Pemeriksaan Saksi BAPESPAM Perkara KPPU Nomor 11/KPPU-L/2008.

Privatisasi pengelolaan air bersih yang dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air sebenarnya telah menimbulkan banyak protes dari berbagai pihak. Bahkan beberapa pihak telah mengajukan uji materi terhadap Undang-undang ini ke Mahkamah Konstitusi. Meskipun Majelis Hakim di Mahkamah Konstitusi menolak permohonan untuk membatalkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tersebut, banyak pihak yang meragukan pelibatan pihak swasta dalam pengelolaan air bersih dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh PDAM di Indonesia⁴. Kritik yang menyatakan negara wajib menjamin dan memberikan perlindungan pada masyarakat yang tidak mampu dalam mendapatkan akses terhadap air yang sehat dan terjangkau, dan peran sosial tersebut tidak dapat digantikan oleh pihak swasta yang memiliki tujuan utama mengejar keuntungan. Selain itu kritik terhadap tarif yang terus naik sejak privatisasi air bersih diberlakukan telah banyak terjadi. Dalam kritik tersebut juga disampaikan solusi dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi PDAM dalam mengelola air bersih dengan cara melakukan 3 strategi antara lain (1) identifikasi, karakterisasi, dan pemetaan sumber-sumber air minum prinsipal/utama, (2) alokasi untuk pendanaan dan pengelolaan dan (3) peningkatan kemampuan sumber daya manusia dalam pengelolaan dan penyediaan air minum.

Pelimpahan hak monopoli kepada BUMN/BUMD atau pihak swasta pada sektor pengelolaan air bersih yang menguasai hajat hidup orang banyak menjadikan perusahaan tersebut memiliki kekuatan pasar. Pada saat terjadi pelimpahan hak monopoli dari tangan pemerintah kepada pihak swasta seharusnya sudah beralih pula esensi dari layanan publik. Perusahaan negara menjalankan peran dalam perekonomian nasional untuk memperoleh keuntungan dengan memperhatikan kepentingan atau kemanfaatan umum. Sedangkan pihak swasta didirikan dengan maksud memperoleh keuntungan sebesar-besarnya untuk kepentingan pemilik perusahaan. Perbedaan tujuan inilah yang menimbulkan

⁴ Zainal Arifin Mochtar, "Air Mengalir Menjauhi Konstitusi", *Kompas*, (13 Oktober 2006)

suatu potensi adanya pemanfaatan posisi monopoli oleh perusahaan swasta untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Industri air bersih dicirikan oleh struktur pasar monopolis yang permintaannya bersifat inelastis, sehingga penyelenggara air bersih mempunyai kekuatan pasar yang tinggi. Meskipun tarif air bersih naik tidak menyebabkan pengurangan permintaan dalam jangka pendek. Kondisi ini berpotensi terhadap penyalahgunaan kekuatan monopoli pada sektor air bersih yang akhirnya sangat berdampak terhadap kerugian yang ditanggung oleh masyarakat. Dalam mengatur hal ini, pemerintah (regulator) dapat menggunakan wewenangnya untuk menentukan harga maksimum dari komoditas yang dihasilkan oleh perusahaan monopolis. Intervensi pemerintah ini ditujukan untuk melindungi masyarakat dari penetapan harga yang terlalu tinggi dan komoditas yang terlalu sedikit. Di lain pihak pemerintah juga harus mempertimbangkan agar kebijakan yang diambil tidak merugikan perusahaan monopolis.

Program privatisasi air bersih yang awalnya bermula di Eropa tidak sepenuhnya berhasil di negara berkembang. Di Argentina, privatisasi air yang dipromosikan oleh Bank Dunia bahkan telah menaikkan tarif air sebesar 20% di ibukota Buenos Aires. Di Afrika Selatan (kota Fort Beaufort), daerah konsentrasi warga kulit hitam, tarif air meningkat 600% dari tahun 1994 hingga 1996. Di Ghana, pada bulan Mei 2005, protes masyarakat telah mendepak keluar Biwater (perusahaan swasta penyelenggara air dari Inggris) delapan tahun lebih awal dari kontrak kontroversial dengan pemerintah⁵. Sedangkan di Manila, Filipina tarif air yang semula sebesar 8,78 peso (setara Rp 1.750) per meter kubik naik menjadi sekitar Rp 3.100 setelah privatisasi yang diarsiteki Bank Dunia melalui *International Finance Corporation* (IFC).⁶ Kenaikan diterima masyarakat karena janji mutu pelayanan akan meningkat, selain bosan dengan kinerja birokrasi pemerintah. Kenyataannya tarif air bersih terus naik setiap tahun dan sebagian

⁵ "Privatisasi Air,"

(http://www.indonesiancommunity.multiply.com/journal/item/85/privatisasi_air) diakses 11 Mei 2009.

⁶ "Menyoal Privatisasi Air,"

(http://www.geocities.com/poesta_geo/menyoal_privatisasi_air.htm), diakses 11 Mei 2009.

warga di pelosok belum juga dapat mengakses air bersih. Menurut studi *Freedom from Debt Cohation* (FDC) Filipina, sejak privatisasi, mutu pelayanan jalan ditempat, dan dalam rentang tahun 1997-2001 tingkat kehilangan air terus meningkat dari 45,2% menjadi 48,3%.

Di Indonesia kritik terhadap keterlibatan pihak swasta baik nasional dan asing pada pengelolaan air bersih muncul dengan berbagai alasan antara lain, (1) privatisasi menyebabkan kenaikan tarif yang terus-menerus, (2) pengelola baik itu BUMN/BUMD, pihak swasta bertanggungjawab kepada pemegang saham, bukan kepada pelanggan, (3) privatisasi menghilangkan hak dan kontrol masyarakat, (4) pembiayaan oleh BUMN/BUMN, dan pihak swasta lebih mahal daripada oleh publik⁷. Selain itu kritik juga terkait dengan proses masuknya pihak swasta seperti Thames Water International, Lyonnaise des Aux dan konsorsium PT Adhya Tirta Batam dalam pengelolaan air bersih yang dilakukan tanpa melalui proses tender (kompetisi). Kritik tersebut juga menyatakan tanpa adanya proses tender (kompetisi), akan sulit untuk menentukan apakah perusahaan swasta nasional dan asing yang ditunjuk benar-benar perusahaan yang memiliki kompetensi yang dapat memberikan perbaikan terhadap pengelolaan air bersih.

Pada tanggal 13 Oktober 2008, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) KPPU sebagai lembaga pengawas pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan terdapat penyalahgunaan kekuatan monopoli yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam. KPPU pada awalnya menerima menerima pengaduan dari masyarakat yang menanggung kerugian akibat Kebijakan Pengurangan Sambungan Air Baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam pada bulan Juli 2007. Tindakan PT Adhya Tirta Batam tersebut dilakukan akibat usulan kenaikan tarif baru belum disetujui oleh Otorita Batam. Selanjutnya KPPU memeriksa laporan masyarakat tersebut dan menetapkannya menjadi perkara Nomor 11/KPPU-L/2008. Dalam putusan perkara tersebut, KPPU menyatakan Kebijakan Pengurangan Sambungan Air

⁷ *Ibid*

Baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam merupakan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menimbulkan kerugian terhadap pengembang perumahan, kontraktor air dan konsumen.

Dalam penanganan perkara ini muncul pembelaan dari PT Adhya Tirta Batam yang menyatakan KPPU tidak memiliki yurisdiksi dalam menangani perkara tersebut. PT Adhya Tirta Batam menyatakan Kebijakan Pengurangan Sumbangan Air merupakan tindakan yang sesuai dengan Perjanjian Konsesi antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam. Selain itu PT Adhya Tirta Batam menyatakan Perjanjian Konsesi adalah dalam rangka menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air), sehingga harus dikecualikan sesuai dengan bunyi Pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya, dalam proses hukum keberatan atas putusan bersalah KPPU, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Batam menerima permohonan keberatan PT Adhya Tirta Batam dan membatalkan Putusan KPPU. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Batam menyatakan PT Adhya Tirta Batam secara sah memiliki hak monopoli pengelolaan air bersih di Pulau Batam dalam rangka menjalankan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, sehingga tindakan yang dilakukannya tidak dapat dinyatakan melanggar Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dan merupakan tindakan yang dikecualikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Keluarnya putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Batam menjadi pembenaran terhadap penyalahgunaan kekuatan monopoli yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam, dan Majelis Hakim Pengadilan Negeri juga tidak membedakan pengertian antara monopoli dengan praktek monopoli, dimana monopoli menitikberatkan pada struktur sementara praktek monopoli lebih menitikberatkan pada perilaku. Bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak melarang adanya monopoli sepanjang tidak menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum, yang mana hal tersebut merupakan perhatian KPPU dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. KPPU sesuai dengan amanat Pasal 30

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, dalam melaksanakan tugasnya sama sekali tidak dapat mengabaikan praktek usaha yang dapat merugikan kepentingan konsumen, dalam artian KPPU tidak dapat bersembunyi di balik suatu interpretasi Pasal 50 Huruf a apabila terdapat dampak kerugian yang diderita oleh masyarakat atau konsumen akibat perbuatan atau perjanjian yang bertujuan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan di atas, maka penelitian atas pengelolaan air bersih di Pulau Batam oleh PT Adhya Tirta Batam diharapkan dapat memberikan gambaran apakah Kebijakan Pengurangan Sambungan Air Baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam merupakan praktek monopoli dan apakah hak monopoli pengelolaan air bersih yang dimiliki Oleh PT Adhya Tirta Batam menjadikan PT Adhya Tirta Batam dapat dan atau dibenarkan melakukan praktek monopoli sehingga dapat dikecualikan dari penerapan Pasal 50 Huruf a.

1.2. Perumusan Masalah

Secara lebih rinci masalah yang ingin digali dalam tesis ini adalah apakah hak monopoli pengelolaan air bersih yang dimiliki Oleh PT Adhya Tirta Batam menjadikan PT Adhya Tirta Batam dapat dan atau dibenarkan melakukan praktek monopoli sehingga dapat dikecualikan dari penerapan Pasal 50 Huruf a

1.3. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk menjelaskan cakupan penerapan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berkaitan dengan pengecualian terhadap perbuatan dan/atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu tujuan penelitian ini adalah untuk memberi gambaran dampak privatisasi dan praktek monopoli dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam.

Secara rinci tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Memberi gambaran tentang dampak pelibatan sektor swasta dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam.
- b. Menjelaskan penerapan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap kebijakan pengurangan sambungan air baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam.
- c. Menjelaskan cakupan penerapan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap hak monopoli pengelolaan air bersih yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam
- d. Memberikan kontribusi terhadap penyempurnaan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada pengelolaan air bersih di Pulau Batam yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam dan proses hukum penanganan perkara Nomor 11/KPPU-L/2008 yang dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dalam rangka menjelaskan cakupan penerapan Pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Pemerintah
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah untuk penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya Pasal 17 tentang praktek monopoli.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi Otorita Batam agar dapat melakukan pengawasan yang lebih tegas dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam yang dilaksanakan oleh PT Adhya

tirta Batam dan mengantisipasi praktek-praktek monopoli yang merugikan masyarakat.

2. Pelaku usaha

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pelaku usaha tentang perbuatan dan atau perjanjian yang dapat dikecualikan dari penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

1.6. Metodologi Penelitian

1.6.1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif yang bertujuan untuk melakukan eksplanatory dan klarifikasi atas tujuan dan penerapan hukum persaingan khususnya di Indonesia. Dalam tesis ini penulis memaparkan bahwa penerapan hukum persaingan mencakup perbuatan atau perjanjian yang tidak diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Dalam tesis ini penulis, menyertakan analisis terhadap 1 perkara yang ditangani oleh KPPU yaitu kasus Monopoli Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam (Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008). Penulis juga melakukan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berbasis kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bersifat preskriptif, yang artinya penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Dengan demikian obyek yang dianalisis adalah fakta-fakta dilapangan, norma hukum, baik dalam peraturan perundang-undangan yang secara konkrit ditetapkan KPPU dan kebijakan-kebijakan lainnya.

1.6.2. Data

Berdasarkan jenis dan bentuknya, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Namun demikian,

untuk melengkapi atau mendukung analisis data sekunder, tetap diperlukan wawancara dengan informan yang dinilai memahami beberapa konsep atau pemikiran yang ada dalam data sekunder, sejauh dalam batas-batas metode penelitian normatif.

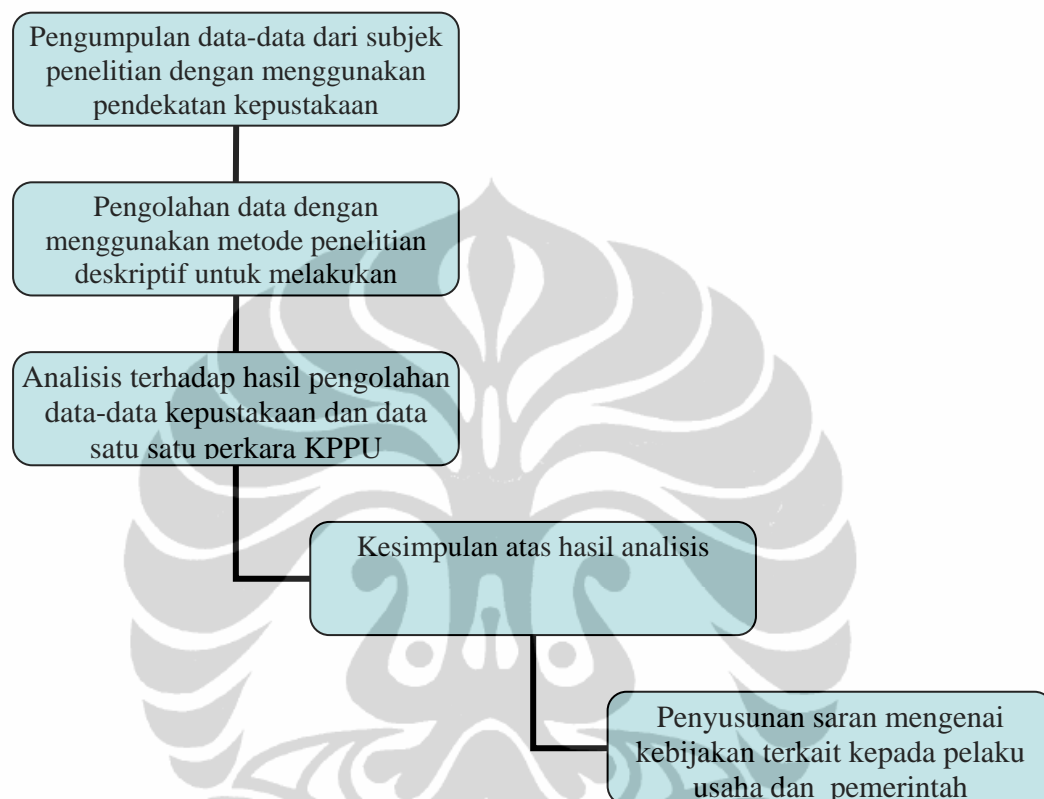
Data kepustakaan digolongkan dalam dua bahan hukum, yaitu bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer meliputi produk lembaga legislatif. Dalam hal ini, bahan yang dimaksud adalah UU Nomor 5 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air serta peraturan lain yang terkait dengan perkara-perkara tersebut di atas.

Bahan-bahan hukum primer lainnya adalah putusan KPPU. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi tulisan-tulisan, makalah dalam jurnal, buku-buku tentang hukum persaingan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, seperti perpustakaan Pascasarjana Universitas Indonesia, perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, perpustakaan KPPU, maupun mengakses data melalui internet. Wawancara dilakukan dengan tim dari KPPU, baik Tim Pemeriksa maupun investigatornya dan pihak-pihak lain yang terkait baik langsung maupun tidak langsung dalam Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008.

Data hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif, artinya data kepustakaan dan hasil wawancara dianalisis secara mendalam, holistik, dan komprehensif. Penggunaan metode analisis secara kualitatif didasarkan pada pertimbangan, yaitu pertama, data yang dianalisis beragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Kedua, sifat dasar data yang dianalisis adalah menyeluruh (*comprehensive*) dan merupakan satu kesatuan bulat (*holistic*). Hal ini ditandai dengan keanekaragaman datanya serta memerlukan informasi yang mendalam (*indepth information*).

1.6.3. Kerangka Berfikir

Untuk mempermudah dalam melaksanakan penelitian, peneliti telah menyusun kerangka berfikir sebagai berikut:



1.7. Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini disusun dalam 5 bab, termasuk bab terakhir yaitu kesimpulan dan saran. Bab pertama berisi paparan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, hipotesis, metodologi penelitian dan sistematika penulisan. Selanjutnya bab kedua akan berisi uraian tentang teori-teori ekonomi mikro berkaitan dengan struktur pasar yang monopolis, kekuatan pasar, permintaan dan penawaran atas barang dan atau jasa, dan aturan-aturan hukum yang terkait analisis hukum persaingan usaha. Teori-teori tersebut akan digunakan untuk melihat interaksi permintaan dan penawaran, serta menjadi dasar untuk menganalisis kebijakan dan dampak terhadap pelibatan pihak swasta dalam pengelolaan sektor publik khususnya air bersih . Dalam bab ini penulis juga akan

memaparkan konsep-konsep persaingan usaha dan analisis penerapan hukum persaingan usaha dalam ekonomi. Pada bab tiga, penulis akan menguraikan fakta-fakta terkait dengan Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008. Bab 4 berisi analisis yang memaparkan teori yang ada kemudian membandingkannya dengan fakta-fakta yang ditemukan pada penanganan Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008 yang selanjutnya ditutup dengan bab terakhir yaitu Bab Kesimpulan dan Saran.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pemahaman dan cara pandang terhadap konsep persaingan tidak dapat dilepaskan dari pengetahuan tentang bentuk struktur pasar yang dijelaskan pada teori Ekonomi Industri, Kebijakan Persaingan dan Regulasi. Teori-teori dalam Ekonomi Industri memberi tekanan pada pembahasan bahwa di dunia nyata persaingan adalah tidak sempurna. Pemahaman terhadap struktur pasar oligopoli, pasar monopolistik dan pasar monopoli menjadi penting untuk mempelajari strategi/kebijakan pelaku usaha terhadap pesaing dan konsumennya seperti kebijakan harga, iklan dan promosi, riset dan pengembangan⁸.

2.1 Pasar Monopoli

Pasar monopoli adalah pasar yang diisi oleh hanya 1 penjual tunggal (monopolis) dan tidak memungkinkan terjadinya substitusi. Dalam pasar monopoli, karena tidak adanya pesaing, penjual tunggal mempunyai kekuatan untuk menetapkan kebijakan harga, kuantitas produksi dan tidak menghadapi adanya persaingan⁹. Secara umum ciri-ciri pasar monopoli adalah sebagai berikut:

- a. Hanya terdapat penjual tunggal di pasar atau industri, sehingga komoditas yang dihasilkan oleh monopolis tidak dapat dibeli dari pihak lain.
- b. Tidak ada barang substitusi di pasar.
- c. Tanpa adanya hambatan, monopoli dapat tercipta melalui penetapan undang-undang, HAKI, keunggulan teknologi dan kekuatan modal.
- d. Monopolis merupakan penentu harga di pasar (*price maker*).

2.1.1 Faktor-Faktor Yang Menimbulkan Monopoli

Terdapat beberapa faktor yang dapat menyebabkan timbulnya bentuk pasar monopoli yaitu:

⁸ Sugiarto, et al., "Ekonomi Mikro, Sebuah Kajian Komprehensif", Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, hal. 4.

⁹ *Ibid*, hal. 346.

- a Adanya penguasaan atas seluruh atau sebagian besar faktor produksi yang diperlukan untuk menghasilkan suatu komoditas tertentu.
- b Skala ekonomi yaitu suatu kondisi ketika sebuah perusahaan telah memproduksi barang dalam jumlah yang sangat besar sehingga biaya produksi menjadi lebih murah (minimum), dan jumlah barang yang dihasilkan hampir menyamai jumlah permintaan yang ada di pasar. Pada tingkat produksi yang sangat besar sehingga biaya menjadi sedemikian rendah mengakibatkan perusahaan-perusahaan baru (*new entrant*) tidak akan sanggup bersaing dengan perusahaan yang terlebih dahulu beroperasi di pasar (*incumbent*). Kondisi ini yang menimbulkan pasar monopoli alamiah (*natural monopoly*).
- c Monopoli berdasarkan perintah undang-undang yang dikeluarkan oleh Pemerintah.
- d Pengakuan atas Paten dan Hak Cipta. Pengembangan teknologi memerlukan riset yang memakan waktu yang relatif lama dan biaya yang besar sehingga tidak akan dilakukan perusahaan bila hasil temuannya dapat dengan mudah dijiplak oleh perusahaan pesaing. Oleh karena itu harus ada peraturan yang melarang penjiplakan agar pengembangan teknologi dapat memberikan keuntungan kepada perusahaan dengan adanya jaminan berupa hak paten kepada perusahaan yang telah mengembangkan komoditas baru sebagai satu-satunya pihak yang berhak untuk memproduksi komoditas tersebut.

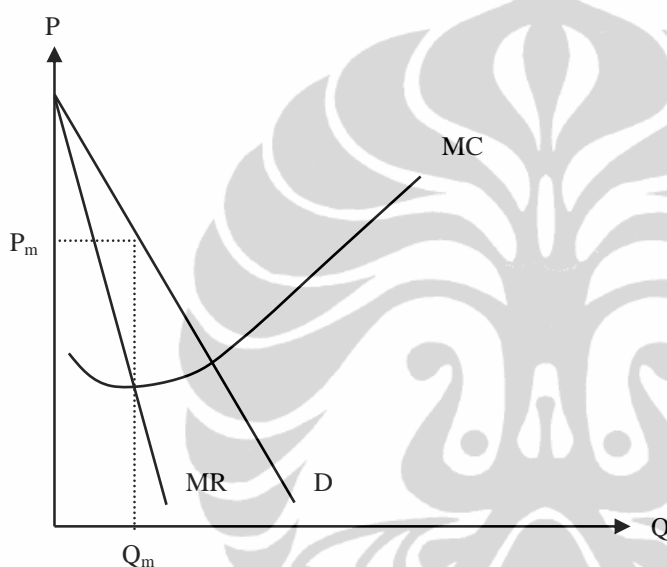
2.1.2 Pemaksimalan Keuntungan Perusahaan Monopoli

Karena monopolis merupakan satu-satunya pengusaha di pasar, maka permintaan industri menjadi permintaan bagi produk yang dihasilkan oleh perusahaan monopolis. Dalam pasar monopoli harga akan selalu lebih tinggi dari MR kecuali untuk unit penjualan yang pertama, karena penjualan atas tambahan unit output dapat terjadi apabila barang dijual dengan harga yang lebih murah. Bagi perusahaan monopoli yang tidak memiliki komoditas *close substitute*, kurva

permintaan bersifat inelastis dan konsumen tidak peka terhadap perubahan harga karena tidak adanya barang substitusi.

Untuk memperoleh tingkat keuntungan yang maksimum maka perusahaan monopolis akan memproduksi output yang menghasilkan MR yang sama dengan MC. Tingkat output pada saat $MR = MC$ disebut tingkat output optimal, sebagaimana digambarkan pada grafik dibawah ini¹⁰:

Grafik 2.1 Pemaksimalan Keuntungan Perusahaan Monopoli



Dalam pasar monopoli, perusahaan akan terus meningkatkan produksinya karena penambahan output akan meningkatkan keuntungan, dan tidak akan menambah jumlah produksi pada saat MR sama dengan MC¹¹. Kurva permintaan pada pasar monopoli yang bentuknya memiliki kemiringan negatif (turun dari kiri atas ke kanan bawah) menimbulkan adanya kekuatan monopoli yang nilainya tergantung pada:

- a. Elastisitas kurva permintaan pasar (η) yang menentukan ukuran ekspansi pembelian konsumen. Dalam hal ini elastisitas kurva permintaan perusahaan tergantung pada banyaknya perusahaan yang bersaing di industri yang sama,

¹⁰ Stephen Martin, "Industrial Economic, Economic Analysis and Public Policy" Second Edition, Prentice-Hall, Inc. hal. 25

¹¹ *Ibid*, hal. 29

kehomogenan output yang diproduksi serta peluang masuknya perusahaan baru ke pasar.

- b. Elastisitas penawaran perusahaan-perusahaan lain yang menentukan ukuran pengurangan output dengan komoditas yang sama (dalam pasar *near monopoly*) atau dengan komoditas yang memiliki kemiripan fungsi di pasar monopoli murni.

Untuk mengukur kekuatan monopoli secara kuantitatif dapat digunakan indeks *Lerner Index* dengan rumus :

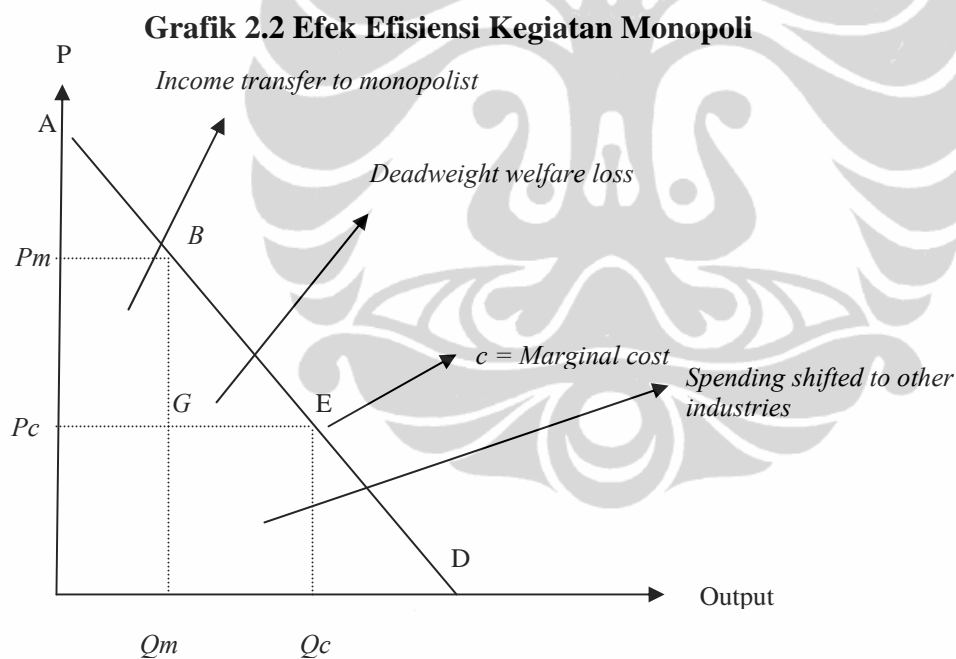
$$\frac{P - MC}{P} = \frac{1}{\eta}$$

Dimana P adalah harga pasar yang ditentukan oleh perusahaan dan MC merupakan biaya marjinal perusahaan. Sedangkan η adalah elastisitas permintaan. *Lerner Index* mengukur sejauh mana harga yang ditetapkan perusahaan melebihi biaya marjinalnya. Nilai *Lerner Index* bervariasi antara 0 dan 1, semakin besar nilai *Lerner Index* maka semakin besar pula kekuatan monopoli perusahaan. Dalam pasar monopoli, bila elastisitas permintaan kecil perusahaan memperoleh *mark up* (harga di atas MC) yang makin tinggi sehingga kekuatan monopolinya makin besar.

Monopoli juga menghadapi 3 kemungkinan keadaan yaitu perusahaan mendapat keuntungan di atas normal, perusahaan merugi tetapi masih dapat membayar kembali sebagian dari biaya tetap, dan yang terakhir perusahaan mengalami kerugian pada kondisi biaya variabel pun tidak dapat ditutupi. Kondisi perusahaan monopolis merugi bisa terjadi karena meskipun perusahaan monopolis dapat menetapkan harga komoditas yang dihasilkannya di atas biaya produksi, tetapi perusahaan monopolis tidak dapat memaksa konsumen untuk membeli komoditasnya pada tingkat harga tersebut. Tetapi apabila terdapat komoditas yang dapat mensubsitisi sebagian karakteristik yang dimiliki oleh komoditas monopolis maka konsumen dapat melakukan penyesuaian kebutuhan dan memilih komoditas alternatif dengan harga yang lebih terjangkau dan tidak membeli barang yang diproduksi perusahaan monopolis.

2.1.3 Efek Efisiensi Kegiatan Monopoli

Pasar persaingan sempurna dianggap sebagai bentuk pasar yang mampu mengalokasikan sumber-sumber daya secara ideal, dan dalam jangka panjang perusahaan akan terus meningkatkan jumlah produksinya sehingga harga = MC. Sementara itu perusahaan monopolis telah menghentikan kegiatan produksinya sebelum keadaan tersebut tercapai. Dalam jangka panjang perusahaan monopolis masih dapat memperoleh keuntungan yang lebih besar dari keuntungan normal, yang dicapainya pada waktu harga masih lebih tinggi daripada MC. Keadaan ini menunjukkan bahwa penggunaan sumber daya di pasar monopoli lebih tidak efisien bila dibandingkan dengan pasar persaingan sempurna, sebagaimana digambarkan pada grafik di bawah ini.¹²



Dari grafik di atas, harga pada pasar persaingan sempurna (dan dalam keseimbangan jangka panjang), harga P_c akan sama dengan biaya marjinal c , dan output keseimbangan berada di Q_c . Pemaksimalan keuntungan perusahaan monopolis akan tercapai pada saat $MR = MC$ dengan membatasi jumlah output di

¹² *Ibid*, hal. 28

Q_m . Pada tingkat output di Q_m harga pasar akan naik dari P_c ke P_m . Harga monopoli menjadi lebih tinggi sebesar $\Delta P = P_m - P_c$. Akibat penetapan harga di P_m oleh perusahaan monopolis maka konsumen yang memiliki daya beli pada tingkat harga P_c (sama dengan biaya produksi) tidak mampu untuk membeli pada tingkat harga monopoli P_m . Konsumen yang tidak mampu untuk membeli pada tingkat harga P_m akan keluar dari pasar dan akan membelanjakan pendapatannya pada produk lain.

Pada pasar persaingan sempurna, surplus konsumen berada pada daerah P_cAE , sedangkan pada pasar monopoli surplus konsumen berkurang menjadi daerah P_mAB , sehingga terdapat kehilangan surplus konsumen sebesar daerah P_cP_mBE . Daerah P_cP_mB merepresentasikan perpindahan surplus konsumen ke pihak perusahaan monopolis. Berkurangnya surplus konsumen merugikan konsumen, tetapi sebaliknya perusahaan monopolis memperoleh keuntungan yang lebih besar. Daerah segitiga GBE merepresentasikan sisa hilangnya surplus konsumen yang tidak beralih kepada perusahaan monopolis yang disebut dengan *deadweight loss* (DWL). DWL mengukur total hilangnya kesejahteraan konsumen dan produsen yang diakibatkan pembatasan output monopoli.

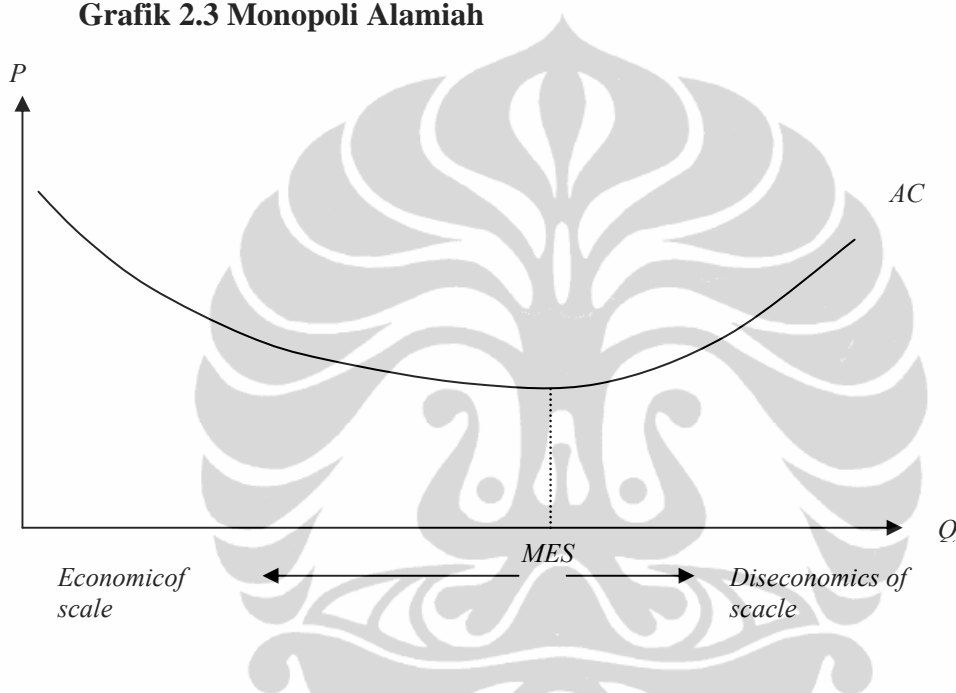
2.2 Regulasi Terhadap Monopoli

Persaingan akan bekerja atau terjadi dengan pemenuhan beberapa persyaratan, yang paling utama antara lain pasar harus terdiri dari banyak perusahaan, adanya kebebasan masuk dan keluar pasar serta tidak adanya eksternalitas. Kondisi tersebut sulit ditemukan dalam dunia nyata, sehingga intervensi di pasar akhirnya sering diperlukan untuk memastikan tujuan pemaksimalan keuntungan tidak berlawanan dengan kesejahteraan masyarakat. Monopoli alamiah adalah salah satu contoh klasik, dimana sebuah perusahaan harus mencapai *minimum efficient scale* (MES) dalam jumlah yang sangat besar agar biaya produksi menjadi lebih murah (minimum), sehingga pasar akan efisien bila hanya ada 1 perusahaan saja. Perusahaan monopoli alamiah pada umumnya

menghasilkan komoditas yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat seperti perusahaan listrik, perusahaan air, jalan tol dan kereta api¹³.

Secara umum monopoli alamiah muncul dari 2 sumber yaitu adanya skala ekonomi (*economies of scale*) dan skop ekonomi (*economies of scope*).¹⁴ Skala ekonomi terjadi biaya produksi rata-rata menjadi sedemikian rendah seiring dengan perluasan jumlah output, sebagaimana dijelaskan pada grafik di bawah ini:

Grafik 2.3 Monopoli Alamiah



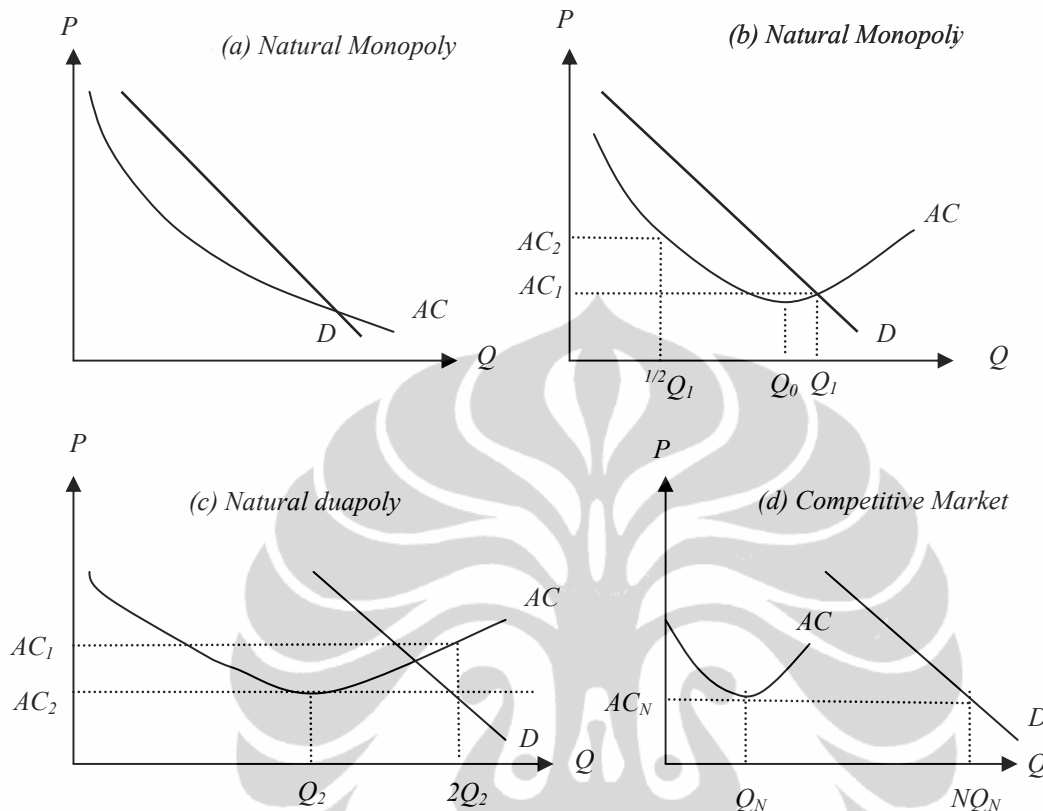
Munculnya skala ekonomi secara umum disebabkan karena besarnya nilai biaya tetap yang dibutuhkan dalam suatu industri. Monopoli alamiah terjadi dalam memproduksi barang tertentu hanya jika skala ekonomi terjadi sepanjang rentang output untuk memenuhi kebutuhan/permintaan pasar, dimana definisi memenuhi dapat dijelaskan dapat 4 grafik dibawah ini:¹⁵

¹³ Kenneth E. Train, *Optimal Regulation,* " *The Economic Theory of Natural Monopoly,* The MIT Press, Cambridge, hal. 2

¹⁴ *Ibid* hal. 5

¹⁵ *Ibid,* hal 7.

Grafik 2.4 Monopoli Alamiah, Duapoli dan Persaingan Sempurna



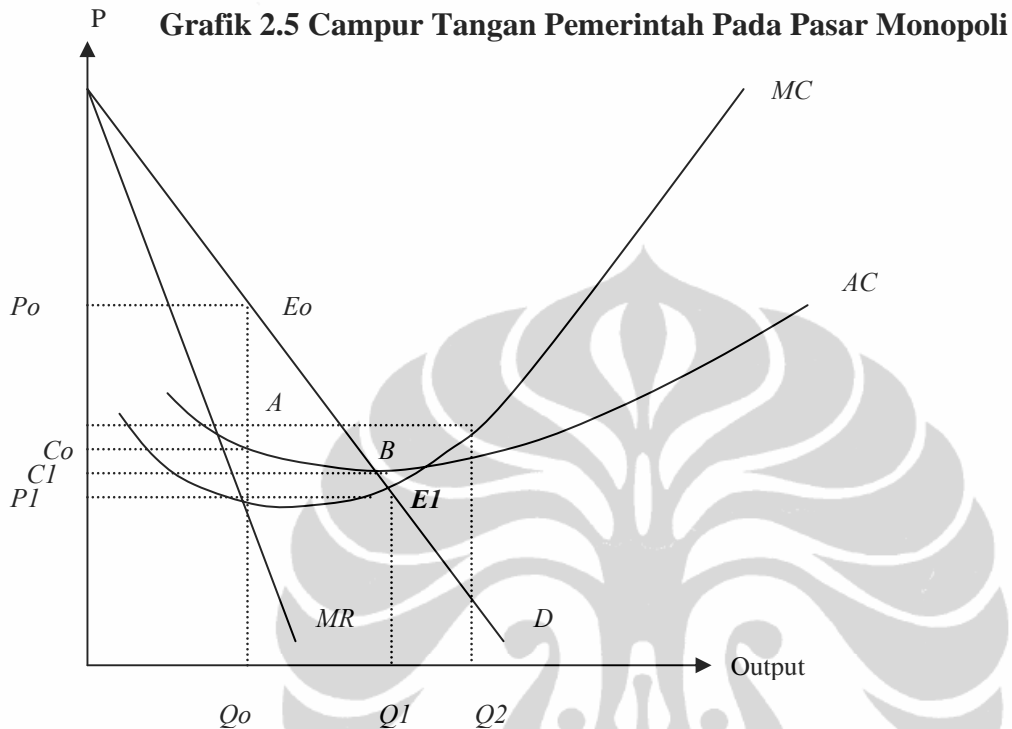
Grafik (a) menggambarkan situasi monopoli alamiah yang umum terjadi dimana biaya rata-rata menurun sepanjang tingkat output yang diminta pada tingkat harga tertentu, sehingga kurva AC berada di sebelah kiri dari kurva permintaan. Monopoli alamiah juga dapat timbul pada tingkat skala ekonomi pada tingkat output yang lebih kecil sebagaimana digambarkan pada grafik (b). Skala ekonomi hanya terjadi pada saat perusahaan memproduksi output sebesar Q_0 , setelah *diseconomies* ditetapkan. 1 Perusahaan dapat memasok output sebesar Q_1 , pada tingkat biaya rata-rata AC_1 . Jika terdapat 2 perusahaan dalam pasar memasok output sebesar Q_1 , maka masing-masing perusahaan akan menanggung biaya rata-rata $AC_2 > AC_1$ jika kedua perusahaan tersebut membagi pasar secara rata. Jika kedua perusahaan tersebut membagi pasar dengan jumlah yang tidak sama, maka total biaya dengan 2 perusahaan akan lebih lebih besar dibandingkan dengan total biaya dengan 1 perusahaan di pasar. Pada tiap pembagian jumlah

output yang menghasilkan biaya produksi oleh 2 perusahaan lebih besar dibandingkan dengan 1 perusahaan menunjukkan kondisi adanya monopoli alamiah. Pada gambar (c) dijelaskan 2 perusahaan dapat memproduksi output masing-masing sebesar Q_2 dengan tingkat biaya rata-rata sebesar AC_2 , di lain pihak terdapat 1 perusahaan yang memproduksi jumlah yang sama yaitu $2Q_2$, tetapi mengeluarkan biaya rata-rata yang lebih besar dibandingkan dengan biaya rata-rata yang dikeluarkan oleh 2 perusahaan. Kondisi ini menunjukkan kondisi terciptanya *natural duopoly* (duapoli alamiah).

Apabila perusahaan monopolis alamiah bertujuan memaksimalkan keuntungan, maka tindakan perusahaan tersebut akan merugikan masyarakat karena masyarakat hanya memperoleh sebagian saja komoditas yang dihasilkan oleh perusahaan tersebut dengan harga yang relatif tinggi. Dengan demikian diperlukan campur tangan pemerintah untuk menjamin agar kegiatan perusahaan monopolis tidak merugikan masyarakat, dan pemerintah juga harus menjaga agar intervensinya tidak merugikan perusahaan monopolis. Bentuk campur tangan biasanya berupa pengendalian dan penetapan harga komoditas yang dihasilkan oleh perusahaan monopolis.¹⁶ Bila harga yang ditetapkan pemerintah terlalu rendah, maka tindakan pemerintah akan merugikan perusahaan monopolis, atau dilain pihak pemerintah akan memberikan subsidi yang relatif besar kepada perusahaan monopoli. Bentuk campur tangan pemerintah dapat dijelaskan pada grafik di bawah ini¹⁷:

¹⁶ Sugiarto, et al, *op cit*, hal. 371.

¹⁷ *Ibid*, hal. 372



Perusahaan monopoli akan memaksimalkan keuntungan dengan menetapkan output dimana $MR = MC$, yaitu pada saat produksi sebanyak Q_0 . Pada tingkat produksi ini harga komoditas adalah P_0 . Jumlah keuntungan yang diperoleh monopoli adalah $C_0P_0E_0A$ dan merupakan keuntungan yang paling maksimum yang dapat diperoleh perusahaan monopoli. Apabila pemerintah tidak mengatur kegiatan perusahaan monopoli, maka perusahaan monopoli hanya akan memproduksi sebesar Q_0 , dan tingkat produksi ini merupakan produksi yang relatif rendah kapasitas optimal dari perusahaan monopoli. Selanjutnya jika pemerintah mengharuskan perusahaan monopoli untuk bekerja seefisien mungkin, maka tingkat produksi akan mencapai Q_1 , dengan tingkat harga di pasar yaitu P_1 dimana $P = MC$. Dalam kondisi ini masyarakat akan diuntungkan, tetapi dari sisi perusahaan monopoli, tingkat output tersebut akan merugikan perusahaan karena biaya produksi rata-rata (AC) titik B berada di atas $P = MC$. Perusahaan monopoli akan menderita kerugian sebesar $C_1P_1E_1B$.

Menurut Jose A. Gomes-Ibanez dalam bukunya “*Regulating Infrastructure*” menyebutkan ada beberapa alasan mengapa diperlukan keterlibatan pemerintah pada sektor utilitas tersebut yaitu¹⁸:

- a Kecenderungan monopoli di sektor industri infrastruktur yang memiliki karakteristik monopoli alamiah.
- b Kesulitan untuk mendapatkan izin dalam membangun jaringan infrastruktur.
- c Beberapa tipe industri yang berkaitan dengan infrastruktur menghasilkan keuntungan lebih besar yang dibebankan kepada konsumennya.

Alasan yang lebih spesifik disampaikan oleh Jordan Jay Hillman dan Ronald R. Braeutigam yang menyatakan:

*“The most traditional economic case for regulation assumes the existence of natural monopoly-that is-where economies of scale are so persistent that a single firm can serve the market at a lower unit cost than two or more firms”*¹⁹.

Tujuan dari regulasi terhadap sektor publik tersebut adalah menjamin output yang menjamin kepentingan publik ketika mekanisme persaingan tidak dapat diterapkan untuk mencapainya. Regulasi menggantikan “tangan yang tidak nyata” (*invisible hand*) dari proses persaingan dengan intervensi langsung melalui “tangan nyata” (*visible hand*). Monopoli alamiah dan monopoli berdasarkan Undang-undang menyajikan 3 permasalahan yang dianggap memerlukan pengaturan kebijakan publik, yaitu:²⁰

- a Penentuan harga monopoli. Perusahaan yang berada dalam pasar monopoli alamiah dan monopoli berdasarkan undang-undang memiliki insentif yang sama dengan pelaku usaha lain untuk memaksimalkan keuntungan dengan cara membatasi output, dan memiliki kesempatan yang lebih besar untuk mencapai tujuan tersebut karena perusahaan monopolis tidak perlu

¹⁸ Jose A. Gomez-Ibanez, “*Regulating Infrastructure, Monopoly, Contracts, And Discretion*”, Harvard University Press, 2003, hal. 4.

¹⁹ Jordan Jay Hillman and Ronald R. Braeutigam, “*Price Level Regulation for Diversified Public Utilities : An Assessment*”, Kluwer Academic Publisher, 1989, hal.5

²⁰ Richard A. Posner, “*Economic Analysis of Law*”, Sixth Edition, Aspen Publisher, New York, 2003, hal. 363.

mengeluarkan biaya hukum dan administrasi untuk melakukan kolusi atau tindakan anti persaingan yang bisa dilakukan dalam pasar non monopoli.

- b Monopoli mendorong pendatang baru yang tidak efisien. Perusahaan monopolis menjual barang dengan kuantitas Sebesar q pada tingkat harga p , pada titik perpotongan antara MR dengan MC. Pendatang baru memiliki insentif untuk memasuki pasar, karena melihat potensi untuk memasok sebagian permintaan pasar, dengan harga yang lebih rendah dibanding harga pasar. Jika hal ini terjadi maka perusahaan monopolis (*existing firm*) harus menurunkan harga atau mengurangi output. Jika tindakan tersebut terus dilakukan maka biaya produksi rata-rata akan lebih tinggi dari semestinya.
- c Kesulitan untuk menentukan struktur harga yang efisien. Pada saat MC berpotongan dengan permintaan, biaya produksi rata-rata lebih besar dari MC. Dengan kata lain, unit terakhir output lebih murah untuk diproduksi dibandingkan rata-rata biaya dari semua unit yang diproduksi. Sehingga apabila perusahaan ingin menjual seluruh outputnya pada tingkat biaya produksi output terakhir (MC), total pendapatan akan lebih rendah dibanding dengan total biaya.

Diterbitkannya suatu regulasi atas sektor tertentu merupakan salah satu cara untuk mengatasi masalah monopoli alamiah dan monopoli berdasarkan Undang-undang. Regulasi yang dikeluarkan dikeluarkan secara umum memiliki 3 elemen utama yaitu (1) pengaturan keuntungan (tarif perusahaan yang diatur tidak melebihi tingkat yang memungkinkan perusahaan untuk menutupi biaya jasanya, termasuk tingkat pengembalian yang wajar atas modal yang diinvestasikan), (2) kontrol masuk ke pasar (perusahaan yang dipilih melalui proses kompetisi), dan (3) pengaturan terhadap seluruh struktur biaya (perusahaan tidak boleh melakukan tindakan diskriminasi mengenai tarif)²¹. Ketika elemen dari sektor utilitas menghadirkan karakteristik monopoli alamiah, konsumen tetap dapat memperoleh beberapa keuntungan persaingan melalui penggunaan yang efektif dari persaingan untuk pasar (*competition for the market*). Melalui mekanisme ini,

²¹ *Ibid*, hal. 364.

pemerintah terlebih dahulu melelang atau melakukan tender hak monopoli. Dengan kebijakan tersebut dapat memperbaiki efisiensi dari jasa utilitas karena (1) efisiensi biaya dapat dicapai karena perusahaan melayani pasar dengan biaya yang paling murah. (2) Keuntungan (rente) monopoli dapat didistribusikan kepada konsumen²².

2.2.1 Penentuan Keuntungan Monopolis oleh Regulator

Ada beberapa metode standar yang digunakan oleh regulator untuk membatasi keuntungan dari perusahaan monopolis pada sektor publik. Standar yang biasa digunakan sering disebut *cost-of service regulation*. Pada metode ini regulator memperkirakan jangka waktu beroperasinya perusahaan monopoli dan menghitung total biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan selama periode melaksanakan jasa yang diatur, dikurangi semua biaya modal termasuk bunga hutang jangka panjang. Semua biaya dimasukkan sebagai biaya perusahaan selama periode jasa (*company's test-year cost of service*)²³. Biaya perusahaan monopolis dihitung termasuk pengembalian wajar atas modal yang diinvestasikan (hutang jangka panjang ditambah modal). Komponen pengembalian ditentukan dengan mengalikan tarif dasar perusahaan (*company's rate base*) -suatu perkiraan nilai aset modal yang digunakan oleh perusahaan untuk melaksanakan jasa yang diatur-, dengan tingkat pengembalian investasi perusahaan yang wajar. Hasilnya adalah rata-rata tingkat bunga jangka panjang ditambah tingkat pengembalian modal pemegang saham yang dipertimbangkan regulator terkait dengan resiko dari investasi dan tingkat pengembalian yang dinikmati oleh pemegang saham dalam perusahaan sejenis. Komponen pengembalian, ketika akan ditambah dengan biaya jasa, menghasilkan kebutuhan pendapatan perusahaan monopoli. Dalam hal ini perusahaan monopolis harus menyerahkan rancangan rencana tarif kepada regulator untuk menghasilkan jumlah pendapatan, dengan asumsi jumlah

²² "Competition For The Market",

(<http://www.regulationbodyofknowledge.org/02/narrative/4/>), diakses 11 Mei 2009.

²³ *Ibid*, hal. 365.

permintaan atas jasa perusahaan akan sama dengan tahun percobaan. Jika disetujui, maka tarif tersebut merupakan tarif maksimum yang dapat dikenakan.

Alternatif lain yang sering digunakan dalam penentuan tarif pada sektor utilitas adalah metode yang disebut *price-cap regulation*²⁴. Dalam metode ini, regulator melakukan *review* atau peninjauan terhadap tarif pada jangka waktu tertentu, biasanya sekali dalam 5 tahun dengan menetapkan sebuah formula untuk menentukan batas tertinggi kenaikan tarif tahunan. Dalam metode ini perusahaan monopolis dapat meningkatkan keuntungannya dengan melakukan pengurangan biaya selama periode peninjauan. Metode *price-cap regulation* sering digunakan karena memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada regulator untuk menetapkan kembali tarif/harga pada setiap periode peninjauan. Selain itu dengan metode *price-cap regulation*, regulator dapat mempertimbangkan laba perusahaan monopolis pada periode sebelumnya untuk mengestimasi tarif/harga dalam menarik modal dalam periode peninjauan berikutnya.

2.3 Monopoli dan Praktek Monopoli

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 membedakan definisi antara monopoli dengan praktek monopoli. Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha*
- (2) *Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.*

Selanjutnya Pasal 17 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan sebagai berikut:

²⁴ Jose, A. Gomez-Ibanez, *op cit*, hal. 217.

- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang/jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 apabila:*
- (a) *barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau*
 - (b) *mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau*
 - (c) *satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu*

UNCTAD (United Nation Conference on Trade and Development) Model Law tidak memuat definisi istilah hukum praktek monopoli, namun definisi hukum yang termuat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mengutip beberapa unsur dari *UNCTAD Model Law*. Ketentuan ini berawal pada posisi dominan kekuatan pasar, tetapi praktek monopoli dampak potensial dari posisi dominan sehingga harus turut diperhatikan ketika menyelidiki adanya posisi pasar tersebut²⁵.

Dalam *Black's Law Dictionary*, monopoli diartikan sebagai *a privelege or peculiar advantage vested in one or more person or companies, onsisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity*. Berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang langsung menunjuk pada penguasaan pasar, dalam *Black's Law Dictionary* penekanan lebih diberikan pada adanya suatu "hak istimewa" (privelege) yang menghapuskan persaingan bebas, yang tentu pada akhirnya juga menciptakan penguasaan pasar²⁶. Selanjutnya dalam *Black's Law Dictionary* dikatakan "*Monopoly as prohibited by Section 2 of the Sherman Antitrust Act, has two elements:*

1. *Possession of monopoly power in relevant market;*

²⁵ Wolfgang Kartte, "*Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", Katalis, hal. 25.

²⁶ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, "*Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli*", Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999, hal. 12-13.

2. *Willful acquisition or maintenance of the power*

Dalam hal ini, monopoli yang dilarang oleh *Section 2 Sherman Act* adalah monopoli yang bertujuan untuk menghilangkan kemampuan untuk melakukan persaingan, dan atau untuk tetap mempertahankannya. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan selama suatu pemusatan kekuatan ekonomi tidak menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, maka hal itu tidak dapat dikatakan telah terjadi suatu praktek monopoli, yang melanggar atau bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, meskipun monopoli itu sendiri secara nyata-nyata telah terjadi (dalam bentuk penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu). Jadi monopoli tidak dilarang, yang dilarang adalah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain itu salah satu prasyarat pokok dapat dikatakan telah terjadi suatu pemusatan kekuatan ekonomi adalah telah terjadinya penguasaan nyata dari suatu pasar bersangkutan sehingga harga dari barang atau jasa yang diperdagangkan tidak lagi mengikuti hukum ekonomi mengenai permintaan dan penjualan, melainkan semata-mata ditentukan oleh satu atau lebih pelaku ekonomi yang menguasai pasar tersebut²⁷.

2.4 Pendekatan *Per se Illegal* dan *Rule Of Reason* dalam Hukum Persaingan

Dalam penerapan hukum persaingan penentuan terjadinya suatu tindakan dibedakan antara *per se illegal* dan *rule of reason*. Menurut Hikmahanto Juwana, yang dimaksud dengan *per se illegal* adalah penentuan terjadinya suatu tindakan melalui tes yang sederhana (*bright-line tests*), sedangkan *rule of reason* adalah penentuan terjadinya suatu tindakan dengan menggunakan tes yang lebih rumit

²⁷ *Ibid*, hal. 19.

(*multifactored reasonableness tests*)²⁸. 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 pembena. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh A. Junaidi Masjhud,²⁹ *per se illegal* melarang suatu perbuatan tanpa mempertimbangkan dampak yang terjadi. Dalam hukum persaingan, perbuatan semacam ini dikenal dengan istilah perbuatan *per se illegal* karena dilarang *as is* dan bersifat *illegal* sejak timbulnya tanpa kemungkinan alasan pembena baik secara ekonomis atau yuridis.

Arie Siswanto yang mengutip pendapat Kissane & Benerofe menyatakan bahwa ada kategori tindakan yang oleh pengadilan dianggap nyata-nyata bersifat anti persaingan sehingga terhadap fakta-fakta di sekitar tindakan itu tidak lagi terlalu penting untuk menentukan bahwa tindakan tersebut melanggar hukum. Dengan kalimat lain, dapat dikatakan bahwa tindakan-tindakan tertentu yang jelas-jelas melanggar hukum persaingan usaha sehingga dengan serta merta dapat ditentukan sebagai tindakan yang ilegal. Hanya dengan membuktikan bahwa tindakan tersebut telah dilakukan dan tanpa melakukan analisis lebih jauh terhadap alasan-alasan yang mungkin dikemukakan untuk membenarkan tindakan itu, pengadilan menentukan tindakan yang dilakukan itu bersifat ilegal.³⁰ Mendasarkan pada uraian di atas, Arie Siswanto menyatakan bahwa pendekatan *per se illegal* mirip dengan konsep delik formal di hukum pidana. Di dalam hukum pidana, delik formal dianggap terjadi sekedar apabila unsur-unsur tindak

²⁸ Hikmahanto Juwana, "*Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi dalam Perspektif Hukum Persaingan dan UU No. 5/1999.*" (Makalah disampaikan pada Program Pelatihan Persaingan Usaha untuk staf sekretariat KPPU, Jakarta, 23 Oktober 2001), op cit., hal. 3.

²⁹ A. Junaidi Masjhud, "*Pembuktian Per se rule dalam UU Anti Monopoli.*" *Hukum Online Edisi 30 (Juni 2003)*, hal. 4.

³⁰ "... it falls into a class of acts that courts have determined are so obviously anticompetitive that little or no analysis of the particular facts of the case at hand are necessary to rule the act illegal." Arie Siswanto, "*Hukum Persaingan Usaha*", cetakan pertama, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 65.

pidana yang yang dicantumkan di dalam undang-undang telah terpenuhi, tanpa melihat akibat tindakan yang dilakukan.³¹

Lebih lanjut A.M. Tri Anggraini menyatakan bahwa pendekatan *per se illegal* harus memenuhi 2 (dua) syarat, yakni *pertama*, harus ditujukan lebih kepada “perilaku bisnis” daripada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, misalnya mengenai akibat dan hal-hal yang melingkupinya. Hal ini adalah adil, jika perbuatan ilegal tersebut merupakan “tindakan sengaja” oleh perusahaan, yang seharusnya dapat dihindari. *Kedua*, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktek atau batasan perilaku yang terlarang. Dengan perkataan lain, penilaian atas tindakan dari pelaku usaha baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian diakui, bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku terlarang dan perilaku yang sah.³²

Carl Kaysen dan Donald F. Turner menyatakan bahwa *per se illegal* dapat diterapkan bila memenuhi salah satu syarat berikut ini:

1. Tindakan tersebut hanya mengurangi persaingan dan selalu mengurangi persaingan tanpa ada alasan pembenar lainnya.
2. Tindakan tersebut kadang berbahaya, kadang tidak, tetapi tidak pernah memberikan kontribusi positif terhadap kinerja pasar, dalam hal ini tidak memberikan dampak yang menguntungkan atau bermanfaat.
3. Tindakan tersebut kadang berbahaya, kadang tidak, kadang bermanfaat, namun jumlahnya tidak memberikan manfaat bagi bekerjanya pasar, atau kedua aspek yang berbahaya dan bermanfaat tersebut tetap membahayakan secara keseluruhan bagi bekerjanya pasar.³³

³¹ *Ibid*, hal. 66.

³² A.M. Tri Anggraini, “*Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*”, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hal. 92-93.

³³(1) *The condemned practice is always harmful, whatever the circumstances pf its use. In our context, this means that the practice can serve only to lessen competitioon, that it always*

Berbeda halnya dengan *per se illegal*, penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang. Dalam hal ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat umpamanya, telah menetapkan suatu standar *rule of reason* yang memungkinkan pengadilan mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan mengganggu proses persaingan.³⁴

Dalam wikipedia, *rule of reason* dideskripsikan sebagai sebuah doktrin yang dikembangkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam menafsirkan The Sherman Act.³⁵ *Rule of reason* juga dapat dipahami sebagai pendekatan tidak terbatas yang sifatnya lebih pragmatis yang dibangun berdasarkan asumsi bahwa konsentrasi penjualan dengan tingkat yang tinggi dan adanya perjanjian tertentu antara beberapa perusahaan yang biasanya dapat menghasilkan peningkatan efisiensi ekonomi. Unsur penting dalam pendekatan ini adalah bahwa setiap situasi dipertimbangkan manfaat ekonomis dan kebaikannya daripada secara otomatis mengadakan larangan.³⁶

does lessen competition, and that it has no other justifications. (2) The practice is sometimes harmful and sometimes neutral, but never contributes positively to the working of the market. A practice may be harmful when it achieves its intended effects and neutral if it fails; in either event it has no beneficial effects which cannot be achieved without the practice. (3) The practice is sometimes harmful, sometimes neutral, and sometimes beneficial, but the aggregate of harm in situations in which it makes a beneficial contribution to the working of the market. Or alternatively, there are both harmful and beneficial aspects of the practice in a particular situation and these vary from situation to situation; but in the aggregate of all situations, harm far outweigh benefit. The difference between aggregate harm and aggregate benefit must be so great that the cost of distinguishing harmful and beneficial situations by an examination of the relevant circumstances is not worth incurring. Carl Kaysen dan Donald F. Turner, "Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis", (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hal. 143.

³⁴A.M. Tri Anggraini, *op. cit.*, hal. 94-95.

³⁵*The rule of reason is a doctrine developed by the United States Supreme Court in its interpretation of the Sherman Antitrust Act. The rule, stated and applied in the case of Standard Oil Co. of New Jersey v. United States, 221 U.S. 1 (1911), is that only combinations and contracts unreasonably restraining trade are subject to actions under the anti-trust laws and that size and possession of monopoly power are not illegal. "Rule of Reason," <http://en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_reason>, diakses tanggal 22 April 2008.*

³⁶ Johnny Ibrahim, "Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia". Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hal 101.

Rule of reason secara substansi dapat dipahami sebagai suatu pendekatan yang dilakukan oleh otoritas persaingan usaha untuk menentukan suatu tindakan yang dianggap melanggar dengan mempertimbangkan dampak atau akibat terhadap persaingan. Erman Radjagukguk mendefinisikan *rule of reason* sebagai suatu pendekatan hukum yang dilakukan oleh badan pengawas pelaksanaan undang-undang persaingan atau oleh pengadilan untuk mengevaluasi apakah suatu praktek pembatasan bisnis membawa akibat yang melahirkan anti persaingan, kemudian memutuskan apakah praktek pembatasan bisnis tersebut dilarang.³⁷

R.S. Khemani and D.M. Shapiro dalam *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law* yang diterjemahkan oleh Bambang P. Adiwiyoto menyatakan bahwa *rule of reason* adalah suatu pendekatan hukum yang dilakukan oleh otoritas persaingan usaha atau pengadilan dimana suatu upaya yang dilakukan untuk mengkaji aspek-aspek yang pro terhadap persaingan suatu pembatasan praktek bisnis terhadap dampak anti persaingan dalam upaya untuk menentukan apakah praktek tersebut dilarang. Beberapa pembatasan pasar yang secara *prima facie* meningkatkan wacana persaingan pada pemeriksaan lanjut, ditemukan memiliki efisiensi yang berlaku dan meningkatkan manfaat. Misalnya, suatu pabrik dapat membatasi pasokan suatu produk di pasar wilayah yang berbeda hanya kepada pengecer yang ada sehingga mereka memperoleh keuntungan yang tinggi dan mempunyai insentif untuk mengiklankan produknya dan menyediakan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen. Kegiatan ini dapat berdampak pada meningkatnya permintaan barang hasil pabrik lebih besar daripada meningkatnya permintaan barang pada harga yang lebih rendah.³⁸

Menurut Arie Siswanto, pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang tidak bisa secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat tindakan itu terhadap kondisi persaingan. Jadi, jika dalam *rule*

³⁷Erman Radjagukguk, "Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dari Perspektif Hukum", hal. 3.

³⁸R.S. Khemani dan D.M. Saphiro, "Glossary of Industrial Organization Economic and Competition Law", Reprinted Version, diterjemahkan oleh Bambang P. Adiwiyoto, hal. 66.

of reason pengadilan disyaratkan untuk mempertimbangkan faktor-faktor seperti latar belakang dilakukannya tindakan, alasan bisnis dibalik tindakan itu, serta posisi si pelaku tindakan dalam industri tertentu. Setelah mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, barulah dapat ditentukan apakah suatu tindakan bersifat ilegal atau tidak.³⁹

Pendekatan *rule of reason* dipergunakan untuk mengakomodasi tindakan-tindakan yang berada dalam *grey area* antara legalitas dan ilegalitas. Dengan analisis *rule of reason*, tindakan-tindakan yang berada dalam *grey area* namun ternyata berpengaruh positif terhadap persaingan menjadi berpeluang untuk diperbolehkan. Pendekatan *rule of reason* ini seakan-akan lantas menjadi jaminan bagi para pelaku usaha untuk secara leluasa mengambil langkah bisnis yang mereka kehendaki, sepanjang langkah itu *reasonable*.⁴⁰

Rule of reason merupakan standar yang membolehkan pengadilan untuk menilai ketidakjelasan atau tingkatan-tingkatan dari pengaruh persaingan. Dalam menerapkan suatu *standard of reason* untuk menilai suatu kesepakatan terlarang dinyatakan sebagai hambatan dalam perdagangan, dapat dikaji antara lain melalui tujuan dari kesepakatan tersebut, karakter (misalnya kekuatan) dari para pihak, dan akibat penting yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut. Meskipun pada akhirnya Mahkamah Agung Amerika Serikat menggunakan pendekatan *rule of reason* yang fleksibel, yang menentukan bahwa suatu undang-undang hanya menghukum perilaku yang *unreasonable*, namun belum terdapat standar yang jelas untuk menilai hal ini.⁴¹

Penerapan *rule of reason* merupakan pilihan yang tepat dalam melakukan penyelidikan. Analisis diperlukan untuk menentukan praktek tertentu yang menghambat atau mendorong persaingan, atau apabila terdapat tendensi

³⁹Arie Siswanto, *op. cit.*, hal. 66.

⁴⁰Arie Siswanto, *ibid.*, hal. 67.

⁴¹A.M. Tri Anggraini, *op. cit.*, hal. 104-105.

keduanya, maka pengadilan akan mengambil langkah yang pengaruhnya paling menguntungkan (efisien) bagi masyarakat luas.⁴²

2.5 Hasil Penelitian Sebelumnya

2.5.1 Penelitian Gatot Irianto

Penelitian yang dilakukan oleh Gatot Irianto menitikberatkan terhadap dampak privatisasi air minum⁴³. Penelitian yang digunakan menggunakan metode deskriptif dengan membandingkan pengalaman privatisasi yang dilakukan di Eropa. Hasil penelitian tersebut menyatakan privatisasi penyediaan air minum akan membentuk pola, sistem konfigurasi, dan kompetisi baru dalam penyediaan air minum, baik dalam hal investor, sistem maupun konsekuensi ekonomi-sosial-politik. Dalam privatisasi sektor air minum, dependensi ekonomi, teknologi dan kemampuan sumber daya manusia mendorong terjadinya eksploitasi tarif yang terus meningkat dengan layanan amat marjinal, perluasan jaringan distribusi yang minimum serta sulit dikontrol.

Dalam penelitian disebutkan kontrol pemerintah yang lemah dan kentalnya nuansa korupsi, kolusi dan nepotisme di tingkat birokrasi pemerintah menyebabkan posisi tawar (*bargaining position*) konsumen dan pemerintah, sebagai pemakai jasa, terus melemah dan tidak berdaya. Investor swasta dapat melakukan berbagai manuver guna memperoleh keuntungan, mengeksploitasi konsumen dan pemerintah melalui (1) perpanjangan kontrak lebih lama, (2) peningkatan prosentasi bagi hasil yang terus meningkat untuk investor sampai tuntutan penyertaan modal bagi pemerintah. Hasil penelitian menyebutkan ada 3 strategi yang harus dilakukan pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota untuk meningkatkan kemampuan BUMN, BUMD, dan koperasi dalam penyediaan air minum yaitu (1) identifikasi, karakteristik dan pemetaan sumber-sumber air minum prinsipal/utama, (2) alokasi pendanaan dan pengelolaan, dan

⁴² A.M. Tri Anggraini, *ibid.*, hal. 105.

⁴³ Gatot Irianto, "*Dampak Privatisasi Air Minum*",
<<http://www.litbang.deptan.go.id/artikel/one/42/pdf/Dampak%20privatisasi%20air%20minum.pdf>

(3) peningkatan kemampuan sumber daya manusia dalam pengelolaan dan penyediaan air minum.

2.5.2 Penelitian Annisa Puspa

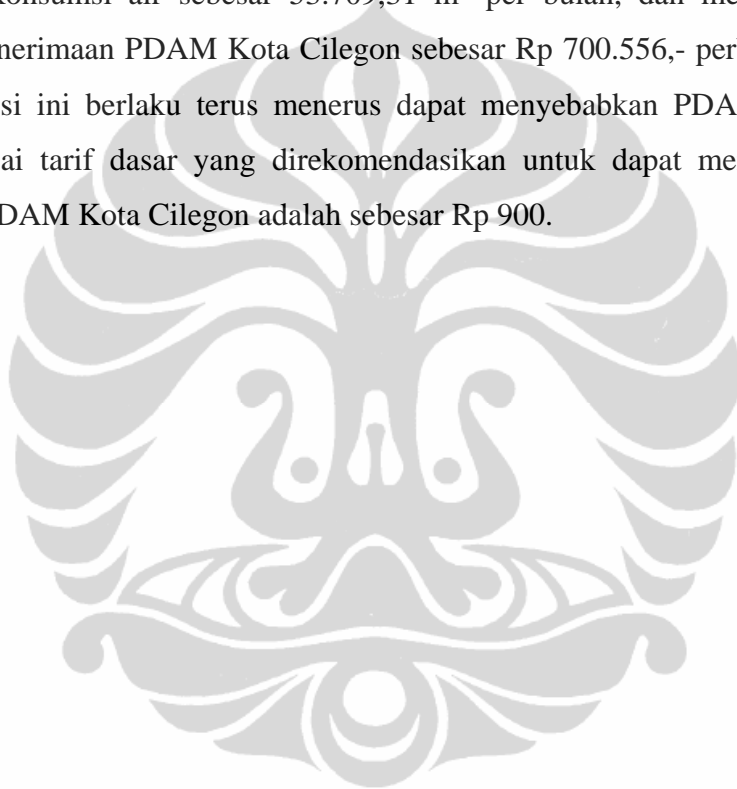
Annisa Puspa melakukan penelitian terkait dengan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi *willingness to pay* masyarakat terhadap tarif air bersih PDAM Kota Cilegon⁴⁴. Faktor-faktor seperti ciri-ciri pelanggan rumah tangga, pendapatan, pengeluaran, konsumsi air, kualitas air, kelancaran air, kepemilikan sumur dan golongan pelanggan rumah tangga berpengaruh signifikan terhadap besarnya *willingness to pay* masyarakat terhadap air bersih PDAM Kota Cilegon.

Metodologi yang digunakan dalam penelitian tersebut menggunakan analisa regresi linear berganda dan data hasil kuisioner responden yang terbatas sebesar 100 sampel. Berdasarkan hasil yang dilakukan, disimpulkan secara keseluruhan penilaian masyarakat terhadap kualitas, kuantitas dan kontinuitas (kelancaran) air bersih PDAM Kota Cilegon sudah dianggap sudah baik. Persepsi masyarakat terhadap kuantitas air yang dinyatakan baik dilihat dari kuantitas pola penggunaan air yang tertinggi adalah air untuk memassak dan air untuk mandi yaitu masing-masing sebesar 82% dari jumlah responden. Persepsi kualitas air bersih PDAM dinyatakan baik oleh 65% dari jumlah responden. Sedangkan persepsi terhadap kontinuitas (kelancaran) aliran air bersih dinyatakan lancar oleh 94% dari jumlah responden.

Dari hasil regresi linear berganda menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi signifikan besarnya kesediaan membayar masyarakat perkotaan terhadap air bersih PDAM kota Cilegon adalah (1) jumlah anggota rumah tangga, (2) golongan rumah tangga A12, (3) golongan rumah tangga A3, (4) golongan rumah tangga A4, (5) golongan rumah tangga B12, (6) golongan rumah tangga B3, golongan rumah tangga B4, (7) golongan rumah tangga C3, (8) golongan rumah tangga C4, dan (9) golongan rumah tangga D12.

⁴⁴ Annisa Puspa, “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Tarif Air Bersih PDAM Kota Cilegon”.

Kesimpulan yang terakhir dari hasil regresi linear berganda tersebut dapat diketahui hasil simulasi estimasi kesediaan membayar masyarakat terhadap air bersih PDAM berdasarkan golongan rumah tangga dan kubikasi air per m³. Nilai tarif *willingness to pay* yang tertinggi adalah sebesar Rp 1.168 dan tarif *willingness to pay* yang terendah adalah Rp 743. Jika tarif air bersih PDAM semakin besar menjadi Rp 1.100 maka menyebabkan masyarakat akan mengurangi konsumsi air sebesar 53.709,31 m³ per bulan, dan menyebabkan penurunan penerimaan PDAM Kota Cilegon sebesar Rp 700.556,- perbulan. Dan apabila kondisi ini berlaku terus menerus dapat menyebabkan PDAM merugi. Untuk itu nilai tarif dasar yang direkomendasikan untuk dapat meningkatkan penerimaan PDAM Kota Cilegon adalah sebesar Rp 900.



BAB III

DATA-DATA PENELITIAN

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai data-data yang diperoleh dari penanganan perkara nomor 11/KPPU-L/2008 yang menjadi objek dari penelitian ini.

3.1 Putusan Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008 Tentang Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam

Dalam Perkara Nomor 11/KPPU-L/2008, Majelis Komisi menyatakan PT Adhya Tirta Batam terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. PT Adhya Tirta Batam sebagai Terlapor merupakan perusahaan yang berdasarkan Perjanjian Konsesi dengan Otorita Batam memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam, sehingga pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam jasa pengelolaan air bersih untuk kebutuhan konsumen dalam batas-batas Pulau Batam.

Pada tanggal 16 Juli 2007 melalui surat nomor L/110/ATB/BID/PD/VII/07, PT Adhya Tirta Batam melakukan kebijakan Pengurangan Sambungan Baru. Dalam surat tersebut disampaikan PT Adhya Tirta Batam hanya akan melayani permohonan sambungan baru setelah adanya penyesuaian tarif. Setelah dikeluarkannya surat tersebut, PT Adhya Tirta Batam telah menghentikan sambungan meteran air terpasang sebanyak kurang lebih 6.889 sambungan. Akibat tindakan penghentian sambungan meteran air tersebut, timbul kerugian yang diderita oleh pengembang, kontraktor air dan masyarakat sebagai konsumen langsung, yaitu:

- a Tambahan biaya operasional yang ditanggung oleh pengembang perumahan sejak pembatasan sambungan meteran baru adalah sebesar \pm Rp 1.338.680.000,-.

- b Tertundanya nilai pembayaran jasa pekerjaan kontraktor berkisar Rp 6.889.000.000,- sampai dengan Rp 20.449.600.000,- akibat terlambatnya pemasangan sambungan meteran air.
- c Konsumen sebagai pengguna langsung dari air bersih juga merasakan dampak pembatasan sambungan meteran air baru, karena harus membayar biaya air bersih yang lebih mahal dikarenakan tarif progresif akibat penggunaan meteran air secara paralel.

Setelah mengumpulkan berbagai data dan informasi dari Terlapor, Saksi dan Ahli, Majelis Komisi menyatakan PT Adhya Tirta Batam melakukan praktek monopoli dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a Tindakan PT Adhya Tirta Batam yang melakukan penghentian sambungan baru tidak dapat ditafsirkan sebagai bentuk tindakan yang mengacu kepada isi Perjanjian Konsesi karena kewajiban PT Adhya Tirta Batam dalam Perjanjian Konsesi antara lain adalah memenuhi kebutuhan air bersih terhadap konsumen.
- b Meskipun tidak ada tuntutan ganti rugi dari Pelapor, tetapi berdasarkan kesaksian di hadapan Tim Pemeriksa, pengembang dan kontraktor menyatakan adanya kerugian yang diderita akibat pembatasan sambungan meteran air oleh PT Adhya Tirta Batam sejak tanggal 16 Juli 2007 dan berdasarkan penyelidikan lapangan ditemukan banyak perumahan yang tidak mendapat sambungan air dari PT Adhya Tirta Batam.
- c Permasalahan *cash flow* PT Adhya Tirta Batam terkait dengan tambahan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih salah satunya disebabkan karena PT Adhya Tirta Batam hanya mengandalkan investasi dari hasil operasional (laba perusahaan) tanpa melakukan tambahan modal disetor dan ditempatkan oleh pemegang saham PT Adhya Tirta Batam.

3.2 Tentang Peraturan Perundang-undangan Yang Mengatur Pengelolaan Sumber Daya Air Di Indonesia

Dari peraturan perundang-undangan yang ada, pengelolaan air mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- b. Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
- c. Peraturan Presiden (Perpres) No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- d. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 294/PRT/M/2005 tentang Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
- e. Peraturan Mendagri No. 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

Pengelolaan air sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 menekankan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Pada pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 menyatakan "*sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Selanjutnya berturut-turut pada Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 menyatakan sebagai berikut:

- (5) *Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih dan produktif.*
- (6) *Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan memperbolehkan Koperasi, badan usaha swasta untuk ikut berperan serta dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004. Selanjutnya, dalam peraturan perundang-undangan juga

diatur dalam hal pelibatan unsur swasta, baik dalam hal penyediaan jaringan maupun pengembangan SPAM maka pelibatan tersebut harus dilakukan berdasarkan prinsip persaingan yang sehat. Pada PP 16 Tahun 2005, Pasal 64 berbunyi:

- (1) *Koperasi dan/atau Badan usaha swasta dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pengembangan SPAM pada daerah, wilayah atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan BUMN/BUMD.*
- (3) *Pelibatan Koperasi dan/atau badan usaha swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip persaingan yang sehat melalui proses pelelangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Perpres 67 Tahun 2005, Pasal 1 yang menyatakan dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

- (3) *Penyediaan infrastruktur adalah kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pengelolaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemampuan infrastruktur.*
- (5) *Proyek kerjasama adalah penyediaan infrastruktur yang dilakukan melalui perjanjian kerjasama atau pemberian izin pengusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/ Kepala Daerah dengan Badan Usaha.*
- (7) *Izin pengusahaan adalah izin untuk penyediaan infrastruktur yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada badan Usaha yang ditetapkan melalui pelelangan.*

Bahwa tarif dalam PP 16 Tahun 2005 wajib memperhatikan prinsip-prinsip keterjangkauan dan keadilan, mutu pelayanan, pemulihan biaya, efisiensi pemakaian air, transparansi dan akuntabilitas serta perlindungan air baku. Dalam isi PP 16 Tahun 2005 juga disebutkan, selain memperhitungkan biaya operasi dan pemeliharaan, biaya depresiasi/amortasi, biaya bunga pinjaman dan biaya lain-lain sebagai komponen biaya perhitungan tarif juga memperhitungkan keuntungan yang wajar dalam hal perhitungan tarif. PP 16 Tahun 2005 juga menyatakan tarif air yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Swasta, ditetapkan oleh Kepala Daerah berdasarkan perjanjian penyelenggaraan SPAM. Pedoman Teknis dan

Tata Cara pengaturan tarif ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Bahwa dalam peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam hal pengelolaan air khususnya didaerahnya. Kewenangan-kewenangan tersebut pada pokoknya adalah:

- a. Pasal 16 UU SDA, wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota meliputi:
 - 1) *menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan sumber daya air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;*
 - 2) *memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya*

3.3 Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur larangan perilaku dan perjanjian yang tidak sehat. Ada 3 hal utama yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu tentang perjanjian yang dilarang, perbuatan yang dilarang dan penyalahgunaan posisi dominan. Menurut Prof. Wolfgang Kartte (ahli hukum terkemuka Jerman) isi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sesuai dengan standar internasional yaitu⁴⁵:

1. Melarang perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli pasar atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 4, Pasal 7 sampai dengan Pasal 9, Pasal 10 sampai dengan Pasal 14, Pasal 22, dan Pasal 23).
2. Mengizinkan penetapan harga sampai ke tingkat tertentu, perjanjian tertutup serta perjanjian lisensi dan perjanjian "*know how*" (Pasal 5, Pasal 6, Pasal 15 dan Pasal 50 huruf b).

⁴⁵ Wolfgang Kartte, *op. cit.*, hal. 2.

3. Melarang penggabungan badan usaha, yang menyebabkan terjadinya posisi dominan di pasar atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 26 sampai dengan Pasal 29).
4. Melarang tindakan merugikan konsumen, pemasok atau pembeli dengan cara menyalahgunakan posisi dominan di pasar (Pasal 17, Pasal 18).
5. Melarang menghalangi pesaing dengan tindakan-tindakan diskriminasi baik melalui harga, syarat-syarat perdagangan atau menolak melakukan hubungan usaha (Pasal 7, Pasal 8, Pasal 16, Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 dan Pasal 24).

Selain memuat aturan tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 juga memuat pengecualian terhadap perbuatan yang dilarang, perjanjian yang dilarang, monopoli dan posisi dominan yang diatur dalam Pasal 50 yang berbunyi:

- “Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:*
- a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau*
 - b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau*
 - c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau*
 - d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjian; atau*
 - e. perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau*
 - f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau*
 - g. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau*
 - h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau*
 - i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.*

Pada tanggal 31 Juli 2008, KPPU mengeluarkan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 253/KPPU/Kep/VII/2008 Tentang Pedoman

Pelaksanaan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Pedoman ini diterbitkan karena pengecualian yang diatur dalam Pasal 50 akan sulit untuk diterapkan penegakan hukumnya jika terjadi suatu pelanggaran, apabila tidak dipahami makna yang sesungguhnya yang terkandung dalam masing-masing unsur dari pasal pengecualian tersebut. Tujuan penyusunan pedoman Pelaksanaan Pasal 50 huruf a adalah agar terdapat kesamaan tafsir terhadap masing-masing unsur atau elemen dari Pasal 50 huruf a, sehingga terdapat kepastian hukum dan dapat dihindari terjadinya kekeliruan atau sengketa di dalam penerapannya, dan agar Pasal 50 huruf a dapat diterapkan dengan tepat, benar dan adil, serta konsisten sehingga dapat dicapai kepastian hukum.

Tujuan penyusunan pedoman tersebut terkait dengan pengertian peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4). Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum⁴⁶. Berdasarkan pasal 7 ayat (1), ditentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan mencakup:

- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah

Selanjutnya Pasal 7 ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Daerah mencakup:

- a. Peraturan Daerah Propinsi;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Menurut Pedoman tersebut, ketentuan dalam Pasal 50 huruf a adalah ketentuan yang bersifat “pengecualian (*exceptions*)” atau “pembebasan”

⁴⁶ Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 253/KPPU/Kep/VII/2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, hal. 9.

(*exemptions*). Ketentuan yang bersifat pengecualian atau pembebasan ini, dimaksudkan untuk menghindari terjadinya benturan dari berbagai kebijakan yang saling bertolak belakang namun sama-sama diperlukan dalam menata perekonomian nasional. Pemberian perlakuan khusus bagi cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dikuasai oleh negara secara tegas di atur dalam Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut sejalan dengan yang diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Meskipun berdasarkan ketentuan dalam Pasal 176, Pasal 177 dan Pasal 178 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan ekonomi untuk mengatur dan mengurus perekonomian daerah, namun pengaturan dan pengurusan di bidang ekonomi harus tetap berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk yang diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

Sesuai dengan ketentuan dalam Bab IV Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang “Kegiatan Yang Dilarang” yang dijabarkan dalam ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 berupa suatu larangan bagi pelaku usaha untuk melakukan sesuatu, maka kata “kegiatan” maknanya sama dengan “perbuatan” untuk melakukan sesuatu. Oleh sebab itu kegiatan yang dilarang dalam Bab IV dapat diterjemahkan juga dengan melakukan “perbuatan” yang dilarang, sehingga ketentuan yang diatur Bab IV (Pasal 17 sampai dengan dengan Pasal 24) jika kegiatan dilakukan bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga termasuk yang dikecualikan oleh ketentuan Pasal 50 huruf a. Selanjutnya Pedoman tersebut juga mengatur penegasan wewenang yang didelegasikan oleh Undang-Undang sangat penting, mengingat “peraturan perundang-undangan” jenisnya sangat banyak termasuk berbagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sedangkan terdapat suatu ketentuan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Definisi perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pemahaman terhadap pengertian “perjanjian” artinya perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha, memang secara tegas wewenangnya didasarkan atas ketentuan Undang-Undang atau ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang. Bagian terakhir dari Pasal 50 huruf a adalah “bertujuan melaksanakan” yang dapat diartikan bahwa pelaku usaha melakukan suatu tindakan bukan atas otoritas sendiri tetapi berdasarkan perintah dan kewenangan yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang atau dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tetapi mendapat delegasi secara tegas dari Undang-Undang. Dengan demikian “perbuatan” dan atau perjanjian” yang dikecualikan dalam ketentuan Pasal 50 huruf a, adalah perbuatan dan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha karena berdasarkan perintah dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang atau oleh peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang untuk dilaksanakan. Melaksanakan peraturan perundang-undangan tidak dapat ditafsirkan sama dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan

3.4 Kondisi Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam sebelum Perjanjian Konsesi

Sebelum perjanjian konsesi yang dibuat pada tahun 1995, pengelolaan air bersih di Pulau Batam dilaksanakan oleh Otorita Batam. Pada saat itu kapasitas air baku masih sebesar \pm 850 liter/detik dari 5 waduk yang ada. Otorita Batam sebagai penyelenggara air bersih hanya mampu memproduksi air bersih sebesar \pm 500 liter/detik dengan kualitas dan kuantitas yang relatif buruk sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan air bersih terutama untuk industri dan jasa. Atas dasar pertimbangan ketidaksiapan dan ketidakmampuan Otorita Batam untuk mengolah

air dengan kualitas yang diinginkan (mengikuti perkembangan Kota Singapura) dan mengatasi keluhan dari berbagai pihak tentang kualitas air bersih di Pulau Batam maka Pemerintah Indonesia dalam hal ini diwakili oleh Otorita Batam berinisiatif untuk melakukan kerjasama pengelolaan air bersih dengan pihak swasta. Sehingga dengan kerjasama tersebut pengelolaan air bersih di Pulau Batam dapat dilaksanakan secara profesional.

Otorita Batam melakukan studi kelayakan untuk mencari pelaksana pengelolaan air bersih dan setelah melakukan proses negosiasi yang relatif panjang, Otorita Batam akhirnya menunjuk konsorsium PT Adhya Tirta Batam yang terdiri dari Biwater International Ltd., PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang sebagai pengelola dan operator pelaksana penyediaan air bersih di Pulau Batam. Sebelumnya pada tanggal 3 Juni 1994, ketua Otorita Batam memberikan izin prinsip kepada Konsorsium Biwater International Ltd., PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang. Dalam izin prinsip tersebut, Otorita Batam menyetujui rencana kerjasama pengelolaan air bersih di Pulau Batam dengan sistem *Built Operate and Transfer* (BOT) dengan catatan sebagai berikut:

- a. Konsorsium Biwater & Co. menjual langsung produknya kepada konsumen dengan tarif yang kompetitif dengan tarif di Singapura.
- b. Kualitas air dan pelayanan agar sama dengan kualitas air dan pelayanan di Singapura.
- c. Konsorsium Biwater & Co. Membeli air baku dari Otorita Batam dengan harga yang sama dengan air baku yang dibeli Singapura dari Johor dan Pulau Bintan.
- d. Otorita Batam mempertimbangkan untuk menyertakan saham pada Konsorsium sebesar 20%.

Selanjutnya izin prinsip juga menyatakan jadwal kegiatan sebagai berikut:

- a. Juli 1994, penyampaian Proposal Rinci kepada Otorita Batam.
- b. Agustus 1994, pembahasan dan finalisasi Proposal.

- c. Oktober 1994, pembahasan dan finalisasi Pendanaan dan pembuatan Kontrak Kerjasama.
- d. November 1994, penandatanganan Kontrak.
- e. Januari 1995, serah terima pelaksanaan pengelolaan Air Bersih dari UPT Air Bersih.

3.5 Perjanjian Konsensi antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam

PT Adhya Tirta Batam sebagai pengelola dan operator penyedia air bersih di Pulau Batam didirikan berdasarkan Akte Notaris Ny. Poerbaningsih Adi Warsito, S.H. No. 28 tanggal 3 Agustus 1995. Pada saat pendirian, saham PT Adhya Tirta Batam dimiliki oleh Biwater International Ltd. sebesar 45%, PT Bangun Cipta Kontraktor sebesar 45% dan PT Syabata Cemerlang sebesar 10% dengan total modal dasar sebesar Rp 5.590.000.000,-. Diantara ketiga perusahaan tersebut, hanya Biwater International Ltd. yang memiliki pengalaman dalam bidang pengelolaan air bersih. Kemudian pada tahun 2008 terjadi perubahan struktur kepemilikan saham PT Adhya Tirta Batam dengan penjualan saham PT Syabata Cemerlang masing-masing sebesar 5% kepada PT Bangun Cipta Kontraktor dan Biwater International Ltd. Selain itu juga terjadi perubahan nama perusahaan Biwater International Ltd. menjadi Cascal.

Perjanjian Konsesi pengelolaan air bersih di Pulau Batam antara Otorita Batam dengan Konsorsium Biwater International Ltd., PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang ditandatangani pada tanggal 17 April 1995. Perjanjian Konsesi tersebut berlaku untuk jangka waktu 25 tahun dan akan berakhir pada tanggal 17 April 2020. Isi Perjanjian Konsesi pada pokoknya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Tujuan Konsesi adalah memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat perjanjian konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Batam selama jangka waktu Perjanjian Konsesi.

- b. Kewajiban PT Adhya Tirta Batam sebagai Perusahaan Konsesi, yaitu:
- 1) Memenuhi kebutuhan air bersih terhadap konsumen.
 - 2) Menyediakan pendanaan guna menjalankan jasa pelayanan dan akan memasok air bersih kepada konsumen.
 - 3) Membayar kepada Otorita Batam berupa Sewa Tetap atas Fasilitas Lama, royalti sebesar 15% atas jumlah dividen yang dibagikan kepada pemegang saham.
 - 4) Mengadakan dan membangun fasilitas baru berupa: instalasi penyediaan air bersih yang baru termasuk penampungan air bersih/*reservoir* dan stasiun pompa, jaringan transmisi baru dan jaringan distribusi.
 - 5) Setelah menyelesaikan pekerjaan perbaikan dan peningkatan fasilitas lama, mutu air bersih dari instalasi penyediaan air bersih harus sesuai dengan kriteria WHO "*Guidelines for Drinking Water Quality*" 1984, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran VII Perjanjian Konsesi.
- c. Hak yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam antara lain:
- 1) Berhak sepenuhnya untuk memungut tarif kepada konsumen.
 - 2) Memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam.
 - 3) Berwenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang dirasa perlu dan beralasan yang diatur dalam perjanjian ini tetapi tidak hanya terbatas untuk menagih konsumen dan menerima pembayarannya.
 - 4) Menerima fasilitas lama dari Otorita Batam.
 - 5) Mendapatkan hak penggunaan atas tanah (lahan) secara eksklusif yang bebas dari hak tanggungan atau beban-beban lainnya selama jangka waktu konsesi.
 - 6) Berhak untuk mengajukan peninjauan tahunan atas tarif air bersih yang dikenakan kepada konsumen dan atas kebutuhan akan investasi baru.
- d. Kewajiban Otorita Batam:
- 1) Memberikan bantuan, pengarahan dan mengusahakan kemudahan dalam memperoleh ijin-ijin, lisensi, surat keterangan pembebasan yang

diperlukan oleh PT Adhya Tirta Batam dalam rangka pelaksanaan pelayanan.

- 2) Menyediakan lahan yang dibutuhkan oleh PT Adhya Tirta Batam serta menjamin bahwa proses perolehan dan pembebasan tanah tersebut dapat dilaksanakan dengan segera.
 - 3) Memberikan ijin dan atau membantu memperoleh ijin yang diperlukan oleh PT Adhya Tirta Batam dari instansi atau badan Pemerintah lainnya untuk mengambil dan menggunakan air dari waduk.
- e. Hak Otorita Batam:
- 1) Mendapatkan pembayaran air baku dari waduk yang diambil oleh PT Adhya Tirta Batam.
 - 2) Mendapatkan pembayaran royalti sebesar 15% dari total dividen yang dibagikan kepada pemegang saham.
 - 3) Mendapatkan pembayaran sewa tetap atas penggunaan fasilitas lama.
- f. Tarif Air Bersih dan Peninjauan Tahunan
- 1) Tarif bersih ditentukan berdasarkan per golongan konsumen tarif air bersih akan dibahas dalam peninjauan tahunan.
 - 2) Otorita Batam dan PT Adhya Tirta Batam akan melakukan peninjauan tahunan atas tarif air bersih yang dikenakan kepada konsumen dengan memperhatikan:
 - (i) Investasi, Kebutuhan dan Penerimaan
 - memperbaharui model sesuai dengan biaya nyata dan penerimaan nyata pada saat menjelang Peninjauan Tahunan.
 - memperkirakan/memproyeksikan kenaikan biaya dan kenaikan penerimaan dengan memperhatikan faktor-faktor yang berkaitan pada saat peninjauan tahunan.
 - (ii) Indeksasi atas Biaya yang Habis Pakai (*Consumable Costs*) yang memperhitungkan perubahan biaya listrik, tenaga kerja, bahan kimia, nilai tukar valuta asing, tingkat inflasi, tingkat suku bunga, pajak.

Dalam Lampiran XII Perjanjian Konsesi, Peraturan tentang Penyediaan Air Bersih disebutkan beberapa hal sebagai berikut:

- g. Tujuan Perusahaan Konsesi adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat akan air bersih dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- h. Tujuan pokok Perusahaan Konsesi adalah melakukan segala usaha yang berhubungan langsung dengan penyediaan dan pendistribusian air bersih yang memenuhi syarat-syarat kesehatan serta pelayanan yang baik bagi masyarakat dengan berpedoman pada prinsip-prinsip ekonomi.
- i. Dalam melaksanakan tugas pokok, Perusahaan Konsesi berfungsi:
 - 1) Mengusahakan pengadaan/penyediaan air bersih.
 - 2) Membangun, mengelola dan memelihara instalasi penjernihan serta sumber air baku dan penyimpanan air bersih.
 - 3) Membangun dan memelihara pipa-pipa dan jaringannya termasuk fasilitas lainnya (hidran, tangki air, dll).
 - 4) Mengatur serta mengawasi distribusi dan pemakaian air bersih.
 - 5) Melakukan penelitian laboratorium terhadap sumber-sumber dan produk air bersih sesuai dengan syarat-syarat kesehatan.
 - 6) Melakukan survai dan pengumpulan data untuk bahan penyusunan tarif air bersih.
 - 7) Melayani permintaan sambungan air bersih dari dan untuk masyarakat, perusahaan, perumahan, hotel dan lain-lain.
 - 8) Melakukan pencatatan meteran air bersih para konsumen.
 - 9) Menagih uang langganan air bersih dan penghasilan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 10) Mengambil tindakan terhadap Konsumen air bersih yang tidak sah.
 - 11) Menyediakan air bersih dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan fasilitas Pulau Batam.
 - 12) Meningkatkan mutu, keterampilan, dan kesejahteraan karyawan dalam pembentukan tenaga kerja terampil dan pengembangan karier untuk meningkatkan pelayanan umum.

Perjanjian Konsesi antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam sedang dalam proses amandemen untuk menyesuaikan dengan perubahan

peraturan perundang-undangan yang berlaku serta penyesuaian terhadap perubahan *master plan* saat perjanjian konsesi dibuat dengan kondisi saat ini. Amandemen Perjanjian Konsesi ini juga diusulkan oleh BPPSPAM. Perjanjian Konsesi mempertimbangkan kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku dikemudian hari, dimana jika terdapat perubahan undang-undang, baik penafsirannya maupun berlakunya satu peraturan perundangan dikemudian hari, maka pihak Otorita Batam maupun PT Adhya Tirta Batam dapat mengambil tindakan yang diperlukan.

Berdasarkan Lampiran VI Perjanjian Konsesi, PT Adhya Tirta Batam melakukan proyeksi atas investasi yang dilakukan selama periode konsesi yaitu sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 2020, sebagai berikut:

Tabel 3.1 Proyeksi Investasi PT Adhya Tirta Batam Selama 25 Tahun

Profit and Loss Account PT Adhya Tirta Batam
Proyeksi (Dalam Milyar Rupiah)

Tahun Konsesi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Pendapatan Tahunan	18.8	25.2	28.1	32.5	37.5	43.2	49.7	56.9	64.3	72.5	81.7	92.1
Biaya Penjualan (O & M, air baku)	10.2	11.5	12.5	13.5	15.1	16.8	18.7	20.8	23.1	25.7	28.7	32.0
Sewa Aset Tetap	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.8	1.0	1.0	1.0
Kontribusi	8.5	13.6	15.4	18.8	22.2	26.2	30.8	35.6	40.4	45.8	52.0	59.1
Penyusutan:												
Umum	0	0	0.3	0.6	0.8	0.8	1.3	1.3	1.8	1.9	2.4	2.4
Pipa/M&E	0	0.5	2.8	6.0	6.6	6.7	8.4	9.0	10.3	10.8	13.2	13.9
Total Depresiasi	0	0.5	3.1	6.6	7.4	7.5	9.7	10.3	12.1	12.7	15.6	16.3
Laba Kotor	8.5	13.1	12.3	12.2	14.8	18.7	21.1	25.3	28.3	33.1	36.4	42.8
Pendapatan Bunga	1.0	-	(1.8)	(2.7)	(0.2)	(3.7)	(4.1)	(4.5)	(5.9)	(6.9)	(7.9)	(7.9)
Laba Setelah Bunga	9.5	13.1	10.5	9.5	14.6	15.0	17.0	20.8	22.4	26.2	28.5	34.9
Pajak Perusahaan	2.8	3.9	3.2	2.8	3.5	4.5	5.1	6.2	6.7	7.8	8.6	10.5
Laba/Rugi Setelah Pajak	6.7	9.2	7.3	6.7	11.1	10.5	11.9	14.6	15.7	18.4	19.9	24.4
Dividen	0	0	0	0	0	0	0	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7
Laba Ditahan	6.7	9.2	7.3	6.7	11.1	10.5	11.9	7.9	9.0	11.7	13.2	17.7

Tahun Konsesi	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Pendapatan Tahunan	103.8	116.8	123.7	123.7	123.7	123.7	123.7	123.7	123.7
Biaya Penjualan (O & M, air baku)	35.7	39.8	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0
Sewa Aset Tetap	1.5	1.5	1.5	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Kontribusi	66.6	75.5	80.2	79.7	79.7	78.7	78.7	78.7	78.7
Penyusutan:									
Umum	2.9	2.9	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Pipa/M&E	16.1	17.1	19.9	18.5	17.3	17.4	15.6	13.7	12.2
Total Depresiasi	19.0	20.0	23.3	22.0	20.8	20.9	19.1	17.2	15.7
Laba Kotor	47.6	55.5	56.9	57.7	58.9	57.8	59.6	61.5	63.0
Pendapatan Bunga	(7.5)	(6.5)	(4.7)	0	0	0	0	0	0
Laba Setelah Bunga	40.1	49.0	52.2	57.7	58.9	57.8	59.6	61.5	63.0
Pajak Perusahaan	12.0	14.7	15.7	17.3	17.7	17.3	17.9	18.4	18.9
Laba/Rugi Setelah Pajak	28.1	34.3	36.5	40.4	41.2	40.5	41.7	43.1	44.1
Dividen	6.7	6.7	26.4	59.0	57.3	55.9	56.3	55.7	55.2
Laba Ditahan	21.4	27.6	10.1	(18.6)	(16.1)	(15.4)	(14.6)	(12.6)	(11.1)

Tahun Konsesi	21	22	23	24	25
Pendapatan Tahunan	123.7	123.7	123.7	123.7	123.7
Biaya Penjualan (O & M, air baku)	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0
Sewa Aset Tetap	3.0	3.0	3.0	4.0	4.0
Kontribusi	78.7	78.7	78.7	77.7	77.7
Penyusutan:					
Umum	3.5	3.5	3.2	2.9	2.7
Pipa/M&E	12.2	12.8	11.0	11.7	9.6
Total Depresiasi	15.7	16.3	14.2	14.6	12.3
Laba Kotor	63.0	62.4	64.5	63.1	65.4
Pendapatan Bunga	0	0	0	0	0
Laba Setelah Bunga	63.0	62.4	64.5	63.1	65.4
Pajak Perusahaan	18.9	18.7	19.3	18.9	19.6
Laba/Rugi Setelah Pajak	44.1	43.7	45.2	44.2	45.8
Dividen	55.2	54.7	54.9	53.3	53.7
Laba Ditahan	(11.1)	(11.0)	(9.7)	(9.1)	(7.9)

3.6 Kinerja PT Adhya Tirta Batam Selama Pelaksanaan Perjanjian Konsesi

Pada awalnya Pulau Batam merupakan daerah yang diperuntukkan sebagai salah kawasan untuk pengembangan industri di Indonesia. Terkait dengan hal tersebut Otorita Batam sebagai regulator menyatakan sektor industri merupakan pelanggan utama penyerap pasokan air di Pulau Batam. Secara umum pelanggan PT Adhya Tirta Batam dibagi atas (1) Domestik (fasilitas sosial, rumah tangga, instansi pemerintah dan rumah murah), (b) Perdagangan/komersial, dan (3) Industri. Namun dalam perkembangannya sampai tahun 2007, terjadi perubahan yang signifikan dalam komposisi pelanggan air bersih di Pulau Batam. Pada tahun 2007, konsumen domestik merupakan konsumen terbesar dengan konsumsi air bersih sebesar 76,25%, konsumen perdagangan/komersial sebesar 14,77% dan industri sebesar 8,98%. Data-data yang terkait dengan kinerja PT Adhya Tirta Batam dalam pemenuhan kebutuhan air bersih di Pulau Batam adalah sebagai berikut:

3.6.1 Investasi *Water Treatment Process* (WTP) dan Jaringan Distribusi oleh PT Adhya Tirta Batam

Berdasarkan Perjanjian Konsesi, pengadaan air baku untuk diproses menjadi air bersih merupakan kewajiban Otorita Batam. Sumber air baku di Pulau Batam berasal dari 6 waduk yang terdapat di Pulau Batam yakni Baloi, Sei Harapan, Sei Ladi, Mukakuning, Nongsa dan Duriangkang yang merupakan waduk tadah hujan. Pada saat dikelola oleh ATB kapasitas air baku yang dapat diproses hanya sebesar 850 liter/detik, sedangkan setelah dikelola oleh PT Adhya Tirta Batam sejak tahun 1995 sampai dengan bulan Mei 2008, kapasitas air baku telah bertambah dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 3.2 Kapasitas Produksi WTP di Pulau Batam Tahun 2008

No	Lokasi Instalasi Pengolahan Air (IPA)	Kapasitas Waduk (ltr/dtk)	Kapasitas Disain IPA (ltr/dtk)	Kapasitas Penawaran (ltr/dtk)	Usage (ltr/dtk)	Jumlah konsumen
1	Baloi	30	60	142	131	7.117
2	Sei Harapan	210	210	215	203	13.785
3	Sei Ladi	270	270	310	290	14.020
4	Mukakuning	310	310	525	482	46.764
5	Nongsa	60	110	170	156	16.855
6	Tanjung Piayu	3000	225	225	209	733
7	Duriangkang		1000	598	513	28.076
	TOTAL	3850	2185	2.185	1.984	127.350

Kapasitas air baku dari 6 waduk yang ada sebanyak 3.850 liter/detik dan diperkirakan dapat memasok kebutuhan air bersih penduduk Pulau Batam sebanyak 1.400.000 jiwa. Dari kapasitas air baku tersebut, diproduksi air bersih sebanyak 2.185 liter/detik. Kapasitas distribusi air bersih yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam baru mencapai \pm 2.000 liter/detik, tetapi yang sampai ke konsumen hanya 1.785 liter/detik untuk populasi penduduk Batam saat ini sebanyak 740.000 (tujuh ratus empat puluh ribu) jiwa, sehingga terdapat *loss capacity* sebesar \pm 24%.

Untuk memproduksi dan mendistribusikan air bersih kepada konsumen telah melakukan berbagai investasi pada peralatan WTP dan peralatan distribusi. Pada awal perjanjian konsesi, PT Adhya Tirta Batam menyewa peralatan produksi dan distribusi air bersih dengan kapasitas 850 liter/detik (delapan ratus lima puluh liter perdek) dari Otorita Batam dengan nilai aset sebesar Rp 42.000.000.000,-. Berdasarkan analisis investasi, pembangunan WTP sampai akhir masa konsesi (2020) diproyeksikan dengan nilai investasi sebesar Rp 650.000.000.000,-. Sampai akhir tahun 2007 PT Adhya Tirta Batam telah melakukan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih dengan nilai akumulasi sebesar \pm Rp 291.907.000.000,- dengan perincian sebagai berikut:

**Tabel 3.3 Akumulasi Investasi WTP PT Adhya Tirta Batam
Dari Tahun 1995 - 2007**

Tahun	Nilai Investasi (Milyar)	Tahun	Nilai Investasi (Milyar)
1995-1997	26,482	2002	118,628
1998	31,324	2003	176,732
1999	46,645	2004	195,024
2000	59,867	2005	246,141
2001	110,494	2006	278,907
		2007	291,907

Sumber dana yang digunakan untuk membiayai investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih berasal dari dana internal PT Adhya Tirta Batam (hasil penyisihan laba operasional) sebesar Rp 226.807.000.000,- dan pinjaman bank yang dilakukan sebanyak 4 kali dalam rentang waktu tahun 1999 sampai tahun 2007 yaitu sebesar Rp 65.100.000.000,- . Salah satu hasil kerja PT Adhya Tirta Batam sebagai pengelola air bersih di Pulau Batam adalah dengan selesainya Instalasi Pengolahan Air (IPA) Duriangkang yang mampu memproduksi air sebanyak 1000 liter/detik pada tahun 2007. Selesainya IPA Duriangkang Tahap 3 menempatkan PT Adhya Tirta Batam dapat memenuhi kebutuhan air di Batam secara kontinu dalam 24 jam dengan investasi kurang lebih sebesar Rp 60.000.000.000. Total jaringan distribusi yang sudah dibangun sejak PT Adhya Tirta Batam berdiri sampai tahun 2006 adalah 207 km. Dalam memperlancar dan mempercepat proses distribusi air bersih, beberapa pengembang di Pulau Batam membangun jaringan induk terlebih dahulu (karena belum ada jaringan induk yang melintasi kawasan tersebut) dan kemudian biaya pembangunan tersebut di ganti oleh PT Adhya Tirta Batam.

PT Adhya Tirta Batam memastikan semua air yang diproduksi memenuhi persyaratan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Sebagian besar dari komitmen PT Adhya Tirta Batam untuk memenuhi standar air minum di seluruh Batam, dengan meneruskan program mengganti semua jaringan pipa galvanis yang masih dipergunakan. Berdasarkan data yang ada, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun

2007 PT Adhya Tirta Batam telah berhasil menambah jumlah pelanggan ke dalam *sistem billing*, sebagaimana digambarkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 3.4 Perkembangan Produksi dan Pelanggan PT Adhya Tirta Batam Sejak Tahun 1999 – 2007

Tahun	Production (m3)	Pelanggan
1999	23.494.467	34.402
2000	30.072.918	44.228
2001	35.171.841	57.418
2002	44.439.956	68.718
2003	48.810.082	80.995
2004	53.038.462	93.697
2005	55.922.271	109.855
2006	58.806.080	119.371
2007	61.174.955	124.138

Mengantisipasi pertumbuhan konsumsi air bersih di Pulau Batam, PT Adhya Tirta Batam merencanakan untuk pembangunan WTP Duriangkang 3 guna menambah kapasitas produksi sebesar 500 liter/detik dengan biaya Rp 40.000.000.000 – Rp 43.000.000.000 milyar pada bulan Maret 2008 dan jaringan distribusi sepanjang 7 km. Dengan penambahan ini diharapkan dapat memenuhi permintaan sampai maret 2009/2010

3.6.2 Struktur Biaya Operasional PT Adhya Tirta Batam

Biaya produksi dan distribusi air bersih PT Adhya Tirta Batam dipengaruhi oleh berbagai komponen harga pokok produksi. Biaya listrik, biaya bahan kimia dan biaya bahan bakar merupakan biaya yang dominan dalam struktur biaya langsung produksi dan distribusi air bersih PT Adhya Tirta Batam. Berdasarkan data laporan keuangan PT Adhya Tirta Batam tahun 2001 sampai 2006 (*Annual Review Report*) komposisi biaya listrik dan bahan kimia terhadap biaya langsung (*direct cost*) adalah sebagai berikut (dalam milyar rupiah):

Tabel 3.5 Komposisi Biaya Langsung PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 2001 - 2006

Jenis Biaya	Tahun					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Chemical	7.211	7.947	7.231	7.086	9.515	7.070
Electricity	11.427	15.208	20.529	25.909	29.205	38.156
Total Direct Cost	45.912	56.064	68.191	73.565	79.030	87.616
% By Chemical	16%	14%	11%	10%	12%	8%
% Electricity	25%	27%	30%	35%	37%	44%

Besarnya komponen biaya listrik dalam struktur biaya langsung PT Adhya Tirta Batam dipengaruhi oleh faktor kontur tanah di Batam yang berbukit (tidak rata) sehingga memerlukan daya listrik yang relatif tinggi dalam memompa air. Struktur biaya operasi PT Adhya Tirta Batam dari tahun 2002 sampai tahun 2007 adalah sebagai berikut:

Tabel 3.6 Komposisi Biaya PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 2002 – 2007

In Rp/m ³ consumed	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Raw & Auxiliary material & other Extn'l Cost:	1.069	1.164	1.112	1.089	1.255	1.138
Fuel & Oils	-	-	-	-	-	-
Electricity	860	908	760	764	862	756
Chemicals	126	168	242	197	233	275
Other	83	88	110	128	160	107
Staff Costs:	377	339	331	351	279	263
Wages & Salaries	346	309	300	327	257	250
Social Charges	31	30	31	24	22	13
Pension Charges	-	-	-	-	-	-
Redundancy Cost	-	-	-	-	-	-
Other Operating Cost	1.381	1.372	1.360	1.198	1.235	972
Operating Cost	530	637	628	585	643	590
Bad Debts	104	11	5	5	9	25
Accommodation	19	19	20	21	23	24
Communication	57	54	39	35	37	31
Professional fess	170	189	228	152	143	114
Group Management Charges	80	86	73	77	81	56
Staff Related Cost	259	222	224	185	179	0
Development Cost						
General Cost	161	155	143	139	120	133
Total Operating Exp.	2.827	2.875	2.803	2.638	2.769	2.372
Depreciation	338	355	288	298	250	261
Total Opex & Depr.	3.165	3.230	3.092	2.937	3.019	2.634

3.6.3 Kenaikan Tarif Air Bersih Yang Dilakukan Oleh PT Adhya Tirta Batam

Besaran tarif air bersih yang ditetapkan oleh PT Adhya Tirta Batam kepada pelanggan merupakan tarif yang sudah mendapat persetujuan dari Otorita Batam sesuai dengan Perjanjian Konsesi. PT Adhya Tirta Batam mengenakan sistem tarif progresif, yaitu pengenaan tarif air berdasarkan volume pemakaian. Sejak Perjanjian Konsesi dibuat sampai dengan jangka waktu pemeriksaan perkara yang dilakukan oleh KPPU, PT Adhya Tirta Batam telah dilakukan penyesuaian tarif sebanyak 7 kali (tahun 1998, 2000, 2002 sebanyak 2 kali, 2003, Januari 2008 dan April 2008).

Perincian tarif air PT Adhya Tirta Batam untuk periode tahun 1995 sampai dengan tahun 2003 adalah sebagai berikut:

Tabel 3.7 Daftar Tarif Air Bersih Dari Tahun 1995 – April 2003

No.	Kategori	Band m3	1995	1998	2000	Mei 2002	Sept 2002	April 2003
1.	Sosial umum		500	500	510	750	765	920
2.	Sosial khusus		500	500	510	750	765	920
3.	Domestik	0-20	500	500	525	920	1200	1400
	D2	21-40	750	1000	1250	2900	3360	3750
	D3	> 40	1350	2350	3250	4000	4800	6000
4.	Instansi	0-20	500	625	700	2600	3120	3744
	I2	21-40	750	1000	1250	2900	3360	4032
	I3	> 40	1350	2350	3250	4000	4800	6000
5.	Rumah	0-20	280	280	290	450	500	650
	Murah	21-40	370	370	385	720	800	960
	Rm2	> 40	555	800	1025	2000	2500	3000
	Rm3							
6.	Niaga Kecil	0-20	1200	1500	1650	3500	3500	4000
	N2	21-40	1700	2300	2875	5500	5500	6000
	N3	> 40	2050	3500	4900	7500	8100	9750
7.	Niaga Besar		1200	1500	1650	4000	5000	6000
	Nb2		1700	3000	3750	6500	7000	8500
	Nb3		2050	4200	5880	8750	9750	10500
8.	Industri Kecil		2200	4000	5000	7500	8000	9000
9.	Industri Besar		2200	6000	7500	8500	9250	10000

PT Adhya Tirta Batam telah mengusulkan kenaikan tarif sejak tahun 2005, tepatnya pada tanggal 27 Mei 2005 tetapi usulan tersebut belum disetujui oleh Otorita Batam. Salah satu dasar pertimbangan kenaikan tarif adalah untuk membiayai pembangunan fasilitas pengolahan dan jaringan distribusinya. Menurut PT Adhya Tirta Batam tingkat permintaan sambungan baru air bersih dipastikan akan melampaui ketersediaan kapasitas dan distribusi yang ada pada pertengahan tahun 2007. Selain itu kenaikan tarif juga diperlukan dalam rangka penyesuaian terhadap kenaikan biaya operasi langsung terutama kenaikan tarif listrik dan BBM. Pembahasan usulan penyesuaian tarif air bersih pada tahun 2007 pada prinsipnya sudah disetujui oleh Otorita Batam, namun sebelum Otorita Batam mengeluarkan Surat Keputusan tentang Penetapan Penyesuaian Tarif Air Bersih, Otorita Batam perlu melakukan konsultasi dengan Pemerintah Kota Batam dan DPRD Kota Batam. Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam mengadakan suatu kesepakatan tentang Amandemen Perjanjian Konsesi Pengelolaan Air Bersih di Pulau Batam No. 009/UM-PERJ/IV/1995. Tetapi DPRD Kota Batam membentuk Panitia Khusus DPRD Kota Batam tentang Evaluasi Konsesi, Pelayanan dan Tarif Air Bersih di Kota Batam. Adapun isi evaluasi Pansus tersebut dituangkan dalam Surat Rekomendasi Nomor: 02/170/REK/II/2007 pada pokoknya adalah;

- a. Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam agar segera mengusahakan evaluasi perjanjian konsesi untuk diamandemen dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam segera melakukan survei kepuasan pelanggan.
- c. PT Adhya Tirta Batam segera membuat Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai alat evaluasi terhadap pelayanan yang diberikan.
- d. PT Adhya Tirta Batam agar mencabut kebijakan penghentian sambungan baru.
- e. Pengadaan pipa distribusi sampai ke meteran pelanggan supaya tidak dibebankan kepada masyarakat.

- f. PT Adhya Tirta Batam agar memperlakukan sama kepada semua pelanggan baik yang memberikan subsidi maupun yang mendapat subsidi.
- g. Agar evaluasi tarif air bersih ditinjau bersama secara cermat oleh Otorita Batam, Pemerintah Kota Batam, PT Adhya Tirta Batam dan Lembaga Independen yang diamanatkan oleh UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 16 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 294/PRT/M/2005 tentang Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.
- h. PT Adhya Tirta Batam perlu segera membangun WTP baru guna mengantisipasi tambahan permintaan pelanggan.

Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam melakukan suatu Perjanjian Kerjasama yang dituangkan dalam Perjanjian Kersama No. 05/PERJ-KA/III/2007; 01/PKS/HK/III/2007 tanggal 1 Maret 2007 tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari Pengelolaan Air Bersih dan Pengawasan Atas Pelayanan PT ATB Kepada Konsumen Serta Mekanisme Penyesuaian Tarif Air Bersih di Pulau Batam. Adapun isi perjanjian tersebut pada pokoknya adalah:

- a. Pemerintah Kota Batam mendapat *sharing* pendapatan dari pengelolaan air bersih yang selama ini menjadi hak Otorita Batam dengan komposisi 30% pendapatan dari penjualan air baku, 30% dari pendapatan royalti dan 5% dari pendapatan sewa aset.
- b. Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama akan melakukan pengawasan terhadap kinerja dan pelayanan penyediaan dan pendistribusian air bersih yang dilaksanakan oleh PT Adhya Tirta Batam.
- c. Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam sepakat untuk melakukan pembahasan secara bersama-sama dan melibatkan Lembaga Independen sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya

Air berkaitan dengan dengan permohonan penetapan penyesuaian tarif air bersih yang diajukan PT Adhya Tirta Batam.

- d. Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam akan melakukan pembahasan terkait usulan untuk mengamandemen Perjanjian Konsesi Pengelolaan Air Bersih sebelum Otorita Batam melakukan pembahasan dengan PT Adhya Tirta Batam.
- e. Perjanjian antara Pemerintah Kota Batam dan Otorita Batam ini berlaku sejak ditandatangani dan berakhir sampai dengan berakhirnya perjanjian konsesi antara OB dan PT ATB pada tahun 2020.

Ketua Otorita Batam dan PT Adhya Tirta Batam mengirim surat kepada Ketua BPPSPAM perihal konsultasi menghitung penyesuaian tarif air bersih di Pulau Batam. Berdasarkan data-data dan informasi yang diberikan PT Adhya Tirta Batam dan Otorita Batam, Ketua BPPSPAM mengirimkan surat rekomendasi penyesuaian tarif air minum di Kota Batam untuk diimplementasikan. Adapun isi surat rekomendasi Ketua BPPSPAM tersebut pada pokoknya adalah:

- a. Dua lampiran penyesuaian tarif.
- b. Penyesuaian tarif dilaksanakan dua periode, yaitu bulan Juni 2007 dan bulan Desember 2007.
- c. Sehubungan dengan penyesuaian tarif tersebut, agar PT ATB melakukan upaya re-klasifikasi kelompok pelanggan domestik pada tahun 2009 dan melakukan efisiensi dengan berupaya menurunkan tingkat kehilangan air dari 28% (dua puluh delapan persen) menjadi maksimum 25% (dua puluh lima persen) diakhir 2007 serta meningkatkan pelayanan kepada pelanggan baik kualitas, kuantitas dan kontinuitas.
- d. Melakukan perubahan perjanjian yang ada, khususnya hal yang berkaitan dengan penyesuaian tarif agar dilakukan dengan menggunakan formula indeksasi.

Setelah menerima Surat Rekomendasi BPPSPAM, Otorita Batam mengeluarkan Surat Keputusan Ketua Otorita Batam tentang Penyesuaian Tarif Air Bersih. Tetapi usulan kenaikan tarif tersebut baru disetujui pada bulan Januari 2008. Pada

penyesuaian tarif yang mulai berlaku pada bulan Januari 2008, Otorita Batam melibatkan Pemerintah Kota Batam dan DPRD Kota Batam dalam memutuskan penyesuaian tarif tersebut (sesuai dengan Undang-undang No. 53 Tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah dan Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), tetapi DPRD hanya memberikan rekomendasi agar tarif dikaji oleh lembaga terkait yaitu Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM). Berdasarkan evaluasi *Interest Rate of Return (IRR)* 26,5% pada Perjanjian Konsesi untuk pengembalian tingkat investasi. maka PT Adhya Tirta Batam meminta kenaikan tarif sebesar 30% sedangkan hasil evaluasi BPPSPAM kenaikan tarif yang sesuai sebesar 20%.

Pada tanggal 17 Desember 2007 melalui Surat Keputusan No. 106/KPTS/KA/XII/2007, Otorita Batam menyetujui dan menetapkan tarif air bersih baru yang efektif berlaku bulan Januari 2008, dan tarif baru yang berlaku adalah sebagai berikut:

Tabel 3.8 Tarif Air Bersih Januari 2008 – Januari 2009

Klasifikasi	Pemakai-an (m3)	Tarif Lama (Rp./m3)	Tarif Baru (Rp/m3 / Mulai Berlaku)		
			Januari 2008	April 2008	Januari 2009
1. <u>SOSIAL</u>					
A. Sosial Umum	0-10	920,-	920,-	920,-	920,-
1) Lembaga Keagamaan	11-20	920,-	920,-	920,-	920,-
2) Lembaga Sosial					
3) Sekolah					
Milik					
Pemerintah/Swasta	21-30	920,-	920,-	1.200,-	1.200,-
	31-40	920,-	1.800,-	1.800,-	1.800,-
	> 40	920,-	1.800,-	1.800,-	1.800,-
B. Sosial Khusus					
1) Puskesmas					
2) Klinik Pemerintah/ Swasta					
3) Rumah Sakit	0-10	920,-	920,-	920,-	920,-
Pemerintah/Swasta	11-20	920,-	920,-	920,-	920,-
	21-30	920,-	920,-	1.200,-	1.200,-
	31-40	920,-	1.800,-	1.800,-	1.800,-
	> 40	920,-	1.800,-	1.800,-	1.800,-
2. <u>NON NIAGA</u>					
A. Rumah Tangga	0-10	1.400,-	1.700,-	1.700,-	-
	11-20	1.400,-	2.150,-	2.150,-	-
	21-30	3.750,-	4.100,-	4.100,-	-
	31-40	3.750,-	5.500,-	6.500,-	-
	> 40	6.000,-	6.700,-	7.500,-	-
B. Instansi Pemerintah	0-10	3.744,-	3.800,-	3.800,-	3.800,-
1) Kantor	11-20	3.744,-	3.800,-	3.800,-	3.800,-
Instansi	21-30	4.032,-	5.000,-	5.500,-	5.500,-
Pemerintah	31-40	4.032,-	6.000,-	7.000,-	7.000,-
2) Rumah	> 40	6.000,-	8.000,-	8.500,-	8.500,-
Instansi					
Milik					
Pemerintah					

C. Rumah Murah	0-10	650,-	650,-	650,-	650,-
	11-20	650,-	650,-	800,-	800,-
	21-30	960,-	960,-	1.500,-	1.500,-
	31-40	960,-	1.800,-	2.000,-	2.000,-
	> 40	3.000,-	3.500,-	3.500,-	3.500,-
D. Rumah Tangga A	0-10	1.400,-	-	-	1.700,-
	11-20	1.400,-	-	-	2.150,-
	21-30	3.750,-	-	-	4.100,-
	31-40	3.750,-	-	-	6.500,-
	> 40	6.000,-	-	-	7.500,-
E. Rumah Tangga B	0-10	1.400,-	-	-	3.000,-
	11-20	1.400,-	-	-	4.500,-
	21-30	3.750,-	-	-	6.000,-
	31-40	3.750,-	-	-	7.500,-
	> 40	6.000,-	-	-	8.000,-
3. <u>NIAGA</u>					
A. Niaga Kecil	0-10	4.000,-	5.500,-	5.500,-	5.500,-
1) Warung, Kios, Toko	11-20	4.000,-	6.000,-	6.000,-	6.000,-
2) Kedai Kopi, Rumah Makan	21-30	6.000,-	7.500,-	7.500,-	7.500,-
3) Toko Otorita Batam, Apotik, Rambut Pangkas	31-40	6.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-
> 40	9.750,-	10.500,-	10.500,-	10.500,-	
4) Percetakan, Kantor Perusahaan					
5) Praktek Dokter/Pengacara/Notaris					
6) Losmen/Penginapan					
7) Bengkel, Restoran					
8) Lembaga Perguruan/Kursus					
9) Usaha Kecil/Usaha Kecil dalam rumah tangga					
B. Niaga Besar	0-10	6.000,-	6.000,-	6.000,-	6.000,-
1) Hotel, Motel	11-20	6.000,-	7.000,-	7.000,-	7.000,-
2) Night Club, Bar, Discotheque, Tempat Hiburan	21-30	8.500,-	8.500,-	8.500,-	8.500,-
3) Salon Kecantikan, Panti Pijat	31-40	8.500,-	11.000,-	11.000,-	11.000,-
> 40	10.500,-	11.500,-	11.500,-	11.500,-	
4) Service Station, Bengkel Besar					
5) Cuci MOTOtorita Batamil, Bank dan Kolam Renang					
4. <u>INDUSTRI</u>					
A. Industri Kecil	0-10	9.000,-	9.000,-	9.000,-	9.000,-
1) Industri Rumah Tangga	11-20	9.000,-	9.000,-	9.000,-	9.000,-
2) Pengrajin	21-30	9.000,-	9.000,-	9.000,-	9.000,-
31-40	9.000,-	9.000,-	9.000,-	9.000,-	
> 40	9.000,-	9.000,-	9.000,-	9.000,-	
B. Industri Besar	0-10	10.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-
1) Industri Makanan, Industri Kimia	11-20	10.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-
2) Industri Pertanian, Perikanan dan Peternakan, Gudang Pendingin	21-30	10.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-
3) Industri Tekstil dan Konveksi	31-40	10.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-
> 40	10.000,-	10.000,-	10.000,-	10.000,-	
4) Industri Pabrikasi dan Industri Lainnya					
5. <u>KHUSUS</u>					
1) Pelabuhan Laut	0-10	14.400,-	20.000,-	20.000,-	20.000,-
2) Pelabuhan Udara	11-20	14.400,-	20.000,-	20.000,-	20.000,-
21-30	14.400,-	20.000,-	20.000,-	20.000,-	
31-40	14.400,-	20.000,-	20.000,-	20.000,-	
> 40	14.400,-	20.000,-	20.000,-	20.000,-	

Kenaikan tarif yang diusulkan oleh PT Adhya Tirta Batam juga mempertimbangkan dengan tarif air bersih yang berlaku di daerah lain di Indonesia sebagaimana digambarkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 3.9 Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam dengan PDAM di Tanjung Pinang

NO.	Golongan Pelanggan/Konsumen	Batam (April 2003)			Tj Pinang (Kepri-2001)			
		Rp Per M3			Rp Per M3			
		0-20	20-40	>40	0-10	11-20	21-30	>30
1	Sosial							
A	Sosial Umum	920	920	920	800	800	800	800
B	Sosial Khusus	920	920	920	1000	1200	1400	1800
2	Non Niaga (Non Trade)							
A	Rumah Tangga							
-	Rumah Tangga Biasa	1.400	3.750	6.000	1200	1800	2500	3500
-	Rumah Tangga Menengah	1.400	3.750	6.000	1200	1800	2500	3500
-	Rumah Tangga Mewah	1.400	3.750	6.000	1200	1800	2500	3500
B	Instansi Pemerintah							
-	Kantor Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	1900	2500	3300	4300
-	Rumah Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	1900	2500	3300	4300
C	Rumah Murah (RSS)	650	960	3.000	1200	1800	2500	3500
3	Niaga (Trade)							
A	Niaga Kecil	4.000	6.000	9.750	2500	3300	4300	5500
	Niaga Menengah							
B	Niaga Besar	6.000	8.500	10.500	4500	4500	5500	7000
4	Industri							
A	Industri Kecil	9.000	9.000	9.000	5500	5500	6500	8000
B	Industri Besar	10.000	10.000	10.000	5500	5500	6500	8000
5	Khusus (Special Account)							
-	Pelabuhan/Tanki				6500	6500	6500	9000

Tabel 3.10 Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam dengan PDAM di Jakarta

NO.	Golongan Pelanggan/Konsumen	Batam (April 2003)			Jakarta (2003)		
		Rp Per M3			Rp Per M3		
		0-20	20-40	>40	0-10	11-20	>20
1	Sosial						
A	Sosial Umum	920	920	920	375	375	375
B	Sosial Khusus	920	920	920	375	375	850
2	Non Niaga (Non Trade)						
A	Rumah Tangga						
-	Rumah Tangga Biasa	1.400	3.750	6.000	1700	2200	2500
-	Rumah Tangga Menengah	1.400	3.750	6.000	2200	2600	3300
-	Rumah Tangga Mewah	1.400	3.750	6.000	3850	4200	5200
B	Instansi Pemerintah						
-	Kantor Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	3850	4200	5200
-	Rumah Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	3850	4200	5200
C	Rumah Murah (RSS)	650	960	3.000	375	375	850
3	Niaga (Trade)						
A	Niaga Kecil	4.000	6.000	9.750	2200	2600	3300
	Niaga Menengah						
B	Niaga Besar	6.000	8.500	10.500	3850	4200	5200
4	Industri						
A	Industri Kecil	9.000	9.000	9.000	2200	2600	3300
B	Industri Besar	10.000	10.000	10.000	6600	6700	7000
5	Khusus (Special Account)						
-	Pelabuhan/Tanki				8800	8800	8800

**Tabel 3.11 Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam
dengan PDAM di Bandung**

NO.	Golongan Pelanggan/Konsumen	Batam (April 2003) Rp Per M3			Bandung (2001) Rp Per M3			
		0-20	20-40	>40	0-10	11-20	21-30	>30
1	Sosial							
A	Sosial Umum	920	920	920	560	560	560	560
B	Sosial Khusus	920	920	920	560	560	875	1225
2	Non Niaga (Non Trade)							
A	Rumah Tangga							
-	Rumah Tangga Biasa	1.400	3.750	6.000	560	875	1225	1750
-	Rumah Tangga Menengah	1.400	3.750	6.000	750	1225	1750	2450
-	Rumah Tangga Mewah	1.400	3.750	6.000	875	1400	2100	2975
B	Instansi Pemerintah							
-	Kantor Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	1050	1750	2625	3500
-	Rumah Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	700	1225	1750	2450
C	Rumah Murah (RSS)	650	960	3.000	560	875	1225	1750
3	Niaga (Trade)							
A	Niaga Kecil	4.000	6.000	9.750	1050	1750	2625	3500
	Niaga Menengah							
B	Niaga Besar	6.000	8.500	10.500	1400	2100	2975	3850
4	Industri							
A	Industri Kecil	9.000	9.000	9.000	1750	2450	3325	4375
B	Industri Besar	10.000	10.000	10.000	2100	2800	3675	4725
5	Khusus (Special Account)							
-	Pelabuhan/Tanki				1400	2100	2975	3850

Tabel 3.12 Perbandingan Tarif Air Bersih PT Adhya Tirta Batam dengan PDAM di Surabaya

NO.	Golongan Pelanggan/Konsumen	Batam (April 2003)			Surabaya (2002)		
		Rp Per M3			Rp Per M3		
		0-20	20-40	>40	0-10	10 - 20	>20
1	Sosial						
A	Sosial Umum	920	920	920	270	390	950
B	Sosial Khusus	920	920	920	480	670	1300
2	Non Niaga (Non Trade)						
A	Rumah Tangga						
-	Rumah Tangga Biasa	1.400	3.750	6.000	400	850	1300
-	Rumah Tangga Menengah	1.400	3.750	6.000	750	1300	1880
-	Rumah Tangga Mewah	1.400	3.750	6.000	1000	1750	2550
B	Instansi Pemerintah						
-	Kantor Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	900	1560	2550
-	Rumah Instansi Pemerintah	3.744	4.032	6.000	900	1560	2550
C	Rumah Murah (RSS)	650	960	3.000	240	480	820
3	Niaga (Trade)						
A	Niaga Kecil	4.000	6.000	9.750	1850	3600	4600
	Niaga Menengah						
B	Niaga Besar	6.000	8.500	10.500	3300	5100	6600
4	Industri						
A	Industri Kecil	9.000	9.000	9.000	1850	3600	4600
B	Industri Besar	10.000	10.000	10.000	3700	5700	6900
5	Khusus (Special Account)						
-	Pelabuhan/Tanki				6000	6250	7500

3.6.4 Tentang Keterlibatan Pemko Batam Terkait Dengan Pengelolaan Air Bersih Di Pulau Batam

Sebelum Perjanjian Konsesi antara PT Adhya Tirta Batam dengan Otorita Batam dibuat pada tahun 1995, pengelolaan air bersih di Pulau Batam merupakan tanggung jawab Otorita Batam karena pada saat itu pemerintahan di Pulau Batam dikelola oleh OB. Oleh karena itu Perjanjian Konsesi tentang pengelolaan air bersih antara PT Adhya Tirta Batam dengan Otorita Batam merupakan perjanjian perdata antara kedua belah pihak. Setelah terbitnya UU No. 7 Tahun 2004

Tentang Sumber Daya air dan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (PP No. 16/2005), pemerintah daerah mendapat peranan dalam regulasi pengelolaan air bersih. Tetapi karena Pemko Batam berdiri setelah Perjanjian Konsesi dibuat maka khusus di Pulau Batam Pemko Batam bukan merupakan pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan air bersih. Kemudian Pemko Batam dan Otorita Batam telah membuat perjanjian Nomor 05/Perjanjian/KA/III/2007 dan Nomor 1/PKS/KK/III/2007 yang mengatur tentang Pendapatan Asli Daerah dari pengelolaan air bersih di Pulau Batam, tetapi perjanjian tersebut belum terlaksana. Saat ini sedang dilakukan proses amandemen Perjanjian Konsesi antara PT Adhya Tirta Batam dengan Otorita Batam. Terkait amandemen tersebut Pemko Batam hanya bertindak sebagai adviser bagi Otorita Batam dalam perubahan-perubahan di Perjanjian Konsesi. Pemko Batam tidak mempunyai wewenang dalam penentuan tarif air bersih karena berdasarkan PP 16 Pasal 77 disebutkan perjanjian sebelum adanya PP masih tetap berlaku, sehingga wewenang penentuan tarif tetap berada di tangan Otorita Batam.

3.6.5 Kondisi Keuangan PT Adhya Tirta Batam

Berdasarkan laporan keuangan PT Adhya Tirta Batam yang telah diaudit oleh Auditor Independen Haryanto Sahari & Rekan untuk periode tahun 1999 - 2007, diperoleh data sebagai berikut:

Tabel 3.13 Data Laporan Keuangan PT Adhya Tirta Batam Dari Tahun 1999 -2007

Keterangan	Tahun			
	1999	2000	2001	2002
Penjualan (dalam ribu rupiah)	44.810.006	60.098.621	74.784.749	111.233.175
Harga pokok penjualan	29.663.445	41.839.271	54.326.538	67.118.501
Laba bersih	1.319.690	5.981.391	7.159.589	19.605.160
Kas dan setara kas	2.324.439	16.268.642	2.275.719	16.255.110
Arus kas bersih yang diperoleh dari aktivitas operasi	15.107.956	17.536.718	14.849.686	29.046.753
Penambahan aktiva tetap	9.008.110	15.670.293	40.625.409	1.280.768
Penerimaan pinjaman dari bank	0	18.300.000	13.000.000	0
Pembayaran pinjaman ke bank	4.548.736	5.822.222	1.260.000	6.740.000
Pembayaran dividen	0	0	0	2.685.000

Keterangan	Tahun				
	2003	2004	2005	2006	2007
Penjualan (dalam ribu rupiah)	146.287.936	166.792.249	181.840.001	195.949.668	201.772.543
Harga pokok penjualan	77.030.376	81.912.933	90.136.707	101.997.799	101.996.880
Laba bersih	35.630.820	41.672.933	40.645.390	39.718.336	40.062.589
Kas dan setara kas	5.093.375	11.092.353	9.229.345	6.879.868	6.837.327
Arus kas bersih yang diperoleh dari aktivitas operasi	57.601.212	29.710.185	44.360.940	41.032.991	57.995.862
Penambahan aktiva tetap	46.482.428	10.370.205	34.796.865	8.566.413	11.300.480
Penerimaan pinjaman dari bank	0	19.000.000	0	0	0
Pembayaran pinjaman ke bank	14.300.000	10.055.556	4.222.222	4.222.222	4.222.222
Pembayaran dividen	8.000.000	23.500.000	12.500.000	27.500.000	35.000.000

Tabel 3.14 Rasio Keuangan PT Adhya Tirta Batam dari Tahun 1999 – 2007

Uraian Ratio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ratio Likuiditas:									
a. Current Ratio	1,03	1,79	0,86	1,04	1,02	2,23	1,10	1,55	2,69
b. Acid Test Ratio	0,92	1,69	0,78	1,00	0,95	2,12	1,04	1,47	2,57
Ratio Aktivitas									
a. Perputaran Piutang	7,31	5,95	6,81	7,14	7,03	6,91	6,55	5,37	6,38
b. Perputaran Aktiva Tetap	2,99	3,00	1,40	2,36	1,70	1,95	1,57	1,78	1,88
c. Perputaran Aktiva	1,79	1,23	1,07	1,34	1,25	1,32	1,13	1,20	1,24
Financial Leverage:									
a. Debt Ratio	63%	69%	71%	57%	47%	32%	37%	29%	19%
b. Debt To Equity Ratio	172%	222%	250%	133%	89%	47%	59%	41%	24%
c. Time Interest Earned Ratio	367%	2090%	500%	711%	2022%	2718%	2218%	2055%	3875%
Rasio Profitabilitas:									
a. Gross Profit Margin	34%	30%	27%	40%	47%	50%	50%	48%	49%
b. Net Profit Margin	3%	10%	10%	18%	24%	25%	22%	20%	20%
c. Return on Investment	5%	12%	10%	24%	31%	33%	25%	24%	25%
d. Return on Equity	14%	39%	36%	55%	58%	49%	40%	34%	31%
e. Profit Margin	22%	19%	16%	28%	36%	37%	33%	31%	29%
f. Rentabilitas Ekonomi	39%	23%	18%	38%	45%	49%	38%	37%	36%
g. Earning Power	5%	12%	10%	24%	31%	33%	25%	24%	25%

Berdasarkan catatan laporan keuangan PT Adhya Tirta Batam, perusahaan mengalami kesulitan *cash flow* tahun 2005 dan 2006 karena hanya memiliki uang cash sebesar Rp 10.000.000.000,- sampai Rp 15.000.000.000,- sehingga

PT Adhya Tirta Batam secara riil tidak memiliki keuangan yang cukup untuk melakukan penambahan investasi. Salah satu cara mengatasi masalah *cash flow* tersebut adalah melakukan pinjaman ke bank, tetapi pinjaman bank akan menimbulkan cicilan bagi perusahaan dan pembayaran cicilan pinjaman akan membebani *cash flow* PT Adhya Tirta Batam. Pada tahun 2005-2006 PT Adhya Tirta Batam berencana melakukan pinjaman kepada Bank NISP, tetapi menurut PT Adhya Tirta Bank pihak bank mensyaratkan kondisi pendapatan PT Adhya Tirta Batam yang lebih baik. Pihak bank menyatakan pinjaman akan menambah beban keuangan PT Adhya Tirta Batam dalam pembayaran angsuran dan bunganya apabila perusahaan tidak mampu menambah arus kas masuk. Dengan kenaikan tarif diharapkan peningkatan pendapatan atas penjualan air bersih dan meningkatnya solvabilitas perusahaan. Menurut manajemen PT Adhya Tirta Batam ada 2 solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan *cash flow* terkait dengan investasi yaitu dengan (1) menaikkan harga jual air bersih atau (2) menaikkan volume penjualan air bersih, dalam hal ini berarti harus menaikkan jumlah produksi dan distribusi air bersih yang dapat dilakukan dengan penambahan fasilitas pengolahan dan distribusi air bersih.

Nilai piutang usaha PT ATB yang belum tertagih sampai akhir tahun 2007 sebesar ± Rp 38.200.000.000,-, dan PT Adhya Tirta Batam belum pernah melakukan penghapusan piutang tidak tertagih sejak tahun 1995. Total pencadangan penghapusan piutang usaha untuk tahun 2007 sebesar ± Rp 6.600.000.000,-.

Berdasarkan Perjanjian Konsesi, Otorita Batam akan menerima pendapatan dari PT Adhya Tirta Batam berupa pendapatan sewa aset, royalti dividen sebesar 15% dan penjualan air baku. Sejak awal Perjanjian Konsesi sampai dengan akhir tahun 2007 Otorita Batam telah menerima pendapatan dari PT Adhya Tirta Batam sebesar ± Rp 50.639.000.000,- yang berasal dari:

- a. Penjualan air baku sebesar Rp 28.488.000.000,-
- b. Sewa aset sebesar Rp 5.627.000.000,-
- c. Royalti sebesar Rp 16.425.000.000,-

- d. Denda royalti sebesar Rp 97.350.000.-

3.7 Kebijakan Penghentian Sambungan Meteran Air Baru oleh PT Adhya Tirta Batam

Pada tanggal 6 Nopember 2006, Otorita Batam mengirimkan surat dengan No. B/235/KAN-AIR/XI/2006 kepada PT Adhya Tirta Batam yang salah satu isinya mengusulkan kepada PT Adhya Tirta Batam agar mencabut pernyataan atau pengumuman siaran pers mengenai penyetopan penyambungan baru meteran air dan membuka kembali sambungan baru dengan memberikan pertimbangan-pertimbangan, gambaran-gambaran dan penjelasan antara lain:

- a. Struktur tarif yang berlaku merupakan subsidi silang dari tarif industri atau niaga kepada tarif domestik.
- b. Sejak penyesuaian tarif air tahun 2002/2003 pertumbuhan permintaan penyambungan meteran air untuk domestik lebih besar dari pada industri atau niaga.
- c. Dengan terhambat atau tertundanya pembangunan WTP Duriangkang Tahap III dan penyesuaian tarif air, sedangkan permintaan penyambungan baru meteran air terus masih dilayani, maka akan menimbulkan akibat atau konsekuensi terhadap:
 - Kapasitas dan waktu pendistribusian air tidak maksimal (terjadi penggiliran *supply* air).
 - PT Adhya Tirta Batam tidak mungkin mempertahankan (menjamin) kontinuitas *supply* air terhadap pelanggan lama.

Otorita Batam mengusulkan agar PT Adhya Tirta Batam dapat membuat suatu model penggiliran air dengan setiap penambahan sambungan baru (contoh: setiap penambahan 1000 sambungan baru, akan terjadi penggiliran *supply* air rata-rata menjadi A? Jam per hari). Selain itu Otorita Batam akan mengusulkan langkah-langkah untuk mendukung kerja Pansus Air DPRD Kota Batam dalam rangka evaluasi Koneksi, pelayanan dan tarif air bersih.

Pada tanggal 16 Juli 2007 PT Adhya Tirta Batam mengirimkan surat kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam (BIDA) yang pada pokoknya menyatakan:

- a. Keputusan tentang penyesuaian tarif belum dapat ditandatangani oleh Otorita Batam sementara itu PT Adhya Tirta Batam memiliki tanggung jawab untuk tetap memberikan kualitas pelayanan yang baik kepada seluruh pelanggan.
- b. Untuk tetap mempertahankan pelayanan kepada pelanggan yang sudah ada maka terhitung sejak tanggal 16 Juli 2007, untuk sementara PT Adhya Tirta Batam tidak dapat melayani sambungan baru sampai kapasitas produksi akhir dapat ditingkatkan setelah penyesuaian tarif.
- c. PT Adhya Tirta Batam untuk sementara tidak dapat lagi melayani sambungan baru sampai kapasitas produksi air dapat ditingkatkan setelah penyesuaian tarif.

Alasan PT Adhya Tirta Batam menghentikan sambungan baru adalah karena kurangnya fasilitas pengelolaan air bersih (*water treatment process*). Menurut PT Adhya Tirta Batam dan Otorita Batam yang dimaksud oleh Surat tertanggal 16 Juli 2007 adalah pengurangan pemasangan sambungan baru, bukan sama sekali menghentikan pemasangan sambungan baru karena sampai dengan akhir tahun 2007 PT Adhya Tirta Batam telah mengeluarkan sambungan baru sebanyak 5.680 sambungan, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 3.15 Jumlah Sambungan Meter Air Baru Tahun 2007

No	Bulan	Jumlah Sambungan	No	Bulan	Jumlah Sambungan
1	Januari	652	7	Juli	535
2	Pebruari	841	8	Agustus	534
3	Maret	788	9	September	534
4	April	880	10	Oktober	29
5	Mei	363	11	Nopember	49
6	Juni	340	12	Desember	135
Total					5.680

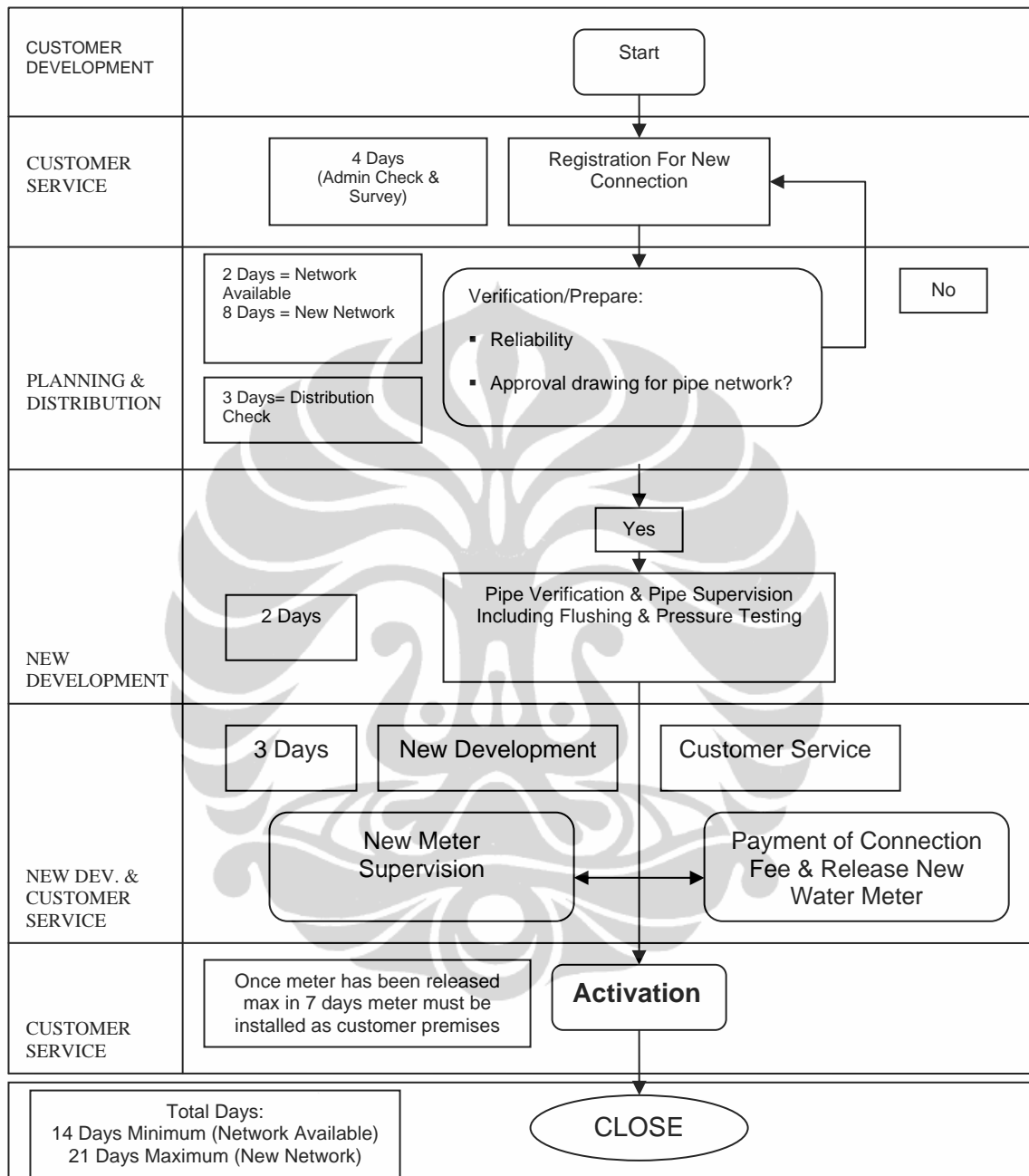
Kebijakan PT Adhya Tirta Batam mengurangi jumlah pemasangan sambungan baru ditujukan untuk menjaga kualitas pelayanan terhadap pelanggan yang sudah terpasang sambungan airnya terutama yang berada di daerah *downstream*. Penjatahan sambungan baru dilakukan secara terencana agar pelanggan lama yang

berada di daerah *downstream* tidak mengalami masalah dalam pasokan air pada saat terjadi penambahan sambungan baru di daerah *upstream*. Dan pada bulan Januari 2008 PT Adhya Tirta Batam melayani sambungan meter baru kurang lebih sebanyak 510 sambungan.

3.8 Tentang Prosedur Pemasangan Sambungan Baru Oleh PT Adhya Tirta Batam

PT Adhya Tirta Batam memiliki *Standard Operating Procedure* (selanjutnya disebut "SOP") bagi konsumen yang mengajukan permintaan sambungan baru. SOP permintaan sambungan baru tersebut memakan waktu 14 – 21 hari, dan pengajuan permohonan sambungan baru disampaikan oleh pengembang secara langsung kepada PT Adhya Tirta Batam. Di beberapa kasus, banyak developer memberikan kuasa kepada kontraktor (yang namanya terdaftar di PT Adhya Tirta Batam) untuk mengurus permohonan sambungan baru, tetapi PT Adhya Tirta Batam tidak terlibat dalam pemilihan kontraktor yang dilakukan oleh pengembang untuk mengerjakan instalasi jaringan dalam perumahannya. Prosedur pengajuan sambungan baru air dimulai saat pendaftaran untuk penyambungan baru (melampirkan dokumen), dan atas permohonan tersebut PT Adhya Tirta Batam akan melakukan verifikasi atau persiapan pengujian, persetujuan atas gambar jaringan distribusi dan kelayakan untuk penyambungan. Jika disetujui, maka akan dilakukan pembangunan pipa dan pemasangan meteran air baru dan setelah itu dilakukan proses aktivasi, sebagaimana digambarkan pada *flowchart* dibawah ini:

Grafik 3.16 SOP Pengajuan Permintaan Sambungan Baru



Secara umum pengembang mempunyai pola yang berbeda dalam membangun perumahan dari lahan yang dimiliki. Pengembang yang mempunyai modal yang cukup besar umumnya membangun seluruh rumah yang direncanakan dalam lahan yang mereka miliki, sedangkan pengembang yang memiliki

kemampuan modal terbatas membangun rumah dengan cara bertahap. Dengan pola pembangunan rumah secara bertahap tersebut, maka pengajuan pemasangan sambungan air atau meteran dilakukan secara bertahap juga, sehingga pengembang lama dapat membangun perumahan ditahap berikutnya, berbarengan dengan pengembang baru yang baru saja membangun perumahan dilokasinya dalam tahap-tahap awal.

Pada tahap awal, para pengembang mendapatkan alokasi lahan dari Otorita Batam, dengan beberapa kewajiban yang harus dipenuhi oleh penerima alokasi lahan seperti:

- a. Ijin prinsip, sesuai dengan peruntukan yang telah ditentukan
- b. UWTO, lunas
- c. Penetapan Lokasi
- d. Fatwa Planologi
- e. Surat Perjanjian Alokasi Lahan
- f. Surat Keputusan tentang Alokasi Lahan
- g. IMB dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Batam
- h. Pengembang dalam membangun jaringan air bersih mengajukan permohonan secara tertulis ke pimpinan PT ATB tentang Sertifikat dikeluarkan oleh BPN.

Pendistribusian jaringan air dengan mencantumkan persyaratan di atas, apabila disetujui PT Adhya Tirta Batam akan membalas tentang kelayakan pasokan air bersih dengan melakukan konsultasi ke bagian teknik jaringan PT Adhya Tirta Batam. Dan selanjutnya PT Adhya Tirta Batam menerbitkan gambar perencanaan jaringan pipa dan spesifikasi material serta cara pemasangannya. Pengembang menunjuk kontraktor untuk membangun jaringan air yang kemudian mengajukan proposal penyambungan jaringan air sesuai dengan jumlah unit rumah yang dibangun (jumlah keseluruhan) dan mengajukan ijin sambungan jaringan ke jaringan induk PT Adhya Tirta Batam. Kemudian PT Adhya Tirta Batam akan memberikan ijin koneksi ke jaringan induk setelah melakukan verifikasi pemasangan jaringan pipa yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara

Pemeriksaan Pemasangan Jaringan Pipa yang ditandatangani oleh pengembang, kontraktor dan PT Adhya Tirta Batam. Setelah pembangunan jaringan selesai, PT Adhya Tirta Batam melakukan pengetesan terutama pengetesan tekanan air, deteksi kebocoran dan kemampuan air apakah dapat memenuhi kebutuhan sejumlah unit yang telah diajukan oleh pengembang. Selanjutnya hasil pengetesan atas jaringan pipa jaringan dituangkan ke dalam Berita Acara Pemeriksaan Pengetesan Jaringan Pipa yang ditandatangani oleh pengembang, kontraktor dan PT Adhya Tirta Batam.

3.9 Hasil Kuesioner Terhadap Para Pengembang

Tim Pemeriksa KPPU mengirimkan kuisisioner terhadap 84 pengembang yang menjadi anggota aktif DPD REI Khusus Batam, dan mendapatkan tanggapan dari 35 pengembang, dengan menemukan fakta sebagai berikut:

- a. Ada 9 pengembang yang memperoleh izin pemasangan jaringan setelah PT Adhya Tirta Batam mengeluarkan surat penghentian sementara sambungan baru pada tanggal 16 Juli 2007, dan terdapat 27 pengembang yang mengajukan izin pemasangan jaringan sebelum PT Adhya Tirta Batam menghentikan sambungan meter baru.
- b. Dari 35 pengembang yang mengirimkan tanggapan terhadap kuisisioner, diperoleh data sebanyak 5.068 unit rumah yang telah akad kredit. Dari jumlah tersebut 2.673 unit telah terpasang meteran sejumlah air (53%), dan sebanyak 2.395 unit rumah yang telah akad kredit namun belum memiliki meteran air (47%).
- c. Sementara itu lamanya waktu yang dibutuhkan untuk realisasi pengajuan izin pembangunan jaringan yang dilakukan pengembang perumahan bervariasi antara satu pengembang dengan pengembang lainnya.
- d. Dari 35 pengembang yang mengirimkan kembali kuisisioner kepada Tim Pemeriksa, sebanyak 30 pengembang mencantumkan jumlah biaya yang telah dikeluarkan untuk pembangunan jaringan air yang terdiri dari jaringan penghubung ke jaringan induk, jaringan utama dalam kompleks perumahan dan

jaringan pembagi sampai ke tiap titik ditiap unit perumahan dengan membayar jasa kontraktor berkisar dari Rp 1.000.000,- sampai dengan Rp. 1.600.000,- per unit rumah.

- e. Akibat tidak direalisasikannya sambungan meteran baru untuk rumah yang telah akad kredit dan telah dihuni, pengembang mengeluarkan biaya tambahan antara lain untuk:
 - 1) Memberikan subsidi pembayaran tagihan
 - 2) Pembangunan penampungan air (tangki)
 - 3) Pembelian pipa, pembelian pompa air, instalasi pembagian air, pembuatan sumur
 - 4) Pembelian air bersih dari tanki PT Adhya Tirta Batam
- f. Pengeluaran pengembang dapat dikategorikan dalam dua jenis yaitu pengeluaran tetap dan pengeluaran periodik. Pengeluaran tetap digunakan untuk pembangunan tanki air, pembuatan instalasi pengaliran air, pembelian pipa dan pompa air, sementara pengeluaran periodik dapat berupa pemberian subsidi per bulan atau pembelian air melalui mobil tanki.
- g. Selain itu terdapat 4 pengembang yang membayar akumulasi biaya subsidi air kepada penghuni perumahan yang dikategorikan sebagai pengeluaran tetap.
- h. Dari 35 pengembang hanya 15 pengembang yang dapat memberikan perincian tambahan pengeluaran tetap dan pengeluaran periodik. Total pengeluaran tetap dari 15 pengembang tersebut sebesar Rp 239.050.000,- dan total pengeluaran periodik berjumlah Rp 45.050.000,-/bulan (empat puluh lima juga lima puluh ribu rupiah per bulan).

Dampak pembatasan sambungan meteran air baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam sejak bulan Juli 2007 juga dirasakan oleh kontraktor yang membangun jaringan air karena pihak pengembang hanya membayar jasa pekerjaan kontraktor apabila rumah yang dibangun sudah terpasang meteran air. Sejak adanya pembatasan sambungan meteran air, waktu yang dibutuhkan oleh kontraktor untuk realisasi 1 sambungan meteran bisa mencapai 6 bulan.

3.10 Tentang Perusahaan Lain Yang Melakukan Pengelolaan Air Bersih Di Pulau Batam

Selain PT Adhya Tirta Batam terdapat perusahaan lain yang juga melakukan pengelolaan air di Pulau Batam yaitu PT Peteka Karya Tirta dan PT Batamindo Investment Cakrawala PT Batamindo Investment Cakrawala. PT Peteka Karya Tirta merupakan salah satu anak perusahaan PT Pertamina Tongkang (anak perusahaan dari PT Pertamina), dan didirikan khusus melakukan usaha di bidang pengelolaan air. Untuk wilayah Pulau Batam, PT Peteka Karya Tirta mulai mengelola air bersih untuk kebutuhan induk perusahaan pada tahun 2004. Hal ini merujuk dengan dikeluarkannya izin dari Pemko Batam. Selanjutnya, selain memenuhi kebutuhan induk perusahaan, PT Peteka Karya Tirta juga melayani kebutuhan air bersih kapal-kapal yang singgah di Pelabuhan Kabil. PT Peteka Karya Tirta mendapatkan air baku dari curahan bukit yang ditampung pada sebuah kolam di tanah milik PT Pertamina, dan mengelolanya menggunakan teknologi sederhana dengan cara pengendapan. PT Peteka Karya Tirta sempat diberitahu Otorita Batam jika pihak Otorita Batam sudah bekerjasama dengan PT Adhya Tirta Batam terkait pengelolaan air bersih dan diminta menghentikan kegiatan pengelolaan air. Namun sampai saat ini PT Peteka Karya Tirta masih tetap melakukan operasional pengelolaan air bersih karena sumber air yang dikelola bukan berasal dari waduk yang dikonsesikan antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam. Selain itu PT Peteka Karya Tirta, melalui PT Pertamina (selaku induk perusahaan) telah membayar iuran wajib tanah kepada Otorita Batam.

Sementara itu PT Batamindo Investment Cakrawala adalah perusahaan yang mengusahakan sebuah kawasan industri yang menyediakan lahan siap pakai, baik dari lahan tanah maupun gedung pabrik yang siap pakai oleh investor. Untuk menunjang kegiatan industri tersebut, PT Batamindo Investment Cakrawala mempunyai sarana dan prasarana sendiri termasuk listrik, air bersih dan pengolahan limbah cair. Terkait penyediaan air, PT Batamindo Investment

Cakrawala membangun sebuah WTP dengan mengolah air baku yang diambil dari waduk Duringkang dan Muka Kuning. Permohonan menggunakan air baku dari kedua waduk tersebut mendapat izin dari Otorita Batam pada tahun 1995. Setelah adanya perjanjian konsesi antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam terjadi sengketa antara PT Batamindo Investment Cakrawala dengan PT Adhya Tirta Batam, dan sengketa tersebut berakhir dengan perdamaian yang dituangkan dalam Akta Perdamaian No. 8 tanggal 7 Nopember 2006.



BAB IV ANALISIS

4.1. Analisis Terhadap Hak Atas Air

Air merupakan kebutuhan utama makhluk hidup. Bagi manusia air dibutuhkan tidak hanya untuk mencukupi kebutuhan pokok sehari-hari, tetapi juga untuk kepentingan pertanian, untuk industri, lingkungan, transportasi dan lain-lain. Setiap orang berhak untuk mendapatkan air yang cukup, layak dan sehat tanpa pengecualian. Hal ini telah dipertegas dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (2) dan (3) yang salah satu bunyinya menyatakan air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Bahkan Komite PBB untuk Hak Asasi Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan air adalah hak asasi manusia. Hak asasi atas air memberikan setiap orang hak untuk secara cukup dan layak mengakses secara fisik dan terjangkau air untuk penggunaan pribadi dan domestik.

Dalam putusan perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU tidak melakukan analisis terkait hak atas air. Analisis ini menjadi penting untuk melihat kedudukan dan fungsi air bagi masyarakat. Air yang menguasai hajat hidup orang banyak mempunyai fungsi sosial dan fungsi ekonomi sehingga diperlukan peran pemerintah dalam pengelolaannya. Negara menjamin hak setiap warganegara mendapatkan air untuk kelangsungan hidupnya. Hal ini telah dinyatakan secara jelas dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air yang menekankan tujuan kemakmuran rakyat. Pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 menyatakan *“sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”* Selanjutnya berturut-turut pada Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 menyatakan sebagai berikut:

- (5) *Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih dan produktif.*

(6) *Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Air berhubungan dengan hak hidup seseorang sehingga air tidak bisa dilepaskan dalam kerangka hak asasi manusia. Pengakuan air sebagai hak asasi manusia mengindikasikan 2 hal, (1) pengakuan terhadap kenyataan bahwa air merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi hidup manusia, (2) perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk mendapatkan air. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana peran negara terhadap air sebagai komoditas yang berbeda dengan barang lain karena beberapa alasan. Air merupakan gabungan antara barang privat dan publik. Mobilitasnya membuat air sulit untuk ditangani sebagai mana komoditas normal. Walaupun demikian, perdebatan air sebagai barang privat atau barang publik tetap tidak menghilangkan pernyataan air sebagai bagian dari hak asasi manusia. Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*).

Keterlibatan sektor swasta yaitu PT Adhya Tirta Batam dalam pengelolaan air di Pulau Batam tidak menghilangkan kewajiban Otorita Batam sebagai regulator untuk menjamin agar masyarakat tetap mendapatkan akses yang sama tanpa diskriminasi atas air bersih. Otorita Batam dengan kewenangan yang dimilikinya harus memastikan PT Adhya Tirta Batam mencukupi kebutuhan masyarakat terhadap air bersih sebagai prasyarat pemenuhan hak atas air bersih, dalam setiap keadaan apa pun. Kewajiban ini tercantum secara jelas dalam Perjanjian Konsesi yang menyatakan "*Tujuan Konsesi adalah memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat perjanjian konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Batam selama jangka waktu Perjanjian Konsesi*". Otorita Batam mempunyai kewajiban untuk mengawasi agar PT Adhya Tirta Batam menjamin hak atas air yang dibatasi pada kebutuhan pokok minimal sehari-hari akan air sesuai dengan isi Pasal 5 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004.

Karena adanya jaminan dari peraturan perundang-undangan terhadap hak masyarakat terhadap air bersih maka peran pengelolaan air tidak dapat diberikan pada pihak swasta hanya semata-mata untuk mencari keuntungan. Bila privatisasi

yang lebih menekankan motif ekonomi maka hal ini akan membuat akses masyarakat terhadap air terbatas dan mahal. Karena seluruh biaya pengelolaan dan perawatan jaringan air dan sumber air lainnya bergantung semata pada pemakai dalam bentuk tarif. Tanpa kontrol yang tegas dan sikap transparan maka dalam hal penyediaan air bersih, swasta akan memilih untuk melayani daerah-daerah yang menguntungkan saja, sedangkan daerah-daerah yang terpencil yang membutuhkan biaya pembangunan jaringan air yang besar tentunya bukan menjadi prioritas kecuali dengan tarif tinggi.

4.2. Analisis Terhadap Proses Pelibatan Pihak Swasta Sebagai Pengelola Air Bersih di Pulau Batam

Pengelolaan air bersih di Pulau Batam oleh PT Adhya Tirta Batam merupakan studi kasus dalam penelitian ini. Keterlibatan pihak swasta dalam hal ini konsorsium PT Adhya Tirta Batam dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam dilakukan sejak tahun 1995 jauh sebelum diterbitkannya UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air dan PP No. 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Sebelum tahun 1995, Otorita Batam sebagai penyelenggara air bersih pada saat itu hanya mampu memproduksi air bersih sebesar ± 500 liter/detik. Berdasarkan pertimbangan ketidaksiapan dan ketidakmampuan Otorita Batam untuk mengolah air dengan kualitas yang diinginkan (mengikuti perkembangan Kota Singapura) dan mengatasi keluhan dari konsumen tentang kualitas air bersih di Pulau Batam maka Otorita Batam berinisiatif untuk melakukan kerjasama pengelolaan air bersih dengan pihak swasta. Otorita Batam melakukan studi kelayakan untuk mencari pelaksana pengelolaan air bersih dan setelah melakukan proses negosiasi yang relatif panjang, Otorita Batam akhirnya menunjuk konsorsium PT Adhya Tirta Batam yang terdiri dari Biwater International Ltd., PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang sebagai pengelola dan operator pelaksana penyediaan air bersih di kota Batam.

Diantara ketiga perusahaan yang menjadi anggota konsorsium tersebut hanya Biwater International Ltd. yang memiliki pengalaman dalam industri

pengelolaan air bersih. Biwater International Ltd. merupakan perusahaan yang berkedudukan di Inggris dan memiliki pengalaman mengelola air bersih di banyak negara. Sedangkan PT Bangun Cipta Kontraktor merupakan perusahaan nasional yang awalnya bergerak dalam bidang pekerjaan konstruksi pembangunan gedung pencakar langit, perkantoran, dermaga, dam, irigasi, jembatan, jalan dan sebagainya. Sedangkan PT Syabata Cemerlang merupakan perusahaan perdagangan yang juga mempunyai unit usaha di bidang *event organizer*, *event management* dan *recording*. Jika dilihat dari unit usaha atau kegiatan usaha ketiga anggota konsorsium PT Adhya Tirta Batam, sebenarnya hanya Biwater International Ltd. yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan air bersih. Sedangkan PT Bangun Cipta Kontraktor dan PT Syabata Cemerlang sebelumnya tidak memiliki pengalaman di bidang pengelolaan air bersih.

PT Adhya Tirta Batam tertarik untuk berpartisipasi dalam pengelolaan air bersih karena adanya balasan berupa insentif dari Otorita Batam. Hal ini telah diatur secara jelas dalam Perjanjian Konsesi, yang menyebutkan PT Adhya Tirta Batam mendapatkan tingkat pengembalian *Internal Rate Of Return (IRR)* sebesar 26,5% nyata terhadap penyertaan modal dalam Perjanjian Konsesi. Tanpa adanya insentif dan jaminan dari Otorita Batam yang memadai, maka PT Adhya Tirta Batam akan lebih tertarik untuk mengalihkannya pada bisnis lain yang lebih menguntungkan. Dalam putusan perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU tidak melakukan analisis terkait proses penunjukan PT Adhya Tirta Batam. Analisis terhadap proses penunjukan PT Adhya Tirta Batam menjadi penting, karena isi Perjanjian Konsesi tentu akan berbeda apabila proses penunjukan dilakukan berdasarkan proses tender (kompetisi) dibandingkan dengan proses penunjukan langsung. Perjanjian Konsesi yang dibuat antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam berlaku selama 25 tahun yang akan berakhir pada tanggal 17 April 2020. Dalam Perjanjian Konsesi tidak diatur jumlah modal yang harus disetor oleh konsorsium PT Adhya Tirta Batam. Dan pada saat pendirian perusahaan, Biwater International Ltd memiliki saham PT Adhya Tirta Batam oleh sebesar 45%, PT Bangun Cipta Kontraktor memiliki saham sebesar 45% dan PT Syabata Cemerlang sebesar 10% dengan total modal dasar sebesar Rp 5.590.000.000,-. Dilain pihak Perjanjian Konsesi mengatur tentang pengembalian dividen kepada

pemegang saham, yang menyatakan dasar proyeksi pengembalian keuntungan atau dividen kepada pemegang saham adalah dengan menetapkan tingkat pengembalian *Internal Rate Of Return* (IRR) sebesar 26,5% nyata terhadap penyertaan modal dalam Perjanjian Konsesi. Selain itu Otorita Batam akan mendapatkan bagian sebesar 15% dari dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham.

Seharusnya KPPU harus mendapatkan fakta dasar pembuatan pasal-pasal isi Perjanjian Konsesi, terutama masalah jangka waktu Perjanjian Konsesi, tingkat pengembalian kepada pemegang saham dan tentang batas atas tarif. Khusus untuk sektor utilitas yang dicirikan dengan monopoli alamiah, maka tugas pemerintah atau regulator untuk membatasi keuntungan perusahaan agar kepentingan konsumen dan pihak swasta tetap terjaga. Salah satunya dengan menggunakan mekanisme *competition for the market*. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya penunjukan PT Adhya Tirta Batam dilakukan tanpa melalui proses seleksi (*competition for the market*), sehingga pemilihan tanpa melalui mekanisme *competition for the market* Otorita Batam tidak memperoleh penawaran pembandingan terkait dengan modal awal investasi perusahaan dan tingkat pengembalian. Dengan melakukan proses tender, Otorita Batam mempunyai potensi untuk memperoleh penawaran terbaik terkait tingkat pengembalian investasi *Internal Rate Of Return* (IRR) sebesar 26,5% nyata terhadap penyertaan modal dalam Perjanjian Konsesi. Selain itu dalam Perjanjian Konsesi juga tidak diatur berapa besar modal yang harus di setor oleh konsorsium PT Adhya Tirta Batam. Dalam Perjanjian Konsesi memang dinyatakan Otorita Batam akan mendapatkan bagian sebesar 15% dari dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham, tetapi yang seharusnya menjadi perhatian apakah tingkat pengembalian sebesar 26.5% tidak akan membebani konsumen kelak?

4.3. Analisis Terhadap Pembayaran Dividen Kepada Pemegang Saham PT Adhya Tirta Batam

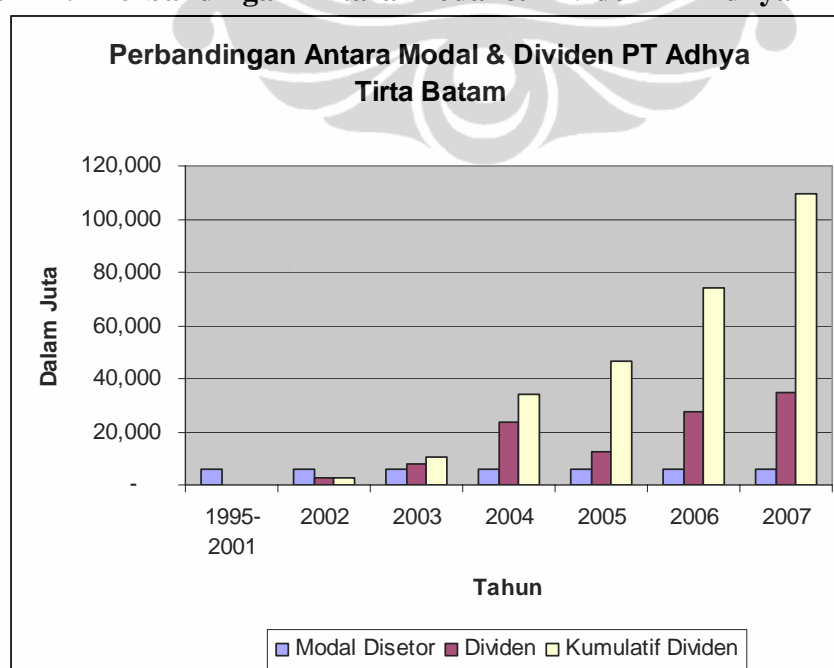
Dalam putusan Perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU menyatakan PT Adhya Tirta Batam telah membayar dividen kepada pemegang saham dengan jumlah yang relatif besar, dengan melakukan perbandingan terhadap jumlah modal yang disetor. Selama periode tahun 1995 sampai 2007, PT Adhya Tirta Batam telah membayarkan dividen kepada pemegang saham sebesar Rp 109.185.000.000,- dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pembayaran Dividen PT ATB Dari Tahun 1995 – 2007

Keterangan	Tahun (Dalam Jutaan)							Total
	1995-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Dividen	0	2,685	8,000	23,500	12,500	27,500	35,000	109,185

KPPU menyatakan jumlah modal awal yang disetor hanya sebesar Rp 5.590.000.000,- sedangkan jumlah dividen yang telah dibayarkan sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 2007 sebesar Rp 109.185.000.000,- dan menggambarkan perbandingan antara modal yang disetor dengan jumlah penerimaan dividen pemegang saham sebagai berikut:

Grafik 4.1 Perbandingan Antara Modal & Dividen PT Adhya Tirta Batam



Tetapi dalam putusan tersebut, KPPU hanya mendasarkan perbandingan jumlah modal yang disetor dengan jumlah dividen yang dibayarkan, padahal proyeksi pembayaran dividen telah di atur dalam Perjanjian Konsesi. Otorita Batam dan PT Adhya Tirta Batam sepakat terhadap tingkat pengembalian investasi *Internal Rate Of Return* (IRR) sebesar 26,5% nyata terhadap penyertaan modal dalam Perjanjian Konsesi. Berdasarkan Lampiran VI Perjanjian Konsesi, pemegang saham PT Adhya Tirta Batam mendapatkan dividen sebagai pengembalian investasi selama 25 tahun (1995 sampai dengan tahun 2020) sebesar Rp 629.300.000.000,-. Tetapi dalam lampiran tersebut, dinyatakan secara jelas untuk tahun 1995 sampai dengan tahun 2001, pemegang saham belum mendapat pembayaran dividen, dan baru tahun 2002 memperoleh pembayaran dividen sebesar Rp 6.700.000.000. Secara kumulatif, mulai tahun 2002 sampai tahun 2007 pemegang saham PT Adhya Tirta Batam berhak dividen sebesar Rp 46.900.000.000,-.

Jika dibandingkan jumlah dividen yang telah dibayarkan sampai tahun 2007 sebesar Rp 109.185.000.000,- dengan proyeksi di dalam Lampiran VI Perjanjian Konsesi sebesar Rp 46.900.000.000,- maka dapat disimpulkan jumlah yang telah dibayarkan melebihi jumlah dividen yang telah ditentukan dalam Perjanjian Konsesi. Sesuai dengan Perjanjian Konsesi, telah diatur mengenai mekanisme pelaporan tahunan atas pengelolaan keuangan PT Adhya Tirta Batam kepada Otorita Batam selaku regulator air di Pulau Batam. Terkait dengan pembayaran dividen tersebut Otorita Batam sebagai regulator air di Pulau Batam sama sekali tidak mempunyai keberatan terhadap masalah pengelolaan keuangan PT Adhya Tirta Batam, termasuk distribusi dividen yang telah dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam kepada para pemegang sahamnya. Hal ini juga telah dapat dilihat dari jumlah royalti yang diterima Otorita Batam sampai tahun 2007 sebesar Rp 16.425.000.000,- (15% dari jumlah dividen yang dibayarkan).

Otorita Batam sebagai regulator seharusnya mengetahui besarnya jumlah pembayaran dividen kepada pemegang saham. Besarnya jumlah dividen yang tidak sesuai dengan Perjanjian Konsesi pasti akan mempengaruhi *cash flow*

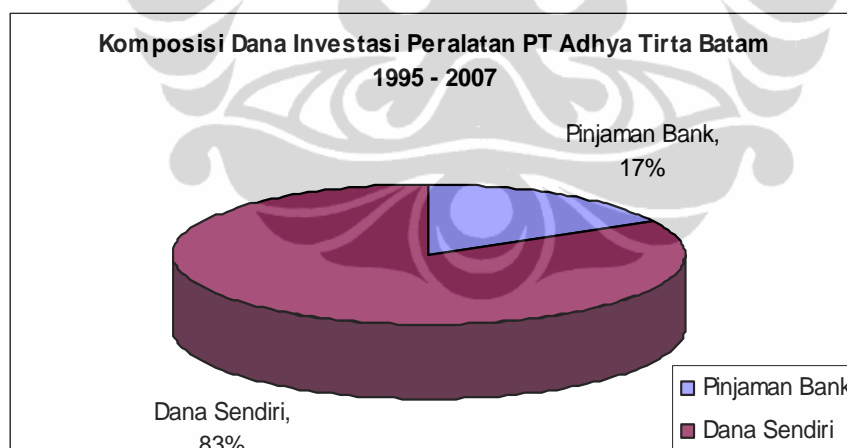
perusahaan ditahun berikutnya dan berdampak langsung terhadap rencana investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih. Dan dalam putusannya, KPPU juga tidak mempertimbangkan apakah nilai dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham telah sesuai dengan Perjanjian Konsesi dan telah memenuhi rencana dalam investasi. Yang menjadi pertanyaan apakah jumlah dividen sebesar Rp 109.185.000.000,- telah mempertimbangkan *master plan* investasi di tahun berikutnya. Otorita Batam regulator memang tidak mempunyai hak dalam penentuan jumlah dividen yang dibayarkan oleh PT Adhya Tirta Batam karena Otorita Batam tidak memiliki saham di perusahaan tersebut, tetapi Otorita Batam dapat memberikan pendapatnya apabila pembayaran dividen kepada pemegang saham tidak sesuai dengan Perjanjian Konsesi. Besarnya jumlah dividen akan berhubungan dengan kebutuhan dana untuk penambahan investasi produksi dan distribusi air bersih yang akan dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam.

4.4. Analisis Terhadap Investasi Yang Dilaksanakan Oleh PT Adhya Tirta Batam

Sebelum perjanjian konsesi yang dibuat pada tahun 1995, Otorita Batam selaku pengelola air bersih di Pulau Batam hanya mampu memproduksi air bersih sebesar ± 500 liter/detik dengan kualitas dan kuantitas yang relatif buruk. Sejak pengelolaan air bersih dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam, terjadi banyak perubahan dari sisi kuantitas dan kualitas. Dari sumber air baku yang berasal dari 6 waduk yang terdapat di Pulau Batam yakni Baloi, Sei Harapan, Sei Ladi, Mukakuning, Nongsa dan Duriangkang yang merupakan waduk tadah hujan, PT Adhya Tirta Batam berhasil meningkatkan kapasitas produksi air menjadi 2.185 liter/detik, dan kapasitas distribusi air bersih mencapai ± 2.000 liter/detik. Dari jumlah tersebut, yang sampai ke konsumen hanya 1.785 liter/detik sehingga terdapat *loss capacity* sebesar $\pm 24\%$ (termasuk rendah bila dibandingkan dengan *loss capacity* nasional).

Keberhasilan penambahan kapasitas produksi air bersih tersebut tidak terlepas dari penambahan berbagai investasi pada peralatan WTP dan peralatan distribusi. Pada awal Perjanjian Konsesi, PT Adhya Tirta Batam menyewa peralatan produksi dan distribusi air bersih dari Otorita Batam dengan nilai aset sebesar Rp 42.000.000.000,-. Berdasarkan analisis investasi, pembangunan WTP sampai akhir masa konsesi (2020) diproyeksikan dengan nilai investasi sebesar Rp 650.000.000.000,-. Sampai akhir tahun 2007 PT Adhya Tirta Batam telah melakukan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih dengan nilai akumulasi sebesar \pm Rp 291.907.000.000,-. Sumber dana yang digunakan untuk membiayai investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih berasal dari dana internal PT Adhya Tirta Batam (hasil penyisihan laba operasional) sebesar Rp 226.807.000.000,- dan pinjaman bank yang dilakukan sebanyak 4 kali dalam rentang waktu tahun 1999 sampai tahun 2007 yaitu sebesar Rp 65.100.000.000,- dengan persentase yang dapat digambarkan pada grafik dibawah ini:

Grafik 4.2 Komposisi Dana Investasi Peralatan PT ATB Dari Tahun 1995 - 2007



Konsorsium PT Adhya Tirta Batam pada tahun 1995 menempatkan modal dasar sebesar Rp 5.590.000.000,- dan sampai dengan akhir tahun 2007 tidak ada penambahan modal setor dari anggota konsorsium tersebut kepada PT Adhya Tirta Batam. Berdasarkan laporan keuangan tahun 1999 sampai dengan tahun 2007, PT Adhya Tirta Batam telah memperoleh laba bersih dengan nilai

akumulatif sebesar Rp 231.795.000.000,- dan jumlah akumulatif saldo laba yang dicadangkan sampai tahun 2007 sebesar Rp 2.775.000.000,-. Dengan membandingkan akumulasi laba bersih yang diperoleh dengan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih terlihat laba bersih yang diperoleh diinvestasikan kembali oleh PT Adhya Tirta Batam untuk meningkatkan kapasitas produksi dan distribusi air bersih. Dari grafik di atas terlihat kebijakan investasi yang didominasi dengan dana sendiri menunjukkan manajemen PT Adhya Tirta Batam berhasil mengelola keuangan perusahaan dengan baik. Penambahan investasi dari penyisihan laba yang ditahan mengurangi beban perusahaan untuk membayar beban bunga apabila investasi dilakukan melalui pinjaman bank.

Dalam putusan perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU tidak melakukan analisis perbandingan kapasitas produksi air bersih PT Adhya Tirta Batam dengan pertumbuhan permintaan air bersih di Pulau Batam. Sampai akhir tahun 2007 total kapasitas desain Instalasi Pengolahan Air (IPA) sebesar 2.185 liter/detik, dan jumlah produksi air bersih yang dihasilkan oleh PT Adhya Tirta Batam pada tahun 2007 baru mencapai \pm 1.930 liter/detik. Kemampuan produksi pada tingkat tersebut tergantung pada level air baku dan sudah hampir Untuk dapat memenuhi pertumbuhan permintaan air bersih, PT Adhya Tirta Batam merencanakan untuk melakukan penambahan kapasitas IPA Duriangkang Tahap 3 yang dapat menambah kapasitas produksi sebesar 500 liter/detik dengan biaya Rp 40.000.000.000 – Rp 43.000.000.000 dan jaringan distribusi sepanjang 7 km. Rencana proyek Duriangkang Tahap 3 tersebut tetapi belum dapat direalisasikan pada tahun 2007 karena tidak memiliki dana yang cukup, sehingga rencana proyek tersebut untuk selesai pada maret 2008 akhirnya meleset. PT Adhya Tirta Batam memprediksi penambahan kapasitas produksi tersebut dapat memenuhi permintaan sampai 2010.

Sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2005, PT Adhya Tirta Batam melakukan sambungan baru rata-rata per bulan sebanyak \pm 1.100 sambungan, tetapi jumlah ini berkurang menjadi \pm 800 sambungan tahun 2006 dan \pm 400 sambungan tahun 2007. Penurunan jumlah sambungan baru karena PT Adhya

Tirta Batam memang membatasi sambungan baru untuk menjaga suplai pada pelanggan yang ada. PT Adhya Tirta Batam tidak dapat melakukan penambahan sambungan baru seperti tahun-tahun sebelumnya karena kapasitas produksi yang terbatas dan belum dapat melakukan investasi baru karena penundaan persetujuan penyesuaian tarif. PT Adhya Tirta Batam memprediksi permintaan melebihi kapasitas produksi/distribusi sejak pertengahan tahun 2007 pada periode puncak..

Tetapi dalam putusan Perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU menyatakan kebijakan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih PT Adhya Tirta Batam tidak sejalan dengan kebijakan pembayaran dividen kepada pemegang sahamnya. Dalam putusan tersebut KPPU menyatakan sampai dengan tahun 2007, PT Adhya Tirta Batam telah melakukan investasi peralatan produksi dan distribusi air bersih sebesar Rp 291.907.000.000,- dan berdampak terhadap naiknya kapasitas produksi air bersih dari 850 liter/detik menjadi 2.185 liter/detik dan distribusi mencapai 2.000 – 2.100 liter/detik, sehingga dengan investasi tersebut kapasitas produksi air bersih meningkat sebesar 1.335 liter/detik. Pernyataan KPPU juga sejalan pernyataan yang disampaikan oleh PT Adhya Tirta Batam terkait dengan kebutuhan dana untuk meningkatkan kapasitas produksi dan distribusi air bersih. PT Adhya Tirta Batam membutuhkan biaya sebesar kurang lebih Rp 40.000.000.000 sampai Rp 43.000.000.000 untuk melakukan penambahan kapasitas IPA Duriangkang Tahap 3 yang dapat menambah kapasitas produksi sebesar 500 liter/detik, tetapi proyek Duriangkang Tahap 3 tersebut belum dapat dilaksanakan karena dana yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam tidak mencukupi.

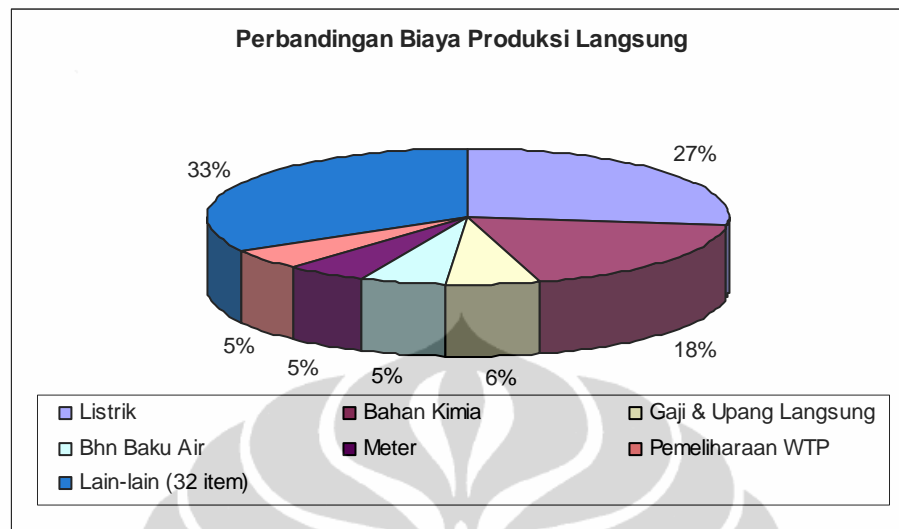
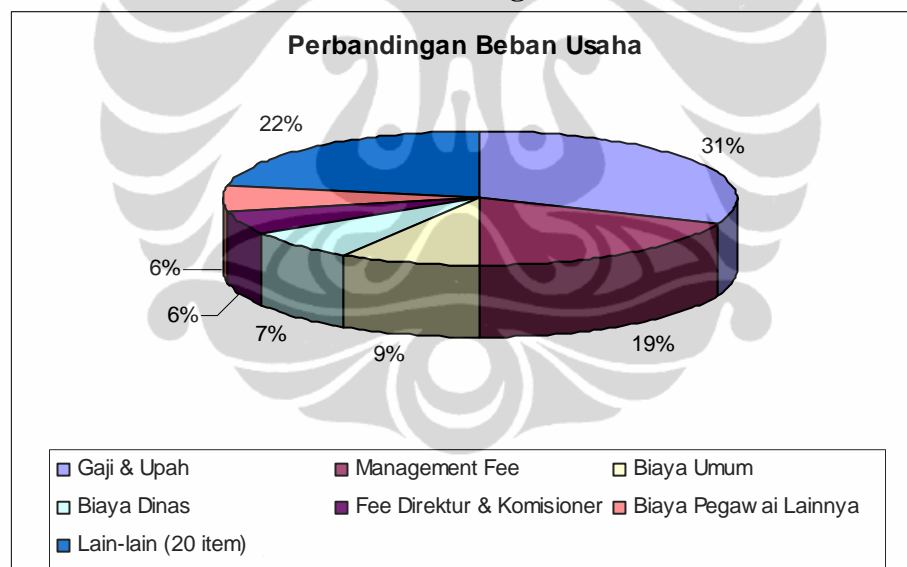
Sebagaimana dijelaskan pada analisis tentang pembayaran dividen di atas, terdapat perbedaan jumlah dividen yang telah dibayarkan dengan yang diatur dalam Perjanjian Konsesi sebesar Rp 62.285.000.000,-. Terkait dengan permasalahan dana untuk penambahan kapasitas IPA Duriangkang Tahap 3 yang dapat menambah kapasitas produksi sebesar 500 liter/detik, seharusnya manajemen PT Adhya Tirta Batam dan Otorita Batam mempertimbangkan kebijakan pembayaran dividen kepada pemegang saham terkait dengan kebutuhan

dana sebesar Rp 40.000.000.000 – Rp 43.000.000.000,- untuk melakukan penambahan kapasitas produksi dan distribusi air bersih di Pulau Batam.

4.5. Analisis Terhadap Kebijakan Tarif Air Oleh PT Adhya Tirta Batam

Tujuan Perjanjian Konsesi yang dibuat antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam adalah dalam rangka kegiatan memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat Perjanjian Konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Batam selama jangka waktu Perjanjian Konsesi. PT Adhya Tirta Batam sebagai perusahaan konsesi berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan air bersih terhadap konsumen dan menyediakan pendanaan guna menjalankan jasa pelayanan dan akan memasok air bersih kepada konsumen. Untuk menjalankan operasional pengelolaan air bersih maka PT Adhya Tirta Batam memiliki hak sepenuhnya untuk memungut tarif kepada konsumen dan berhak untuk mengajukan peninjauan tahunan atas tarif air bersih yang dikenakan kepada konsumen dan atas kebutuhan akan investasi baru. Tarif air ditentukan berdasarkan per golongan konsumen.

Otorita Batam dan PT Adhya Tirta Batam akan melakukan peninjauan tahunan atas tarif air bersih yang dikenakan kepada konsumen dengan memperhatikan investasi, kebutuhan, penerimaan dan indeksasi atas biaya yang habis pakai (*consumable costs*) yang memperhitungkan perubahan biaya listrik, tenaga kerja, bahan kimia, nilai tukar valuta asing, tingkat inflasi, tingkat suku bunga, pajak. Dari 38 perkiraan biaya produksi langsung yang dikeluarkan oleh PT Adhya Tirta Batam, biaya bahan-bahan kimia dan listrik mendominasi nilai harga pokok penjualan. Sedangkan dari 26 perkiraan beban usaha, gaji dan upah serta *manajement fee* merupakan komponen biaya terbesar, sebagaimana digambarkan pada grafik di bawah ini:

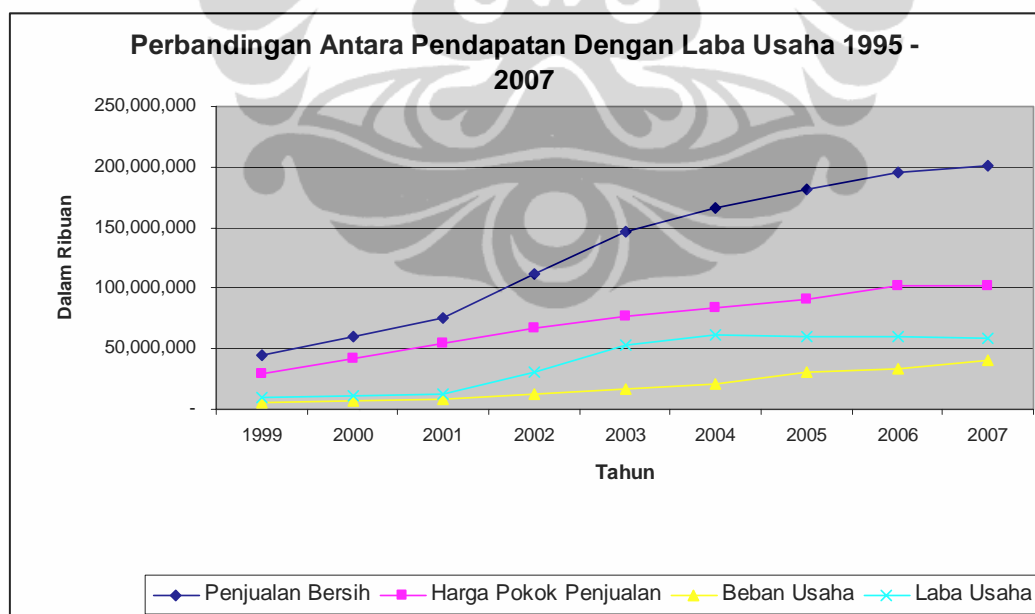
Grafik 4.3 Perbandingan Biaya Produksi Langsung**Grafik 4.4 Perbandingan Beban Usaha**

Dalam rangka mengatur sektor utilitas air, meskipun pengelolaan telah diserahkan kepada pihak swasta, Otorita Batam sebagai regulator memerlukan banyak informasi. Pemerintah harus mengetahui biaya aktual untuk mendistribusikan sampai ke kran (rumah) pelanggan, besarnya biaya untuk membeli pipa baru, besanya gaji para jajaran direksi dan komisaris, apakah benar harga bahan-bahan kimia di pasar kimia meningkat? Apakah perusahaan secara

finansial sehat, atau kondisi diambang kebangkrutan. Dalam kenyataannya PT Adhya Tirta Batam memiliki insentif untuk memberikan informasi yang menyesatkan, menahan informasi, menunda informasi, atau menutup hanya bagian tertentu dari informasi, dalam rangka menjamin kepentingan investasi dalam sektor regulasi yaitu keuntungan yang tetap tinggi dengan meminta penyesuaian tarif yang berlangsung terus menerus.

Sejak Perjanjian Konsesi dimulai pada tahun 1995 sampai dengan tahun 2007, PT Adhya Tirta Batam telah melakukan perubahan tarif sebanyak 5 kali (tahun 1998, 2000, 2002 sebanyak 2 kali, 2003). Tarif air dibedakan atas tarif sosial, tarif rumah tangga, tarif instansi pemerintah, tarif niaga, tarif industri dan tarif pelabuhan. Meskipun beberapa golongan tarif yang ditetapkan lebih rendah dari biaya produksi langsung air, tapi karena adanya subsidi silang antar tarif, PT Adhya Tirta Batam masih memperoleh laba, sebagaimana digambarkan pada grafik dibawah ini:

Grafik 4.5 Perbandingan Pendapatan dengan Laba Usaha Dari Tahun 1995 – 2007

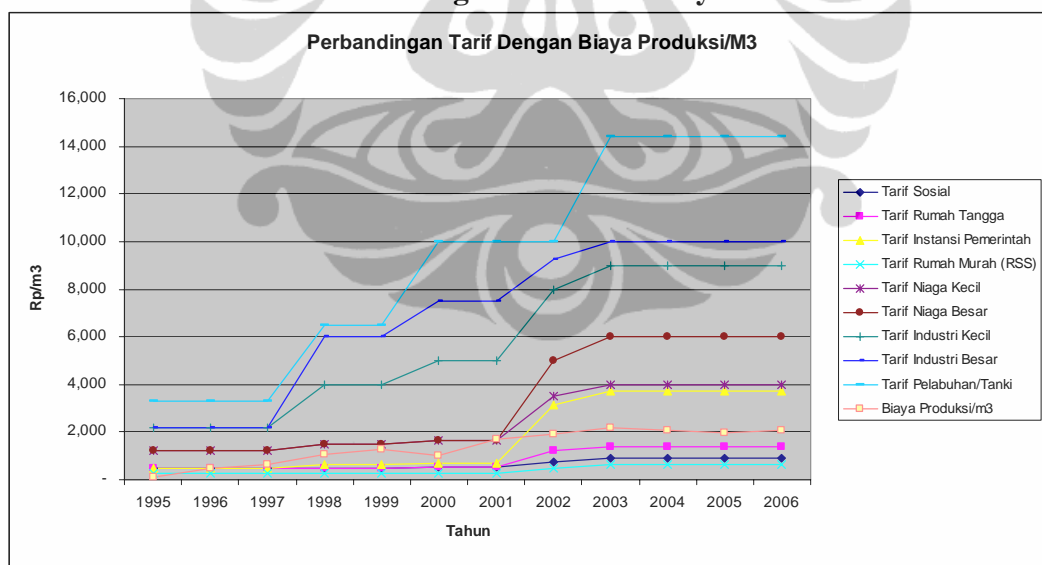


Dari grafik tersebut menunjukkan pendapatan usaha atas penjualan air bersih yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam terus meningkat sejak tahun 1995. Meskipun terjadi perubahan komposisi pelanggan, dimana kenaikan

pelanggan domestik melebihi kenaikan pelanggan niaga dan industri, tetapi pendapatan yang diperoleh PT Adhya Tirta Batam tidak menurun. Di sisi lain, laba usaha pergerakannya masih stabil. Terjadi kenaikan laba usaha yang signifikan pada periode 2001-2003, dimana pada saat itu terjadi kenaikan tarif sebanyak 3 kali. Sedangkan pada periode 2004-2007 terjadi penurunan yang relatif kecil terhadap laba usaha. Penurunan laba usaha tersebut terjadi karena kenaikan biaya operasional sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan peningkatan pendapatan usaha PT Adhya Tirta Batam. Berdasarkan grafik tersebut terlihat PT Adhya Tirta Batam memperoleh *supernormal profit* karena harga jual rata-rata lebih tinggi dibanding biaya rata-rata, dan hal ini ditunjukkan dengan perolehan laba usaha setiap tahunnya.

Tetapi bila dilihat lebih lanjut, penetapan tarif yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam terlihat tidak menguntungkan golongan konsumen Industri dan Pelabuhan, sebagaimana digambarkan pada grafik dibawah ini:

Grafik 4.6 Perbandingan Tarif dan Biaya Produk/M³



Dari grafik tersebut dapat dilihat tarif kelompok Sosial, Rumah Tangga Murah, dan sebagian kelompok Rumah Tangga masih di bawah biaya produksi air bersih, sehingga terjadi subsidi silang antara tarif golongan industri, pelabuhan dan niaga terhadap tarif Sosial, Rumah Tangga Murah, dan sebagian kelompok Rumah Tangga. Padahal bila dilihat komposisi pelanggan PT Adhya Tirta Batam,

kelompok industri hanya sebesar 7% dari total pelanggan, sebagaimana digambarkan pada tabel dibawah ini:

Tabel 4.2 Perbandingan Komposisi Pelanggan PT Adhya Tirta Batam sejak Tahun 1999 – 2006

Tahun	Domestik	Komersil	Industri	BIC
1999	49%	20%	7%	19%
2002	58%	19%	7%	12%
2006	64%	15%	7%	7%

Sejak tahun 2005, PT Adhya Tirta Batam telah mengusulkan kenaikan tarif kepada Otorita Batam dengan alasan tarif yang berlaku terutama di sektor Domestik (Rumah Tangga) tidak sesuai lagi dengan biaya produksinya terutama bila dibandingkan jumlah pelanggan rumah tangga mencapai lebih dari 50% total pelanggan PT Adhya Tirta Batam. Usulan kenaikan tarif meliputi kenaikan relatif yang lebih besar pada tarif domestik, tetapi tarif industri dan niaga tidak dapat dinaikkan sebesar kenaikan tarif domestik karena tarifnya dirasakan sudah terlalu tinggi dan akan tidak kompetitif lagi bagi sektor industri di Pulau Batam.

Usulan kenaikan tarif juga didukung oleh tren *Marginal Revenue* (MR) PT Adhya Tirta Batamyang semakin menurun dan jumlahnya lebih kecil dibanding *Marginal Cost* (MC) sebagaimana digambarkan pada tabel dibawah ini:

Tabel 4.3 Perbandingan MR Dengan MC Mulai Tahun 1999 – 2007

Tahun	Production (m3)	Pelanggan	Total Pendapatan	Total Biaya	MR	MC	Ket.
1999	23.494.467	34.402	44.810.006	35.155.703	1,907	1,496	MR > MC
2000	30.072.918	44.228	60.098.621	48.825.202	2,324	2,078	MR > MC
2001	35.171.841	57.418	74.784.749	62.465.480	2,880	2,675	MR > MC
2002	44.439.956	68.718	111.233.175	79.885.578	3,933	1,880	MR > MC
2003	48.810.082	80.995	146.287.936	93.608.518	8,021	3,140	MR > MC
2004	53.038.462	93.697	166.792.249	104.981.550	4,849	2,690	MR > MC
2005	55.922.271	109.855	181.840.001	121.194.686	5,218	5,622	MR < MC
2006	58.806.080	119.371	195.949.668	135.954.165	4,893	5,118	MR < MC
2007	61.174.955	124.138	201.772.543	142.722.310	2,458	2,857	MR < MC

Secara konsep pada struktur pasar persaingan tidak sempurna, perusahaan akan berusaha memperoleh tingkat keuntungan yang maksimum, dan perusahaan akan berusaha mencapai tingkat produksi yang menghasilkan output dimana $MR = MC$ yang disebut tingkat output optimal. Dari tabel di atas, terlihat sejak tahun

2005, MR yang diperoleh oleh PT Adhya Tirta terlihat lebih kecil dari MC-nya. Hal ini berarti penambahan jumlah produksi dalam rangka memenuhi pertumbuhan pelanggan menimbulkan tambahan biaya yang lebih besar dari tambahan pendapatan PT Adhya Tirta Batam. Apabila kondisi ini terus dipertahankan maka pada tahun tertentu PT Adhya Tirta Batam akan menderita kerugian.

Terkait dengan penyesuaian tarif yang diajukan oleh PT Adhya Tirta Batam, Otorita Batam harus memiliki kemampuan teknik, keuangan dan hukum untuk meneliti dan memilah informasi utilitas air sehingga dapat memastikan penyesuaian tarif air benar-benar dapat dilaksanakan tidak hanya untuk kepentingan perusahaan pengelola air bersih tetapi juga untuk kepentingan konsumen. Menurut PT Adhya Tirta Batam penyesuaian tarif diajukan salah satu dasar pertimbangannya adalah untuk membiayai pembangunan fasilitas pengolahan dan jaringan distribusinya karena tingkat permintaan sambungan baru air bersih dipastikan akan melampaui ketersediaan kapasitas dan distribusi yang ada pada pertengahan tahun 2007. Selain itu kenaikan tarif juga diperlukan dalam rangka penyesuaian terhadap kenaikan biaya operasi langsung terutama kenaikan tarif listrik dan BBM.

Dalam putusan Perkara No. 11/KPPU-L/2008, KPPU tidak melakukan analisis terkait dengan permasalahan yang timbul akibat usulan kenaikan tarif belum mendapat persetujuan dari beberapa pihak (Pemko Batam dan DPRD Batam). Otorita Batam secara prinsip telah menyetujui usulan kenaikan tarif pada tahun 2005, namun sebelum Otorita Batam mengeluarkan Surat Keputusan tentang Penetapan Penyesuaian Tarif Air Bersih, Otorita Batam perlu melakukan konsultasi dengan Pemerintah Kota Batam dan DPRD Kota Batam sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Tetapi dilain pihak Perjanjian Konsesi jelas mengatur proses kenaikan tarif dan peran PT Adhya Tirta Batam dan Otorita Batam di dalamnya. Sehingga keterlibatan pihak lain seperti Pemko Batam dan DPRD Kota Batam tidak sesuai dengan isi Perjanjian Konsesi dan memperlambat proses penyesuaian tarif hingga selama 2 tahun yang berdampak terhadap ketidakpastian

kebijakan untuk melakukan investasi 100% untuk konstruksi Proyek Duriangkang Tahap 3 dan penambahan jaringan pipa distribusi.

Dalam hal ini seharusnya Otorita Batam dapat bertindak tegas sebagai regulator dan mengambil kebijakan yang tidak merugikan PT Adhya Tirta Batam, karena penundaan persetujuan penyesuaian tarif (kenaikan tarif) berdampak terhadap penangguhan perencanaan pengeluaran modal (*capital expenditure*). Penangguhan rencana pengeluaran modal untuk meningkatkan kapasitas produksi dan distribusi air bersih berdampak terhadap kebijakan PT Adhya Tirta Batam untuk mengurangi jumlah sambungan baru untuk memperlambat laju pertumbuhan permintaan. Kondisi ini terlihat jelas, tahun 2006 sambungan baru rata-rata perbulan hanya mencapai 793 sambungan dan tahun 2007 sambungan baru rata-rata perbulan turun lagi menjadi 397. Pembatasan jumlah sambungan baru dilakukan berdasarkan prediksi PT Adhya Tirta Batam rata-rata permintaan produksi pada Desember 2007 akan mencapai 2.050 liter/detik, dimana hanya lebih kecil 15 liter/detik dari kapasitas produksi maksimum.

4.6. Analisis Penerapan Hukum Persaingan Terhadap Kebijakan Penghentian Sambungan Air Baru Yang Dilakukan Oleh PT Adhya Tirta Batam.

Dalam Perkara KPPU No. 11/KPPU-L/2008, PT Adhya Tirta Batam dinyatakan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. KPPU secara eksplisit menyatakan praktek monopoli yang dilakukan PT Adhya Tirta Batam adalah melakukan penghentian sambungan air baru yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat (pengembang perumahan, kontraktor air dan penghuni perumahan) dengan perincian sebagai berikut:

1. Kerugian Pengembang

Meskipun pengembang sudah melaksanakan kewajibannya dengan membangun jaringan pipa dalam kompleks perumahan, tetapi akibat pembatasan sambungan meteran air, pengembang harus mengeluarkan biaya tambahan antara lain untuk:

- a. Membangun tangki penampungan air.
- b. Memberikan subsidi pembayaran tagihan air kepada penghuni rumah yang belum memiliki meteran air.
- c. Pembelian pipa, pembelian pompa air, instalasi pembagian air, pembuatan sumur.
- d. Pembelian air bersih dari tanki PT Adhya Tirta Batam.

Dari kuisisioner yang dikirimkan kepada 84 pengembang yang menjadi anggota aktif DPD REI Khusus Batam, dan terdapat 15 pengembang (18%) yang menyatakan telah mengeluarkan biaya periodik rata-rata sebesar Rp 3.003.333,- per bulan (sejak terjadinya pembatasan sambungan meteran baru, yang diperoleh dari perhitungan sebagai berikut:

1. Total pengeluaran periodik sebesar Rp 45.050.000,-/15 pengembang.
2. Rata-rata pengeluaran sebesar Rp 3.003.333,-/pengembang/bulan

Dengan menggunakan perhitungan statistik terhadap 84 responden (jumlah pengembang yang dikirim kuesioner), maka sejak periode bulan Juli 2007 sampai dengan bulan Desember 2007 (6 bulan), jumlah biaya periodik (subsidi air) yang ditanggung oleh pengembang kurang lebih sebesar Rp 1.513.680.000,- yang diperoleh dengan perhitungan sebagai berikut:

$$\begin{aligned}\sum_{i=1}^N X_i &= N \cdot \bar{x} \times 6 \text{ bulan} \\ &= 84 \times \text{Rp } 3.003.333 \times 6 \text{ bulan} \\ &= \text{Rp } 1.513.680.000\end{aligned}$$

Selain itu biaya periodik yang dikeluarkan oleh pengembang, pengembang juga mengeluarkan biaya tetap dengan total pengeluaran tetap 15 pengembang sebesar Rp 239.050.000,-. Sehingga dengan perhitungan statistik terhadap 84 responden (jumlah pengembang yang dikirim kuesioner) maka jumlah biaya tetap yang ditanggung oleh pengembang sejak pembatasan sambungan meteran baru adalah kurang lebih sebesar Rp 1.338.680.000,- yang diperoleh dari perhitungan berikut:

$$\sum_{i=1}^N X_i = N \cdot \bar{x}$$

$$= 84 \times (239.050.000,- / 15 \text{ pengembang})$$

$$= \text{Rp } 1.338.680.000$$

2. Kerugian kontraktor

Dalam pelaksanaan pembangunan jaringan air, pihak pengembang perumahan hanya membayar jasa pekerjaan pembangunan jaringan air kepada kontraktor apabila rumah yang dibangun sudah terpasang meteran air. Terlambatnya pemasangan sambungan meteran air menyebabkan kontraktor mengalami kerugian karena harus menunggu pembayaran dari pengembang sampai terpasangnya sambungan meteran baru, padahal kontraktor telah mengeluarkan dana pembelian pipa dan biaya pembangunan jaringan pipa. Terdapat 12.781 sambungan meteran yang belum terealisasi sampai akhir tahun 2007, sehingga nilai pembayaran jasa pekerjaan kontraktor yang tertunda berkisar Rp 6.889.000.000 (enam milyar delapan ratus delapan puluh sembilan juta rupiah) sampai dengan Rp 20.449.600.000 (dua puluh milyar empat ratus empat puluh sembilan juta enam ratus ribu rupiah), dengan perhitungan sebagai berikut:

1. Biaya pemasangan per unit rumah (nilai minimum) x total sambungan yaitu;
 - Rp 1.000.000 x 12.781 : Rp 12.781.000.000
2. Biaya pemasangan per unit rumah (nilai maksimum) x total sambungan yaitu;
 - Rp 1.600.000 x 12.781 : Rp 20.449.600.000

Dengan mempertimbangkan instrumen investasi lain seperti deposito dengan tingkat suku bunga tertentu maka terdapat *potensial loss* yang diderita oleh para kontraktor akibat pembatasan meteran air yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam. Apabila kontraktor menyimpan uang yang digunakan untuk membangun jaringan dalam kompleks perumahan di bank maka mereka akan mendapatkan bunga bank selama dana tersebut disimpan di bank. Tetapi sejak dilakukannya kebijakan pengurangan sambungan meteran air baru, kontraktor menunggu hampir 6 bulan agar pengajuan 1 unit meteran air bisa terpasang, sehingga dana

yang telah dikeluarkan untuk pembangunan jaringan air ke rumah konsumen (dalam kompleks perumahan) tertahan.

3. Kerugian konsumen (penghuni perumahan);

Dalam membangun jaringan air dalam kompleks perumahan, pengembang sudah memperoleh izin dari PT Adhya Tirta Batam baik izin untuk pemasangan jaringan air maupun izin koneksi (sambungan) ke jaringan induk. Dalam pengajuan izin pemasangan jaringan air dan izin koneksi tersebut, pengembang sudah mencantumkan jumlah unit rumah yang memerlukan kebutuhan air dari jaringan pipa tersebut. Selanjutnya setelah dilakukan pengecekan hasilnya akan dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan Pemasangan Jaringan Pipa dan Berita Acara Pemeriksaan Pengetesan Jaringan Pipa. Setelah jaringan pipa terpasang dan diuji oleh PT Adhya Tirta Batam, pengembang mengajukan permintaan sambungan meteran air baru, tetapi sejak bulan Juli 2007 PT ATB melakukan pembatasan jumlah realisasi permohonan sambungan meteran air baru dengan alasan keterbatasan pasokan air bersih.

Dengan memberikan persetujuan pada Berita Acara Pemasangan Jaringan Pipa dan Berita Acara Pengetesan Jaringan Pipa, seharusnya PT Adhya Tirta Batam sudah memperkirakan jumlah kebutuhan air bersih sesuai dengan jumlah unit rumah dalam proposal izin pemasangan jaringan pipa yang diajukan pengembang. Bahwa dengan demikian alasan keterbatasan suplai air menunjukkan ketidakmampuan PT Adhya Tirta Batam dalam memenuhi komitmennya, karena apabila jumlah persediaan air bersih yang diproduksi dan didistribusikan oleh PT Adhya Tirta Batam tidak mampu memenuhi penambahan permintaan air bersih di Pulau Batam seharusnya PT Adhya Tirta Batam menolak izin permohonan pemasangan jaringan pipa yang diajukan oleh pengembang sehingga pengembang memang benar mengetahui keterbatasan PT Adhya Tirta Batam dalam menyediakan air bersih

Penghuni perumahan sebagai pengguna langsung dari air bersih juga merasakan dampak langsung pembatasan sambungan meteran air baru. Sebanyak 12.781

sambungan baru yang masih belum direalisasikan oleh PT Adhya Tirta Batam menunjukkan jumlah masyarakat yang belum memperoleh air untuk kebutuhannya sehari-hari. Meskipun PT Adhya Tirta Batam menyediakan penjualan melalui mobil tanki dan kios air tetapi jumlahnya masih terbatas sehingga tidak dapat mengatasi masalah kekurangan pasokan air. Dibeberapa kompleks perumahan masyarakat menggunakan meteran air yang sudah tersambung aliran air secara bersama-sama (penggunaan meteran secara paralel) dan akibatnya mereka harus membayar biaya air bersih yang lebih mahal dikarenakan tarif progresif akibat penggunaan meteran secara paralel.

Analisis penerapan pasal 17 penerapan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berbeda dengan pengertian praktek monopoli yang terdapat di dalam literatur tentang perilaku Monopoli. Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”*
- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:*
 - (a) *barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau*
 - (b) *mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau*
 - (c) *suatu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.*

Dan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 disebutkan “*Praktek Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas brang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum*”. Dari definisi Pasal 17 dan Pasal 1 angka 2 tidak terlihat ada perbedaan antara monopoli sebagai struktur dengan perilaku monopoli. Dari kedua pasal tersebut definisi praktek monopoli memberi makna yang sama dengan definisi monopoli, padahal berdasarkan dalam literatur

Teori Ekonomi dan Ekonomi Industri, perilaku monopoli adalah tindakan perusahaan untuk membatasi output agar dapat menaikkan harga dalam rangka memaksimalkan keuntungan atau menciptakan hambatan masuk dengan tujuan untuk menghambat atau menghilangkan persaingan sehingga perusahaan dapat menaikkan harga, sehingga tindakan perusahaan tersebut merugikan kepentingan umum.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan pasal tentang larangan praktek monopoli yang menggunakan pendekatan *rule of reason*. Suatu tindakan yang dinyatakan perbuatan atau praktek monopoli harus mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Unsur penting dalam pendekatan *rule of reason* adalah bahwa setiap situasi dipertimbangkan manfaat ekonomis dan kebaikannya daripada secara otomatis mengadakan larangan. *Rule of reason* secara substansi dapat dipahami sebagai suatu pendekatan yang dilakukan oleh otoritas persaingan usaha untuk menentukan suatu tindakan yang dianggap melanggar dengan mempertimbangkan dampak atau akibat terhadap persaingan atau merugikan kepentingan umum.

Dalam pasal 17 tersebut harus diperoleh pembuktian apakah pelaku usaha yang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu benar telah melakukan suatu tindakan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pada pasar monopoli yang dilindungi oleh Undang-undang, pelaku usaha tentu saja tidak akan melakukan tindakan yang menghambat masuknya pesaing baru karena sudah jelas adanya hambatan bagi pelaku usaha untuk masuk pada pasar bersangkutan yang sama, sehingga tindakan-tindakan yang perlu dibuktikan adakah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berdampak langsung terhadap konsumen. Pembuktian unsur dari Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 harus dilakukan secara menyeluruh. Dalam hal ini KPPU harus membuktikan apakah PT Adhya Tirta Batam melakukan tindakan atau kebijakan dengan sengaja untuk menaikkan harga pada tingkat yang memberikan keuntungan maksimum dengan

jalam membatasi jumlah output yang dijual, dan atau menciptakan hambatan masuk dengan tujuan untuk menghambat atau menghilangkan persaingan agar dapat menaikkan harga sehingga merugikan kepentingan umum.

Dalam perkara KPPU No. 11/KPPU-L/2008 yang menjadi objek penelitian harus dibuktikan unsur per unsur. PT Adhya Tirta Batam selaku badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia. PT Adhya Tirta Batam merupakan perusahaan yang memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam, dan hal ini secara jelas diatur dalam Perjanjian Konsesi. Pendefinisian pasar yang bersangkutan harus dilihat dari pasar produk (*product market*) dan pasar geografis (*geographic market*). Masyarakat yang berada dalam batas-batas Pulau Batam hanya mendapat pasokan air bersih dari PT Adhya Tirta Batam, meskipun terdapat pelaku usaha lain yang juga melakukan pengelolaan air bersih di Pulau Batam seperti PT Peteka Karya Tirta dan PT Batamindo Investment Cakrawala, tetapi masyarakat umum di Pulau Batam tidak dapat beralih untuk mendapat pasokan air bersih dari pelaku usaha lain tersebut karena kedua pelaku usaha tersebut hanya memasok pada konsumen tertentu bukan konsumen umum yang berada di Pulau Batam. Dengan demikian pelayanan air bersih oleh PT ATB tidak memiliki substitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a.

Dalam Perjanjian Konsesi disebutkan tujuan Perjanjian Konsesi dibuat adalah memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat Perjanjian Konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Batam selama jangka waktu Perjanjian Konsesi. PT Adhya Tirta Batam memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam, sehingga pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam jasa pengelolaan air bersih untuk kebutuhan konsumen dalam batas-batas Pulau Batam, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b. Karena PT Adhya Tirta Batam memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam, maka dapat disimpulkan PT Adhya

Tirta Batam merupakan pelaku usaha yang menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) jasa pengelolaan air bersih untuk kebutuhan konsumen dalam batas-batas Pulau Batam sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 ayat (2) huruf c., dan dapat dinyatakan PT Adhya Tirta Batam menguasai produksi dan atau pemasaran atas jasa pengelolaan air bersih untuk kebutuhan konsumen dalam batas-batas Pulau Batam.

Terkait dengan surat yang dikirimkan oleh PT Adhya Tirta Batam kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam (BIDA), dan melihat catatan jumlah sambungan baru, maka yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam adalah pengurangan pemasangan sambungan baru, bukan sama sekali menghentikan pemasangan sambungan baru karena sampai dengan akhir tahun 2007 PT Adhya Tirta Batam telah mengeluarkan sambungan baru sebanyak 5.680 sambungan, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 4.4 Jumlah Sambungan Meteran Air Baru Tahun 2007

No	Bulan	Jumlah Sambungan	No	Bulan	Jumlah Sambungan
1	Januari	652	7	Juli	535
2	Pebruari	841	8	Agustus	534
3	Maret	788	9	September	534
4	April	880	10	Oktober	29
5	Mei	363	11	Nopember	49
6	Juni	340	12	Desember	135
Total					5.680

Dalam hal ini, KPPU harus mempertimbangkan fakta tindakan yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam adalah pengurangan sambungan baru bukan penghentian sambungan baru. Alasan terbatasnya kapasitas fasilitas pengelolaan air bersih (*water treatment process*) dan alasan menjaga kualitas pelayanan terhadap pelanggan yang sudah terpasang sambungan airnya terutama yang berada di daerah *downstream* merupakan fakta yang harus dipertimbangkan dalam konteks *rule of reason*. Fakta dari laporan tahunan PT Adhya Tirta Batam yang menyatakan penjumlahan sambungan baru dilakukan secara terencana agar pelanggan lama yang berada di daerah *downstream* tidak mengalami masalah dalam pasokan air pada saat terjadi penambahan sambungan baru di daerah *upstream*.

Secara teoritis perusahaan monopolis akan berusaha memperoleh tingkat keuntungan yang maksimum dengan membatasi output dan keuntungan optimal tercapai pada saat memproduksi output yang menghasilkan MR yang sama dengan MC. Dalam kasus ini, sejak tahun 1995 sampai tahun 2007 PT Adhya Tirta Batam terus melakukan pengeluaran modal (*capital expenditure*) dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi dan distribusi air bersih. KPPU dalam analisis putusannya tidak memperlihatkan apakah pada saat membatasi jumlah sambungan baru pada tahun 2006 dan khususnya tahun 2007, PT Adhya Tirta Batam memperoleh peningkatan pendapatan dibandingkan periode sebelumnya. Yang terjadi adalah peningkatan pendapatan yang diterima oleh PT Adhya Tirta Batam karena peningkatan jumlah pelanggan meskipun tambahan pelanggan pada tahun 2006 dan 2007 menurun dari peningkatan pelanggan tahun sebelumnya.

Dalam putusannya, KPPU menekankan adanya kerugian yang diderita masyarakat akibat kebijakan PT Adhya Tirta Batam yang mengurangi jumlah sambungan meteran air baru. Kerugian yang diderita masyarakat apabila dianalisis lebih lanjut adalah dampak akibat terlambatnya proyek Duriangkang Tahap 3 yang seharusnya dapat meningkatkan kapasitas produksi air bersih sebesar 500 liter/detik. Lambatnya persetujuan atas usulan penyesuaian tarif dari Otorita Batam membuat PT Adhya Tirta Batam tidak berani melakukan pengeluaran modal (*capital expenditure*). Dan hal ini terlihat wajar dari sisi ekonomi karena pada saat tahun 2007, PT Adhya Tirta Batam hanya memiliki dana kas sebesar ± Rp 6.800.000.000,- dan jumlah dana tersebut tidak akan mencukupi untuk membiayai proyek Duriangkang Tahap 3 yang membutuhkan dana ± Rp 40.000.000.000,-.

Tetapi ada hal penting yang harus dicermati terkait dengan kekurangan dana PT Adhya Tirta Batam dalam melakukan pengeluaran modal. Sebagaimana dijelaskan pada analisis tentang pembayaran dividen kepada pemegang saham, PT Adhya Tirta Batam telah membayar dividen yang melebihi Perjanjian Konsesi sebesar Rp 62.285.000.000,-. KPPU dalam putusannya tidak menyatakan apakah pembayaran dividen yang dilakukan melanggar Perjanjian Konsesi atau tidak.

Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut apakah pembayaran total dividen sampai tahun 2007 sebesar Rp 109.185.000.000,- telah sesuai dengan Perjanjian Konsesi atau ada kesepakatan lain yang dibuat oleh PT Adhya Tirta Batam dengan Otorita Batam.

KPPU juga harus mempertimbangkan proses yang panjang dari persetujuan penyesuaian tarif yang dilakukan oleh Otorita Batam. Dalam Perjanjian Konsesi, tarif ditinjau ulang antara Otorita Batam dan PT Adhya Tirta Batam, tetapi dalam prakteknya sejak tahun 2005 Otorita Batam meminta persetujuan dari beberapa pihak (Pemko Batam dan DPRD Batam) yang bukan merupakan pihak yang disebutkan dalam Perjanjian Konsesi. Otorita Batam harus tegas mengeluarkan kebijakan agar kepentingan masyarakat dan PT Adhya Tirta Batam tidak terganggu dengan terbitnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang mensyaratkan keterlibatan pemerintah daerah dalam proses penyesuaian tarif air bersih. Tarik-menarik kepentingan antara Pemko Batam dan DPRD Batam jelas memperlambat proses penyesuaian tarif hingga selama 2 tahun yang berdampak terhadap ketidakpastian kebijakan untuk melakukan investasi 100% untuk konstruksi Proyek Duriangkang Tahap 3 dan penambahan jaringan pipa distribusi.

4.7. Analisis Penerapan Pasal 50 Huruf a Terhadap Hak Monopoli Dalam Pengelolaan Air Bersih Yang Dimiliki Oleh PT Adhya Tirta Batam

Bunyi Pasal 50 adalah sebagai berikut:

“Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau

...

Berdasarkan Perjanjian Konsesi, PT Adhya Tirta Batam secara sah telah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menjalankan hak monopoli pengelolaan air di Pulau Batam, dan keberadaan hak monopoli konsesi air PT Adhya Tirta Batam juga telah diatur melalui keputusan administrasi yang sah, yaitu melalui

Keputusan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Nomor 062/UM-KPTS/XI/1995 tertanggal 15 Nopember 1995 tentang Pengelolaan Air Bersih Di Pulau Batam Oleh PT Adhya Tirta Batam. Dalam pembelaannya PT Adhya Tirta Batam menyatakan hak monopoli konsesi air wajib dikecualikan dari penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu PT Adhya Tirta Batam menyatakan penerapan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 harus memenuhi 2 unsur yaitu terjadinya tindakan monopolistis oleh pelaku usaha tanpa ada dasar kewenangan dan monopoli tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Terkait dengan penerapan Pasal 17 maka tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah diatur dalam Pasal 35 yang berbunyi sebagai berikut:

- ...
2. *melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;*
- ...

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Komisi memiliki wewenang sebagaimana termuat dalam Pasal 36 huruf Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berikut ini:

- a. *menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;*
- ...
- c. *melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;*
- d. *menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;*
- ...

Dengan hak eksklusif yang dimilikinya maka PT Adhya Tirta Batam menjadi satu-satunya pelaku usaha yang berhak untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam. Meskipun terdapat pelaku usaha lain seperti PT Peteka Karya Tirta dan PT Batamindo Investment Cakrawala yang juga melakukan pengelolaan air bersih di Pulau Batam, tetapi kedua perusahaan tersebut tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama

dengan PT Adhya Tirta Batam karena :

- a Kedua perusahaan tersebut tidak memiliki hak eksklusif dalam memanfaatkan air baku yang berasal dari waduk yang dimiliki oleh Otorita Batam.
- b Kedua perusahaan tersebut tidak memiliki hak untuk memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Batam, melainkan hanya memasok pada pelanggan tertentu dalam kawasan tertentu.

Berdasarkan definisi pasar bersangkutan di atas, maka PT Adhya Tirta Batam memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan air bersih di dalam batas-batas Pulau Batam. Bila melihat lebih dalam terhadap isi Undang-undang Nomor 5 Tahun, maka tidak ditemukan adanya larangan terhadap suatu bentuk monopoli, melainkan larangan terhadap praktek monopoli yang dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum atau tidak ada larangan terhadap struktur pasar monopoli sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi:

“praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh 1 (satu) atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Namun definisi praktek monopoli yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memperlihatkan adanya perbedaan antara monopoli sebagai struktur dengan perilaku monopoli. Seharusnya perilaku monopoli yang harus dilarang adalah tindakan perusahaan untuk membatasi output agar dapat menaikkan harga dalam rangka memaksimalkan keuntungan atau menciptakan hambatan masuk dengan tujuan untuk menghambat atau menghilangkan persaingan sehingga perusahaan dapat menaikkan harga, sehingga tindakan perusahaan tersebut merugikan kepentingan umum.

Dapat dibenarkan terkait putusan KPPU yang menyatakan meskipun PT Adhya Tirta Batam secara sah memiliki hak monopoli konsesi air di Pulau Batam, tidak dapat dikatakan sebagai konsekuensi yuridis lebih lanjut, semua praktek kegiatan usaha dan/atau perbuatan dan/atau tindakan-tindakan PT Adhya

Tirta Batam untuk melaksanakan hak monopoli konsesi air tersebut sudah tentu akan melahirkan praktek-praktek monopoli yang secara sah dibenarkan. Dengan demikian posisi monopoli yang dimiliki oleh PT Adhya Tirta Batam melalui perjanjian konsesi, tidak serta merta menjadikan PT Adhya Tirta Batam dapat dan atau dibenarkan melakukan praktek monopoli, karena praktek monopoli dilarang oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Bahwa dalam pendapat atau pembelaannya, PT Adhya Tirta Batam menyatakan Undang-Undang Sumber Daya Air merupakan peraturan khusus dibidang sektoral (*lex specialis*) yang telah mengatur secara rinci antara lain mengenai sistem penyediaan air minum, perusahaan sumber daya air, badan usaha penyelenggara pengembangan sistem penyediaan air minum dan pihak mana dari pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengawasi serta mengembangkan sistem penyediaan air minum. Undang-Undang Sumber Daya Air dan peraturan pelaksanaannya juga jelas mengatur bahwa lembaga pemerintah yang berhak untuk melakukan pengawasan atau melakukan koreksi atau sanksi terkait dengan pengelolaan sumber daya air di Pulau Batam adalah Otorita Batam, karena dengan status Pulau Batam sebagai *special bounded zone*, lembaga pemerintah yang bertanggung jawab sebagai regulator yang mengatur pengembangan sistem penyediaan air minum adalah Otorita Batam dan bukan KPPU.

Dengan memperhatikan ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya mengenai tugas dan wewenang KPPU, maka dapat disimpulkan tidak ada suatu pembatasan dan atau pilihan prioritas pelaksanaan tugas dan wewenang KPPU sebagaimana pendapat atau pembelaan yang diajukan PT Adhya Tirta Batam. KPPU berwenang untuk meneliti dan memproses laporan yang disampaikan oleh masyarakat, memeriksa dan menyelidiki perkara, serta menjatuhkan suatu putusan ada tidaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Mengingat berdasarkan peraturan sektoral di bidang sumber daya air, khususnya Pasal 69 dan 70 PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Otorita Batam sebagai regulator air di Pulau Batam wajib

untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan hak monopoli konsesi air.

Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999 yang berbunyi:

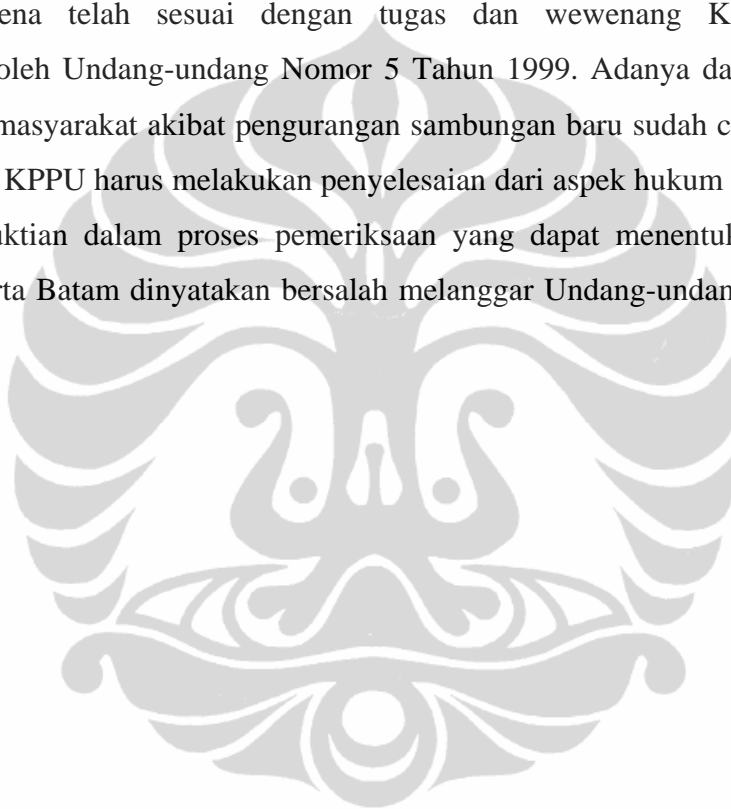
- (1) *Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2), Komisi wajib melakukan Pemeriksaan Pendahuluan, dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari setelah menerima laporan, Komisi wajib menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan Pemeriksaan Lanjutan.*

sehingga berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka KPPU wajib untuk memeriksa setiap laporan masyarakat. Lebih lanjut tugas dan wewenang KPPU sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat berjalan secara sinergis. Artinya, dalam hal dilakukannya pemeriksaan untuk dijatuhkan suatu putusan ada tidaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pihak yang diduga melanggar undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Majelis Komisi yang memeriksa dan memutus perkara tersebut dalam putusannya dapat memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang masih berkaitan dalam suatu perkara yang diperiksa dan diputus oleh Majelis Komisi.

Dengan mengutip pendapat Prof. Dr. Hans-W. Micklitz dan Tim Schumacher, dalam bukunya yang berjudul "*Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", halaman 411 yang mencontohkan keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen: "*Komisi tidak dapat bersembunyi dibalik suatu interpretasi Pasal 50 huruf (a), yang mengatakan bahwa instansi lain yang bertanggung jawab atas pelaksanaan perlindungan konsumen. Komisi harus mengambil tindakan atas pelanggaran UU yang diketahuinya dan harus bertindak terhadap pelanggaran yang berat dan jelas bertentangan dengan UU Nomor 8 Tahun 1999. Entah merupakan sebuah pelanggaran terhadap peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, atau berkaitan dengan hubungan antara pelaku usaha, KPPU tetap harus mengambil tindakan. Penyerahan pengambilan keputusan yang perlu kepada*

instansi pemerintah yang berwenang dalam perlindungan konsumen tidak hanya memperlambat penyelesaian masalah, melainkan juga akan dapat membahayakan tugas yang diberikan kepada KPPU untuk mengamankan persaingan usaha di Indonesia.”

Berdasarkan penjelasan-penjelasan yang telah dikemukakan diatas, maka proses penanganan perkara penanganan perkara nomor 11/KPPU-L/2008 tidak prematur karena telah sesuai dengan tugas dan wewenang KPPU yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Adanya dampak yang diderita oleh masyarakat akibat pengurangan sambungan baru sudah cukup untuk membuktikan KPPU harus melakukan penyelesaian dari aspek hukum persaingan. Tetapi pembuktian dalam proses pemeriksaan yang dapat menentukan apakah PT Adhya Tirta Batam dinyatakan bersalah melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

1. Pelibatan pihak swasta dalam hal ini konsorsium PT Adhya Tirta Batam telah memberikan dampak positif dalam pengelolaan air bersih di Pulau Batam dengan terjadinya peningkatan kapasitas produksi dan distribusi air bersih, yang awalnya hanya sebesar ± 850 liter/detik pada tahun 1995, menjadi ± 2.185 liter/detik pada tahun 2007 dengan cakupan pelayanan mencapai 76%.
2. Penerapan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh KPPU terhadap Kebijakan Pengurangan Sumbangan Air Baru yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam tidak menunjukkan adanya unsur praktek monopoli karena pengurangan sumbangan air yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam tidak dimaksudkan untuk menaikkan harga pada tingkat yang memberikan keuntungan maksimum dengan cara membatasi jumlah output yang dijual. Beberapa kondisi yang turut memberi andil terjadinya pengurangan sumbangan air baru adalah sebagai berikut:
 - a. Proses persetujuan penyesuaian tarif yang memakan waktu hingga 2 tahun berdampak terhadap ketidakpastian kebijakan PT Adhya Tirta Batam dalam melakukan investasi 100% untuk konstruksi Proyek Duriangkang Tahap 3 dan penambahan jaringan pipa distribusi.
 - b. Pembayaran total dividen kepada pemegang saham PT Adhya Tirta Batam sampai tahun 2007 sebesar Rp 109.185.000.000,- yang melebihi jumlah yang ditentukan dalam Perjanjian Konsesi, tetapi kebijakan ini disetujui oleh PT Adhya Tirta Batam dan Otorita Batam.
3. Hak monopoli pengelolaan air bersih yang dimiliki Oleh PT Adhya Tirta Batam tidak serta merta menjadikan PT Adhya Tirta Batam dapat dan atau dibenarkan melakukan praktek monopoli, karena praktek monopoli dilarang

oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sehingga pengelolaan air bersih oleh PT Adhya Tirta Batam tidak dikecualikan dari penerapan Pasal 50 Huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

4. Definisi Pasal 1 angka 2 dan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memperlihatkan adanya perbedaan antara monopoli sebagai struktur dengan praktek monopoli, padahal praktek monopoli adalah tindakan perusahaan untuk membatasi output agar dapat menaikkan harga dalam rangka memaksimalkan keuntungan atau menciptakan hambatan masuk dengan tujuan untuk menghambat atau menghilangkan persaingan sehingga perusahaan dapat menaikkan harga, dan tindakan perusahaan tersebut merugikan kepentingan umum.

5.2. Saran

1. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai pihak pelaksana Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat perlu segera melakukan revisi atau amandemen terhadap pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 agar tidak menimbulkan kesalahan penafsiran dalam mendefinisikan praktek monopoli.
2. Otorita Batam sebagai regulator dalam Perjanjian Konsesi pengelolaan air bersih di Pulau Batam, harus lebih tegas dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh PT Adhya Tirta Batam terkait dengan pengelolaan air bersih, agar kebijakan yang diambil tidak merugikan masyarakat.
3. Otorita Batam perlu segera melakukan peninjauan ulang terhadap Perjanjian Konsesi yang dibuat dengan PT Adhya Tirta Batam agar proses persetujuan yang melibatkan Pemko Batam dan DPRD Kota Batam tidak mengakibatkan kerugian baik bagi pihak PT Adhya Tirta Batam maupun masyarakat, karena Perjanjian Konsesi yang dibuat antara Otorita Batam dengan PT Adhya Tirta Batam dibuat jauh sebelum terbitnya Undang-undang No. 7 Tahun 2004

Tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005
tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.



DAFTAR REFERENSI**I. BUKU**

- Anggraini, A.M. Tri. “Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat *Perse Illegal atau Rule of Reason*”, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Case, Karl E. dan Ray C. Fair, *Principles Of Economics*, Seventh Edition. New Jersey, USA: Prentice Hall Inc. 2004.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis, An Introduction*. 2nd ed. New Jersey, USA: Prentice Hall Inc., 1994.
- Hansen, Knud. et. al. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: Katalis, 2002.
- Hillman, Jordan Jay Hillman. at. al. *Price Level Regulation for Diversified Public Utilies: An Assessment*, Kluwer Academic Publisher, 1989.
- Ibanez, Jose A. Gomez. *Regulating Infrastructure, Monopoly, Contracts, And Discreation*, USA: Harvard University Press, 2003.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Kaysen, Carl dan Donald F. Turner, *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

- Martin, Stephen. *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*. 2nd ed. Englewood Cliff, New Jersey: 1994.
- Motta, Massimo. *Competition Policy: Theory and Practice*. USA: Cambridge University Press, 2004.
- Posner, Richard A. *Analysis of Law*, Sixth Edition, Aspen Publisher, New York, 2003.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.
- Patton, Carl V. dan David S. Sawicki. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1993.
- Pindyck, Robert S. dan Daniel L. Rubinfeld, *Microeconomics*, Sixth Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2005.
- Radjagukguk, Erman. *Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dari Perspektif Hukum*, 1999.
- Rahardja, Prathama dan Mandala Manurung. *Teori Ekonomi Mikro: Suatu Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004.
- Siswante, Arie, *Hukum Persaingan Usaha*, Cetakan pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Sugiarto, et. al. *Ekonomi Mikro: Sebuah Kajian Komprehensif*. Jakarta, Pustaka Utama, 2002.

Viscusi, W. Kip. et.al. *Economics of Regulation and Antitrust*. 4th ed. USA: MIT Press, 2005.

II. TESIS

Puspa, Annisa. “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Tarif Air Bersih PDAM Kota Cilegon.” Tesis Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia, Jakarta. 2007.

III. STUDI DAN KAJIAN

Irianto, Gatot. “**Dampak Privatisasi Air Minum**, dalam Kajian Litbang Departemen Pertanian. Nopember, 2004.

IV. MAJALAH

Percik, **Media Informasi Air Minum & Kesehatan Lingkungan**, Edisi Oktober 2004.

V. ARTIKEL

Zainal Arifin Mochtar, **Air Mengalir Menjauhi Konstitusi**, *Kompas*, 13 Oktober 2006.

VI. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-undang Dasar 1945.

Indonesia. Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU No. 5 Tahun 1999. LN. No. 33 Tahun 2001, TLN No. 3817.

Indonesia. Undang-Undang Tentang Sumber Daya Air. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004.

Indonesia. Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. PP No. 16 Tahun 2005.

Indonesia. Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. PP No. 67 Tahun 2005.

Indonesia. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 294/PRT/M/2005.

Indonesia. Pedoman Teknis Tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum. Peraturan Mendagri No. 23 Tahun 2006.

VII. INTERNET

“Competition For The Market”,
(<http://www.regulationbodyofknowledge.org/02/narrative/4/>), Diakses
11 Mei 2009.

”Menyoal Privatisasi Air,”
(http://www.geocities.com/poesta_geo/menyoal_privatisasi_air.htm)
Diakses 11 Mei 2009.

“Privatisasi Air : Untuk Kepentingan Siapa,” (<http://www.george-hormat.blogspot.com/2008/privatisasi-air-untuk-kepentingan.siapa.html>). Diakses 11 Mei 2009.

”Privatisasi Air,” (http://www.indonesiancommunity.multiply.com/journal/item/85/privatisasi_air) Diakses 11 Mei 2009.

