



UNIVERSITAS INDONESIA

**MONOPOLI
PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA**

TESIS

HENRY YULIUS WINNES HUTAGAOL

NPM : 0906582015

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**MONOPOLI
PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mendapatkan Gelar
Magister Hukum (M.H.)

HENRY YULIUS WINNES HUTAGAOL

NPM : 0906582015

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

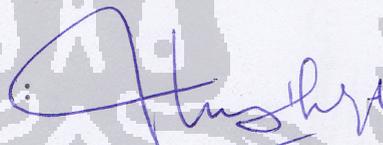
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Henry Yulius Winnes Hutagaol

NPM : 0906582015

Tanggal : 5 Juli 2012

Tanda tangan :



HALAMAN PENGESAHAN

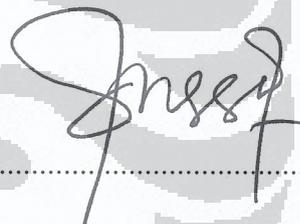
Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Henry Yulius Winnes Hutagaol
NPM : 0906582015
Kekhususan : Hukum Ekonomi
Judul : **MONOPOLI PENGUSAHAN GAS BUMI MELALUI PIPA
DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA**

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelah Magister Hukum (MH) pada program Kekhususan Hukum Ekonomi Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI ;

Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H.
(Pembimbing / Penguji)



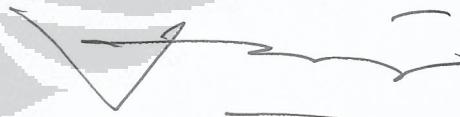
.....

Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.
(Penguji)



.....

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



.....

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 5 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan Maha Pengasih atas berkat berupa kesehatan dan keteguhan yang diberikan sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul : “Monopoli Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Dalam Perspektif Persaingan Usaha”. Tesis ini adalah sebagai tugas akhir dari seluruh rangkaian proses perkuliahan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dalam rangka mendapatkan gelar Magister Hukum (MH).

Ucapan terima kasih Penulis haturkan juga kepada pihak-pihak yang telah membantu penyelesaian penulisan tesis ini, antara lain :

1. Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H. selaku pembimbing sekaligus penguji yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penyelesaian tesis ini,
2. Dr. Tri Hayati, S.H., M.H., dan Kurnia, S.H., LL.M., Ph.D. sebagai penguji yang telah memberikan kritik, saran dan masukan dalam rangka perbaikan penulisan tesis ini.
3. Biro Kepegawaian Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang telah membantu kelancaran pembiayaan perkuliahan Penulis melalui program beasiswa di Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
4. Pimpinan di Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi yang telah memberikan kesempatan dan persetujuan kepada Penulis untuk masuk dan mengikuti perkuliahan di Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
5. Rekan-rekan di Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi yang telah membantu Penulis dalam penyiapan bahan dan data, serta masukan, antara lain : Wayan Dharmayuda, S.T., Ayende, S.T., M.T., Widjoyanto, S.T., M.T., Drs. H. M. Soleh, Bambang Suwito, S.H., Shinta Rey, S.Sos.
6. Pimpinan, Staf Pengajar dan Staf Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia,

7. Istri-ku : Grace dan anak-anak-ku : Divino dan Stefenie, serta Mama, Inang dan Amang Simatua, serta adik-adik semua yang turut memberikan dorongan semangat dan doa restu sehingga Penulis mendapatkan kekuatan untuk menyelesaikan perkuliahan dan penulisan tesis ini.
8. Rekan-rekan kuliah di kelas A angkatan 2009, khususnya Himawan Prasetyo, S.H., M.H., yang telah bersama-sama menjalani proses perkuliahan hingga akhirnya mendapatkan gelar Magister Hukum dari Universitas Indonesia - *what a pride !*

Tuhan Maha Pengasih menganugerahkan berkat yang melimpah atas bantuan, dukungan dan doa restu dari seluruh pihak-pihak tersebut di atas.

Akhir kata, oleh karena keterbatasan manusiawi, Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan muatan materinya masih dapat digali lagi lebih dalam. Namun demikian, semoga muatan materi yang terdapat dalam tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya. Tuhan Allah memberkati kita.

Jakarta, 5 Juli 2012

Penulis.

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Henry Yulius Winnes Hutagaol

NPM : 0906582015

Program Studi : Magister Hukum

Program Kekhususan : Hukum Ekonomi

Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksekusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : MONOPOLI PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan).

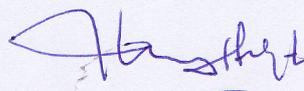
Dengan **Hak Bebas Royalti Noneksekusif** ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 5 Juli 2012

Yang menyatakan,



(Henry Yulius Winnes Hutagaol)

ABSTRAK

Nama : Henry Yulius Winnes Hutagaol
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Monopoli Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa
Dalam Perspektif Persaingan Usaha

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, maka terjadi restrukturisasi dalam pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa di Indonesia. Sebelumnya, pengusahaan dilaksanakan dengan mekanisme *bundling*, dimana ruang lingkup pengusahaan tersebut meliputi tapi tidak terbatas pada : penyediaan gas bumi, pembangunan dan pengusahaan fasilitas pipa pengangkutan sampai pemasaran gas bumi kepada konsumen akhir. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009, maka pengusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan dengan mekanisme *unbundling*, dimana pengusahaannya dibagi menjadi : (i) usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan (ii) usaha niaga gas bumi melalui pipa. Usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa memiliki sifat monopoli alamiah karena pertimbangan efisiensi secara ekonomi terkait dengan investasi, pengoperasian dan pemeliharaan. Sedangkan usaha niaga gas bumi melalui pipa dapat dilaksanakan melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001. Persaingan usaha yang sehat dapat terealisasi, apabila terdapat peran Pemerintah sebagai pengatur dan pengawas atas pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa.

ABSTRACT

Name : Henry Yulius Winnes Hutagaol
Study Program : Law
Titel : Monopoly of Natural Gas Pipeline Enterprise in a Perspective of Competition

As Law Number 22, 2001 regarding Oil and Gas already been enacted, the implementation of Natural Gas Pipeline Enterprise in Indonesia is restructurized. Before, the Natural Gas Pipeline Enterprise was bundled, where the scope of the enterprise included but not limited to : natural gas provision, pipeline facilities development and bussiness, up to marketing the natural gas to the end consumers. By enacting the Law Number 22, 2001, and the implementation rule of Minister of Energy and Mineral Resources Regulation Number 19, 2009, then, the Natural Gas Pipeline Enterprise is unbundled, where the business is divided into : (i) enterprise of natural gas pipeline transportation, and (ii) enterprise of natural gas marketing. The nature of the natural gas pipeline transportation enterprise is monopoly referring to the economic efficiency in investment, operation and maintenance. Otherwise, the enterprise of natural gas marketing can be conducted in a fair competition mechanism which is accordingly ruled by Law Number 22/2001. A fair competition can be reinforced if the government plays role as a regulator and supervisor to the business of natural gas pipeline enterprise.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL		i
HALAMAN JUDUL.....		ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....		iii
LEMBAR PENGESAHAN.....		iv
KATA PENGANTAR		v - vi
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH		vii
ABSTRAK / <i>ABSTRACT</i>		viii - ix
DAFTAR ISI		x - xi
BAB 1 PENDAHULUAN		1
1.1 Latar Belakang		1
1.2 Perumusan Masalah		8
1.3 Kerangka Teori		9
1.4 Kerangka Konsep		14
1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian		18
1.6 Metode Penelitian		18
1.7 Sistematika Penulisan		20
BAB 2 PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG MINYAK DAN GAS BUMI		23
2.1 Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Sebelum Berlakunya Undang-Undang Migas		23
2.1.1 Sejarah Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa di Indonesia		23
2.1.2 Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa oleh Perusahaan Negara		28
2.1.2.1 Pertamina		28
2.1.2.2 Perusahaan Gas Negara		30
2.1.3 Karakteristik Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa		35
2.1.3.1 Model “Industri gas dalam transisi”		37
2.1.3.2 Model akses terbuka/terbatas buat konsumen besar (<i>open access/limited to large consumers</i>)		38
2.1.3.3 Model akses terbuka/liberalisasi penuh untuk semua Konsumen (<i>open access/full liberalization to all consumers</i>)		39
2.2 Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi		42
2.2.1 Pemisahan Rangkaian (<i>Unbundling</i>) Kegiatan Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa		42
2.2.1.1 Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional		43
2.2.1.2 Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa		47
2.2.1.3 Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa		50
2.2.2 Pelaku Usaha dan Konsumen Gas Bumi Melalui Pipa		52

2.2.2.1	Pelaku usaha gas bumi melalui pipa	52
2.2.2.2	Konsumen gas bumi melalui pipa	58
BAB 3	MEKANISME PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT.....	59
3.1	Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa di Negara-Negara Lain	59
3.1.1	Amerika Serikat	60
3.1.2	Inggris	72
3.1.3	Jepang	78
3.2	Mekanisme Persaingan Usaha yang Sehat dalam Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa	85
3.2.1	Persaingan Usaha yang Sehat	85
3.2.2	Lembaga/Badan Sebagai Pengatur dan Pengawas Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa	91
3.2.3	Ketersediaan Jaringan Pipa Transmisi dan Distribusi Gas Bumi ..	98
3.2.4	Ketersediaan Suplai dan Permintaan Gas Bumi (Neraca Gas Bumi)	102
3.2.5	Harga Gas Bumi	106
3.2.6	Pemanfaatan Bersama Sarana dan Fasilitas Pipa (<i>Open Access</i>)...	111
3.2.7	Tarif Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (<i>Toll Fee</i>)	114
3.2.8	Penyelesaian Perselisihan Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa .	119
BAB 4	TINJAUAN MONOPOLI PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA TERHADAP PASAL 51 UNDANG – UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT	122
4.1	Pemberlakuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa	122
4.2	Aspek Monopoli dan Aspek Persaingan Usaha pada Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa	133
4.2.1	Aspek Monopoli	135
4.2.2	Aspek Persaingan Usaha	137
BAB 5	PENUTUP	141
5.1	Kesimpulan	141
5.2	Saran	142
	DAFTAR REFERENSI	145

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang dikaruniai kekayaan alam gas bumi cukup melimpah. Berdasarkan sumber dari Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi (Ditjen Migas) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral bahwa total cadangan gas bumi Indonesia pada tahun 2010 adalah sebesar *157.14 TSCF (Trillion Standard Cubic Feet)* yang terdiri atas cadangan terbukti sebesar *108.4 TSCF* dan cadangan potensial sebesar *48.74 TSCF*, atau sekitar 3% (tiga per seratus) dari cadangan gas bumi dunia.¹ Sementara itu berdasarkan data dari Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMIGAS) bahwa status pada tanggal 1 Januari 2011, posisi cadangan terbukti maupun potensial gas bumi di Indonesia mencapai *153, 72 TSCF*.²

Apabila dibandingkan dengan jumlah cadangan minyak bumi terbukti maupun potensial yang pada saat ini sebesar 7,41 miliar barel, maka dengan asumsi tingkat produksi seperti pada saat sekarang, diperkirakan cadangan minyak bumi Indonesia akan habis pada 12 (dua belas) tahun mendatang, sebaliknya cadangan gas bumi Indonesia masih mampu bertahan untuk memenuhi kebutuhan energi hingga 46 (empat puluh enam) tahun ke depan.³ Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah diversifikasi energi dengan lebih memberdayakan pemanfaatan gas bumi melalui program

¹ Ditjen Migas, "Gas Bumi Indonesia 3% Cadangan Dunia", <http://www.migas.esdm.go.id/wap/?op=Berita&id=2688>, (Selasa 10 April 2012), diunduh 12 April 2012.

² BPMIGAS, "Gas Bumi, Masa Depan Energi Indonesia," Buletin BPMigas No. 73 (Agustus 2011), hlm. 3.

³ Ibid.

konversi pemakaian Bahan Bakar Minyak yang berasal dari minyak bumi menuju pemakaian gas bumi.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka peran gas bumi, sebagai suatu komoditas, akan semakin strategis karena selain sebagai sumber energi (bahan bakar) dan bahan baku industri, gas bumi juga dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan negara seiring dengan meningkatnya harga minyak bumi dunia yang berdampak pada peningkatan permintaan gas bumi sebagai sumber energi substitusi. Selain itu, hal yang sangat perlu diperhatikan bahwa gas bumi merupakan sumber energi yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable energy*), yang pada suatu saat akan habis dari perut bumi Indonesia. Oleh karenanya, pengusahaan dan pemanfaatan gas bumi harus dilaksanakan secara arif dan bijaksana bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pada awalnya, berdasarkan Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, pengusahaan minyak dan gas bumi (migas) di Indonesia dilakukan secara monopoli oleh Perusahaan Negara.⁴ Usaha pertambangan migas pada saat itu masih bersifat *bundling* (menyatu), yaitu meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/pengolahan, pengangkutan, penjualan.⁵ Dalam perkembangannya, berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, ditetapkanlah pembentukan Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, yang disingkat Pertamina.⁶ Kepada Pertamina pada saat itu disediakan

⁴ Indonesia, Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (LN Tahun 1960 Nomor 133; TLN Nomor 2070), Pasal 3 ayat (2)

⁵ Ibid., Pasal 4.

⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (LN Tahun 1971 Nomor 76; TLN Nomor 2971), Pasal 2

seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan minyak dan gas bumi,⁷ dan diberikan Kuasa Pertambangan yang batas-batas wilayahnya serta syarat-syaratnya ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri.⁸ Ruang lingkup usaha pertambangan yang dilaksanakan Pertamina meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan.⁹

Selain Pertamina, terdapat Perusahaan Negara lainnya yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan bersifat monopoli, khususnya dalam melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa, yaitu Perusahaan Gas Negara (PGN). Pada awalnya pembentukan PGN adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN). Lingkup tugas PGN pada saat itu antara lain mengatur dan menyelenggarakan:

1. pengusahaan (eksploitasi) dan pengembangan perusahaan industri gas/kokas;
2. produksi, transmisi dan distribusi tenaga gas/kokas;
3. perencanaan dan pembangunan, yang bersifat suplementer/ komplementer serta pemugaran di bidang gas;
4. penelitian/penyelidikan dan pengusahaan industri bahan-bahan/alat-alat hasil-tambahan (*by products*) dari gas/kokas;
5. pengusahaan industri peralatan produksi dan distribusi gas/ kokas.¹⁰

Dalam perkembangannya, status dan ruang lingkup usaha PGN itu sendiri mengalami perubahan. Pada tahun 1984, status PGN berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) dengan mendasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27

⁷ Ibid., Pasal 11 ayat (1)

⁸ Ibid., Pasal 11 ayat (2)

⁹ Ibid., Pasal 6 ayat (1)

¹⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN) (LN Tahun 1965 Nomor 34), Pasal 8 ayat (2) huruf b

Tahun 1984.¹¹ Pada tahun 1994 sampai saat ini, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994, PGN ditetapkan sebagai Perusahaan Persero.¹²

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, masih dimungkinkan adanya pelaksanaan monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, sepanjang monopoli atau pemusatan kegiatan tersebut diatur dengan Undang-Undang dan pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.¹³ Dengan kata lain, pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971, Pertamina dapat melaksanakan monopoli atau pemusatan kegiatan perusahaan migas mulai dari eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan, mengingat migas adalah merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pemusatan kegiatan pada perusahaan gas bumi pada saat itu juga dilakukan oleh PGN. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994 bahwa Perusahaan Persero PGN menyelenggarakan kegiatan usaha, antara lain : perencanaan, pembangunan, pengembangan produksi, penyediaan, pengembangan jaringan transmisi, penyaluran dan distribusi gas bumi.¹⁴ Berdasarkan lingkup usaha tersebut, maka Perusahaan Persero PGN mempunyai bisnis utama (*core bussiness*) meliputi

¹¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1984 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Gas Negara (PGN) Menjadi Perusahaan Umum (Perum) (LN Tahun 1984 Nomor 39), Pasal 2

¹² Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Gas Negara menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) (LN Tahun 1994 Nomor 66), Pasal 1, ayat (1)

¹³ Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (LN Tahun 1999 Nomor 33, TLN Nomor 3817), Pasal 51

¹⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994, Pasal 2

penyediaan gas bumi, pengangkutan gas bumi melalui jaringan pipa transmisi dan pipa distribusi, sampai dengan penjualannya kepada konsumen.

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Undang-undang Migas), maka telah terjadi restrukturisasi fundamental pada usaha pertambangan migas. Undang-undang Migas tersebut mencabut Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971. Restrukturisasi tersebut telah mengubah struktur industri energi yang semula terintegrasi vertikal (didominasi/dimonopoli oleh perusahaan milik negara) ke struktur yang terpecah-pecah (*unbundled*) dengan menumbuhkan kompetisi, membentuk BPH Migas, menata-ulang fungsi-fungsi pemerintahan dan membentuk peraturan perundangan-undangan yang mendukung pelaksanaan restrukturisasi tersebut.¹⁵ Hal tersebut dapat dilihat pada tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Migas yang diatur dalam Undang-undang Migas, antara lain :

1. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan,
2. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan dan Niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.¹⁶

Dengan berpedoman pada tujuan tersebut di atas, maka pengusahaan Migas dipecah menjadi 2 (dua), yaitu : (i) Kegiatan Usaha Hulu yang mencakup

¹⁵ Hanan Nugroho, "Deregulasi Setengah Hati : Tinjauan Terhadap Restrukturisasi Energi di Indonesia,"(makalah disampaikan pada Seminar Akademik Tahunan Ekonomi I, Pasca Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia & Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, Jakarta, 8-9 Desember 2004), hlm. 1.

¹⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (LN Tahun 2001 Nomor 136; TLN Nomor 4152), Pasal 3 huruf a dan huruf b

ekplorasi dan eksploitasi, dan (ii) Kegiatan Usaha Hilir yang mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga.¹⁷ Pemisahan (*unbundling*) ini bertujuan untuk menghindari integrasi vertikal dari hulu sampai hilir. Berdasarkan hal tersebut, maka Badan Usaha yang melakukan pengusahaan migas di sektor hulu dilarang melakukan pengusahaan migas di sektor hilir, dan sebaliknya Badan Usaha yang melakukan pengusahaan migas di sektor hilir dilarang melakukan pengusahaan migas di sektor hulu.¹⁸

Pemisahan (*unbundling*) dalam pengusahaan Migas ini berlaku pula pada pengusahaan gas bumi melalui pipa yang dalam konteks Undang-undang Migas merupakan salah satu kegiatan usaha hilir Migas. Pemisahan (*unbundling*) ini secara tegas diatur dalam Undang-undang Migas yang terbagi atas kegiatan *pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi*,¹⁹ serta *niaga gas bumi melalui pipa*.²⁰ Selanjutnya Undang-Undang Migas mengatur bahwa Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa *transmisi dan distribusi* hanya dapat melakukan kegiatan usahanya pada ruas Pengangkutan tertentu,²¹ dan Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi melalui pipa hanya dapat melakukan kegiatan usahanya pada wilayah Niaga Tertentu.²² Di beberapa negara, seperti : Jepang, Amerika Serikat dan Inggris, telah dikembangkan prinsip-prinsip pemisahan (*unbundling*) dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa dengan lebih liberal dan kompetitif, yang akan diuraikan dalam BAB III penulisan ilmiah ini.

Walaupun Undang-undang Migas mensyaratkan terciptanya persaingan usaha yang sehat dalam melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa, namun

¹⁷ Ibid., Pasal 5 angka 1 dan angka 2.

¹⁸ Ibid., Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2).

¹⁹ Ibid., Pasal 1, angka 12

²⁰ Ibid., Pasal 1, angka 14

²¹ Ibid., Pasal 27 ayat (2).

²² Ibid., Pasal 27 ayat (3).

demikian terdapat karakteristik *monopoli alamiah* pada kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan pipa distribusi. Sebagaimana disampaikan oleh *Robert Priddle* selaku *Executive Director of the International Energy Agency (IEA)* dalam Jurnal pada tahun 1998, bahwa :

*“Gas can be bought and sold like any other goods, but its transportation is in most cases are natural monopoly; it is generally inefficient to build competing networks – particularly for local distribution – because of economic of scale, although some aspects of operating the networks may not be monopolistic, e.g. metering. Thus, the supply of gas to end users will in most cases always involve an element of monopoly – even in a competitive market.”*²³

Priddle berpendapat bahwa komoditas gas bumi pada prinsipnya dapat diperdagangkan layaknya komoditas dagang lainnya, namun demikian terdapat sifat monopoli alamiah dalam pengangkutannya melalui pipa transmisi dan/atau pipa distribusi. Pada prinsipnya adalah tidak menguntungkan untuk membangun jaringan pipa yang berdaya-saing, khususnya untuk jaringan pipa distribusi yang bersifat lokal mengingat skala bisnisnya yang kecil, walaupun dalam beberapa aspek perusahaan jaringan pipa distribusi tersebut ada yang tidak bersifat monopoli, seperti alat ukur untuk mengetahui volume dan harga gas bumi. Secara umum dalam penyaluran gas bumi melalui pipa kepada pengguna akhir selalu terkandung di dalamnya unsur monopoli, sekalipun dalam suatu pasar yang bersaing.

Terlepas dari adanya karakteristik *monopoli alamiah* pada kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa, Penulis berpendapat bahwa Undang-undang Migas mengamankan perusahaan gas bumi melalui pipa, yang membagi usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dan niaga gas bumi melalui pipa, dilaksanakan dengan tujuan untuk mendorong terjadinya persaingan usaha yang

²³ *Robert Priddle, “Natural Gas Pricing 1998”*
<http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/051.pdf>, hal. 16, diunduh pada tanggal 7 Desember 2010

sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana serta mutu pelayanan.²⁴ Selain itu, persaingan usaha itu sendiri secara umum memang diperlukan sebagai suatu proses dimana pelaku usaha akan dipaksa mengelola perusahaannya ke arah lebih efisien.²⁵

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang tersebut di atas, Penulis mengidentifikasi permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan perusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi ?
2. Mekanisme apa yang diperlukan dalam perusahaan gas bumi melalui pipa sehingga terjadi persaingan usaha yang sehat ?
3. Apakah monopoli perusahaan gas bumi melalui pipa bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat ?

Untuk menjawab masalah pada angka 1, akan dilakukan pendekatan sejarah (*historical approach*) terlebih dulu guna menguraikan bagaimana perusahaan gas bumi melalui pipa sebelum berlakunya Undang-undang Migas. Selanjutnya berdasarkan pendekatan normatif, Penulis akan menguraikan bagaimana pelaksanaan yang seharusnya atas perusahaan gas bumi melalui pipa dengan mendasarkan pada Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya.

Untuk menjawab masalah pada angka 2, akan dilakukan perbandingan perusahaan gas bumi melalui pipa di negara-negara yang sudah melaksanakan perusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang sehat. Menguraikan peran Pemerintah dalam mendorong terlaksananya persaingan usaha yang sehat dalam perusahaan gas bumi melalui pipa.

²⁴ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Penjelasan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3).

²⁵ Andi Fahmi Lubis, dkk, Hukum Persaingan Usaha - Antara Teks dan Konteks, (*Deutsche Gesselschaft fur Technische Zusammenarbeit* GTZ GmbH), hal. 2.

Melakukan identifikasi dan analisis mengenai mekanisme pengusahaan gas bumi melalui pipa yang sesuai dengan amanat Undang-undang Migas dalam rangka mendorong persaingan usaha yang sehat, termasuk perkembangan pengusahaan gas bumi melalui pipa terkini dan kendala transisional yang dihadapi.

Permasalahan pada angka 3 akan menjelaskan mengenai monopoli pengusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menganalisis pemberlakuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap pengusahaan gas bumi melalui pipa. Menganalisis aspek monopoli dan aspek persaingan usaha pada pengusahaan gas bumi melalui pipa.

1.3. Kerangka Teori

Dalam bagian Latar Belakang telah diuraikan bahwa lahirnya Undang-undang Migas mengakibatkan terjadinya restrukturisasi pada pola pengusahaan migas secara menyeluruh. Kaidah-kaidah dalam Undang-undang Migas yang secara fundamental mendukung terjadinya restrukturisasi pada pola pengusahaan migas tersebut, antara lain :

1. penyelenggaraan kegiatan usaha migas yang sebelumnya dilakukan terpusat atau secara monopoli oleh Perusahaan Negara menjadi bersifat terbuka dan transparan, serta melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat,²⁶ dan

²⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 3 mengatur bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi bertujuan, antara lain :

- a. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan,
- b. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan dan Niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.

2. reposisi peran dalam penguasaan sumber daya alam migas dalam bentuk Kuasa Pertambangan yang sebelumnya dipegang oleh Perusahaan Negara menjadi dipegang oleh Pemerintah.²⁷

Kedua kaidah tersebut adalah saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Guna mendukung terciptanya suatu kegiatan usaha di bidang migas yang bersifat terbuka dan transparan, serta memenuhi unsur-unsur persaingan usaha yang sehat, maka setiap pelaku usaha di bidang migas haruslah diposisikan sama sebagai pelaku usaha, serta diperlakukan secara seimbang (*equal*) dan adil (*fair*). Dengan kata lain, tidak akan mungkin tercipta suatu kegiatan usaha yang bersifat terbuka dan transparan, serta memenuhi unsur-unsur persaingan usaha yang sehat apabila salah satu pelaku usaha memegang "kuasa" atas kegiatan usaha tersebut layaknya sebagai pengatur dan pengawas. Oleh karenanya, dalam rangka mendukung kegiatan usaha di bidang migas yang bersifat terbuka dan transparan, serta memenuhi unsur-unsur persaingan usaha yang sehat, perlu dilakukan reposisi dimana Perusahaan Negara (Pertamina) sebagai pelaku usaha sekaligus selaku pengatur dan pengawas pada kegiatan usaha migas dikembalikan perannya sebagai pelaku usaha. Sedangkan peran pengatur dan pengawas tersebut diambil-alih penyelenggaraannya oleh Pemerintah selaku pemegang Kuasa Pertambangan.

Pengambil-alihan peran pengatur dan pengawas oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan merupakan amanat dari Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Minyak dan gas bumi adalah cabang produksi yang penting bagi negara mengingat minyak dan gas bumi merupakan sumber daya

²⁷ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 4 ayat ayat (1) dan ayat (2) mengatur :

- (1) Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbaruka yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.
- (2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.

alam strategis tak-terbarukan dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan energi sebagai bahan bakar dan penghasil devisa negara yang penting. Menurut Bagir Manan bahwa pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara adalah :

- a. penguasaan semacam kepemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,
- b. mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
- c. penyertaan modal dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.”²⁸

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sudah sepatutnya bahwa peran sebagai pemegang Kuasa Pertambangan dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai pelaksana hak penguasaan negara atas sumber daya alam migas. Di lain pihak perusahaan negara, dimana sahamnya dimiliki oleh Pemerintah, berperan sebagai pelaku usaha, dan bersama-sama pelaku usaha lainnya melakukan kegiatan usaha di bidang migas, sehingga tercipta suatu kegiatan usaha migas yang terbuka, transparan, dan persaingan usaha yang sehat. Selain itu, melalui pengusahaan yang bersifat terbuka, transparan dan adanya persaingan usaha yang sehat, maka perusahaan negara akan dapat dikelola secara lebih efisien dan berdaya saing.

Persaingan usaha dalam konteks ekonomi adalah merupakan persyaratan untuk terselenggaranya pasar bebas. Guna terciptanya suatu pengusahaan migas yang bersifat terbuka dan transparan, serta melalui adanya persaingan usaha yang sehat, maka diperlukan peran negara melalui Pemerintah yang bertindak sebagai wasit dalam hal mengatur dan mengawasi jalannya kegiatan usaha di bidang

²⁸ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Mandar Maju, Bandung 1995), hlm. 12

migas. Peran negara untuk ikut campur tangan dalam bidang perekonomian khususnya pengaturan pasar adalah merupakan pengejawantahan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) ini dikembangkan pada awal abad ke-20 oleh *John Maynard Keynes*, seorang ekonom Inggris. Pada prinsipnya, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sebagai berikut :

*“a welfare state is a government that completely provides for the welfare, or the well-being, of its citizens. Such a government provides for its citizens' physical, material and social needs rather than the people providing for their own needs. The purpose of the welfare state is to create greater economic equality or to ensure at least a certain minimum standard of living for all citizens.”*²⁹

Berdasarkan kutipan di atas, yang dimaksud dengan negara kesejahteraan adalah pemerintahan yang sepenuhnya menyediakan kesejahteraan atau hal yang bersifat baik kepada rakyatnya. Pemerintah tersebut menyediakan kepada rakyatnya mulai dari kebutuhan fisik, materi sampai dengan kebutuhan sosial, ketimbang rakyatnya sendiri yang memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Tujuan dari pada negara kesejahteraan adalah untuk menciptakan keseimbangan ekonomi yang lebih besar atau paling tidak menjamin standar hidup minimum tertentu bagi seluruh rakyatnya.

Dalam rangka menciptakan keseimbangan ekonomi atau standar hidup minimum bagi rakyatnya tersebut, maka dalam negara kesejahteraan diperlukan peran Pemerintah yang lebih aktif atau “bahkan dapat ikut campur tangan” dalam urusan-urusan di bidang perekonomian yang bersifat privat. Salah satu urusan di bidang perekonomian yang perlu ikut campur tangan Pemerintah adalah pengaturan terhadap mekanisme pasar dalam kaitannya dengan praktek persaingan usaha yang sehat. Menurut Goodin dalam negara kesejahteraan, campur tangan negara dalam mengatur pasar dilukiskannya sebagai “... *a public*

²⁹ <http://www.wisegeek.com/what-is-a-welfare-state.htm>, diunduh tanggal 29 April 2012.

intervention in private market economy” (... campur tangan publik dalam ekonomi pasar swasta).³⁰ Tujuannya tidak lain adalah guna meningkatkan kesejahteraan umum (*promoting public welfare*) dan memaksimalkan kesejahteraan sosial (*to maximize social welfare*) sehingga memperkecil dampak kegagalan pasar (*market failure*) terhadap masyarakat yang disebabkan oleh apa yang disebutnya *moral hazard* dan penggunaan yang keliru terhadap berbagai sumber daya (*misallocation of resources*).³¹

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengusahaan migas yang bersifat terbuka dan transparan, dan agar terpenuhinya mekanisme persaingan usaha yang sehat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Migas, maka diperlukan peran Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan untuk ikut mengatur pelaksanaan pengusahaan migas tersebut. Tujuan dari pengaturan dimaksud paling tidak untuk menciptakan keseimbangan ekonomi atau memenuhi standar minimum bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai pendekatan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Agar peran Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan dapat diimplementasikan, maka dalam Undang-undang Migas terdapat kaidah-kaidah mengenai pemisahan (*unbundling*) rangkaian pengusahaan migas. Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-undang Migas bahwa Kegiatan Usaha Migas dibagi atas : a. kegiatan usaha hulu (mencakup eksplorasi dan eksploitasi); dan b. kegiatan usaha hilir (mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga). Selanjutnya dalam Pasal 10 Undang-undang Migas diatur bahwa ”Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melakukan kegiatan usaha hulu dilarang

³⁰ Johnny Ibrahim, HUKUM PERSAINGAN USAHA – Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia, Cet. 3, (Malang : Bayumedia, 2009), hlm. 33, sebagaimana dikutip dari Robert E. Goodin, *Reason for Welfare, Economic, Sociological an Political but Ultimately Moral*, dalam : *Responsibility Right & Welfare, The Theory of the Welfare State*, Donald J. Moon (editor), *Ibid.*, hlm. 22.

³¹ *Ibid.*

melakukan kegiatan usaha hilir”, sebaliknya ”Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha hilir dilarang melakukan kegiatan usaha hulu”.

Prinsip pemisahan (*unbundling*) ini berlaku pula pada pengusahaan gas bumi melalui pipa yang merupakan obyek penelitian dalam penulisan ilmiah ini. Dalam konteks Undang-undang migas bahwa pengusahaan gas bumi melalui pipa merupakan bagian dari kegiatan usaha hilir migas sebagaimana tercantum dalam BAB V Undang-undang Migas. secara prinsip pengusahaan gas bumi melalui pipa terdiri dari :

- a. kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan/atau pipa distribusi, dan
- b. kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa.

Pemisahan (*unbundling*) rangkaian pengusahaan gas bumi melalui pipa ini diperlukan dengan harapan agar kaidah persaingan usaha yang sehat pada pengusahaan gas bumi melalui pipa sebagaimana diatur dalam Undang-undang Migas, Pasal 27 dan Penjelasannya, dapat terlaksana.

1.4. Kerangka Konsep

Obyek penelitian ini adalah melakukan identifikasi rangkaian kegiatan pengusahaan gas bumi melalui pipa, untuk selanjutnya berdasarkan hasil identifikasi tersebut akan dilakukan analisis mengenai perspektif persaingan usaha dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa, termasuk di dalamnya melakukan analisis atas peran pemerintah dalam mengatur bagaimana pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Berdasarkan obyek penelitian tersebut, maka konsep penelitian yang akan disusun adalah dengan mendasarkan pada konsep negara kesejahteraan, yang didukung pengertian teknis pengusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya, serta sumber data sekunder pendukung lainnya. Selain pengertian teknis pengusahaan gas bumi melalui pipa tersebut, Penulis juga akan menguraikan mengenai pengertian dan ruang lingkup persaingan usaha dan monopoli alamiah dengan menggali sumber dari Undang-

undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan data sekunder terkait lainnya.

Untuk membantu penulis dalam melakukan identifikasi dan analisis terhadap obyek penelitian tersebut, perlu adanya definisi dari istilah-istilah sebagai berikut :

- a. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.
- b. Pemusatan Kekuatan Ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.
- c. Posisi Dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.
- d. Pasar Bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.
- e. Struktur Pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi, dan penguasaan pangsa pasar.
- f. Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain, Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan oleh negara untuk menyelenggarakan pertambangan minyak dan gas bumi.

- g. Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa adalah kegiatan menyalurkan Gas Bumi melalui pipa meliputi kegiatan transmisi, dan/atau transmisi dan distribusi melalui pipa penyalur dan peralatan yang dioperasikan dan/atau diusahakan sebagai suatu kesatuan sistem yang terintegrasi.
- h. Niaga Gas Bumi Melalui Pipa adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, dan/atau impor Gas Bumi melalui pipa.
- i. Rencana Induk Jaringan Transmisi Dan Distribusi Gas Bumi Nasional adalah dokumen mengenai rencana pengembangan dan pembangunan jaringan transmisi dan distribusi Gas Bumi dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- j. Ruas Transmisi Gas Bumi adalah ruas tertentu dari jaringan pipa transmisi gas bumi yang merupakan bagian dari rencana induk jaringan transmisi dan distribusi gas bumi nasional.
- k. Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi adalah wilayah tertentu dari jaringan distribusi gas bumi yang merupakan bagian dari rencana induk jaringan transmisi dan distribusi gas bumi nasional.
- l. Pipa Transmisi Gas Bumi adalah pipa untuk mengangkut gas bumi dari sumber pasokan gas bumi atau lapangan-lapangan gas bumi ke satu atau lebih pusat distribusi dan/atau ke satu atau lebih konsumen besar.
- m. Pipa Distribusi Gas Bumi adalah pipa yang mengangkut gas bumi dari suatu pipa transmisi gas bumi atau dari pipa distribusi gas bumi ke pelanggan atau ke pipa distribusi gas bumi lainnya yang berbentuk jaringan.
- n. *Transporter* adalah badan usaha yang membangun dan/atau memiliki jaringan pipa *open access*, serta telah memiliki Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi dan Hak Khusus, yang mengalirkan gas bumi milik *shipper* dan/atau konsumen pengguna gas bumi.
- o. *Shipper* adalah Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi dengan memanfaatkan Fasilitas *Transporter* untuk mengangkut gas bumi yang dimilikinya menuju konsumen pengguna gas bumi.
- p. *Produsen* adalah pihak yang memproduksi gas dari lapangan minyak bumi dan/atau gas bumi konvensional berdasarkan Kontrak Bagi Hasil (*Production*

Sharing Contract / PSC) atau Kontrak Kegiatan Usaha Hulu lainnya sesuai Undang-undang.

- q. Pemanfaatan Bersama (*Open Access*) adalah jaringan pipa transmisi gas bumi dan/atau pipa distribusi gas bumi, yang digunakan secara bersama untuk mengalirkan gas bumi milik para *shipper* dan/atau konsumen.
- r. *Gas Transportation Agreement* (GTA) adalah perjanjian kerjasama antara transporter dan shipper atau transporter dan konsumen yang terkait dengan pengangkutan gas bumi milik *shipper* atau milik konsumen melalui fasilitas yang dimiliki/dikuasai *transporter*.
- s. *Access Arrangement* adalah suatu dokumen yang dibuat oleh *Transporter* dan berisikan syarat dan kondisi yang harus dipenuhi dalam pemanfaatan bersama pipa yang dimiliki/dikuasai *Transporter*, yang berlaku mengikat para pihak setelah disetujui dan disahkan oleh Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (selanjutnya disebut BPH Migas).
- t. Titik Penerimaan adalah titik/tempat pengukuran volume gas bumi yang disalurkan oleh *Shipper* dan diterima oleh *Transporter*.
- u. Titik Serah adalah titik/tempat pengukuran volume Gas Bumi pada flense terakhir dari alat ukur yang disepakati antara konsumen gas bumi dan *Transporter/ Shipper*.
- v. Tarif Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa yang selanjutnya disebut Tarif adalah biaya yang dipungut *Transporter* dari *Shipper* atas jasa pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa per satu MSCF yang diangkut *Transporter*.
- w. Pipa *Dedicated Hilir* adalah pipa gas bumi yang dibangun dan dimanfaatkan oleh Badan Usaha untuk mengangkut gas bumi miliknya sendiri, dengan tujuan gas bumi tersebut dijual kepada konsumen pengguna gas bumi.
- x. Pipa *Dedicated Hulu* adalah pipa gas bumi yang dibangun oleh Kontraktor *Production Sharing Contract* (PSC) pada kegiatan usaha hulu migas, dan pipa tersebut dimanfaatkan untuk mengangkut gas bumi dari lapangan produksi gas bumi ke titik tertentu yang merupakan rangkaian kegiatan usaha hulu migas.

- y. Pipa Kepentingan Sendiri adalah pipa gas bumi yang dibangun dan dimanfaatkan sendiri oleh konsumen pengguna gas bumi.
- z. Hak Khusus adalah hak yang diberikan BPH Migas kepada Badan Usaha sebagai *transporter* gas bumi untuk mengoperasikan pipa pada ruas transmisi *dan/atau* pada wilayah jaringan distribusi gas bumi berdasarkan lelang.

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengidentifikasi karakteristik dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa dengan melakukan pemisahan (*unbundling*) rangkaian pengusahaan gas bumi melalui pipa, sehingga Penulis dapat melakukan analisis untuk mengetahui aspek monopoli alamiah dan aspek persaingan usaha pada pengusahaan gas bumi melalui pipa.

Manfaat penelitian adalah agar dapat menjadi bahan hukum kegiatan bisnis, yang dapat memberikan pemahaman terlaksananya pengusahaan gas bumi melalui pipa yang memenuhi unsur persaingan usaha sehat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Migas.

1.6. Metode Penelitian

Untuk menguraikan dua permasalahan tersebut di atas, Penulis akan mengguna metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan mengidentifikasi kegiatan pengusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan pada Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta sumber data sekunder pendukung lainnya. Penulis akan melakukan penelaahan atas Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya serta sumber data sekunder terkait pengusahaan gas bumi melalui pipa. Oleh karena dalam tulisan ilmiah ini akan diidentifikasi

pula aspek monopoli dan aspek persaingan usaha pada perusahaan gas bumi melalui pipa, maka Penulis akan menelaah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya Pasal 51, serta data kepustakaan yang terkait. Sebagai alat analisis, Penulis akan memakai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) guna menguraikan prinsip-prinsip campur tangan Pemerintah dalam pengaturan perusahaan gas bumi melalui pipa dalam rangka pelaksanaan amanat Undang-undang Migas dalam Penjelasan Pasal 27, yaitu mendorong persaingan usaha yang sehat dalam perusahaan gas bumi melalui pipa. Sifat dari pada penelitian ini adalah deskriptif-analitis, oleh karena Penulis akan melakukan bedah analisis terhadap hasil identifikasi tersebut di atas dengan menggunakan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Untuk mendukung identifikasi kegiatan perusahaan gas bumi melalui pipa dan analisis mengenai aspek persaingan usaha tersebut di atas, maka akan dilakukan teknik pengumpulan data berdasarkan prosedur kualitatif. Sebagaimana pendapat John W. Creswell “...*qualitative procedures rely on text and image data, have unique steps in data analysis, and draw on diverse strategies of inquiry*”.³² Dengan prosedur kualitatif tersebut, pengumpulan data akan bersumber dari data kepustakaan, berupa : bahan peraturan, buku-buku, jurnal hukum dan paparan ilmiah.

Selain itu, berdasarkan studi literatur akan dilakukan penelitian melalui *pendekatan komparatif (comparative approach)* guna mengetahui pelaksanaan perusahaan gas bumi melalui pipa di negara-negara lain. Negara-negara yang menjadi obyek penelitian adalah Amerika Serikat, Inggris dan Jepang. Pemilihan ketiga negara ini diharapkan dapat menjadi

³² John W. Creswell, *Research Design – Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches, 2nd Edition* (Sage Publication Inc, 2002), p. 179.

acuan oleh karena negara ini telah melakukan deregulasi di bidang perusahaan gas bumi melalui pipa dengan menerapkan pemisahan (*unbundling*) pada rangkaian kegiatan perusahaan gas bumi melalui pipa dan pemanfaatan bersama jaringan pipa (*open access*), sehingga pelaksanaannya dapat memenuhi prinsip persaingan usaha yang sehat. Selain itu, masing-masing negara tersebut memiliki karakteristik berbeda, secara teknis ataupun kebijakan, yang dapat mempengaruhi proses deregulasi dan pelaksanaan perusahaan gas bumi melalui pipa. *pendekatan komparatif (comparative approach)* dipakai sebagai pembandingan dengan harapan mendapatkan pemahaman maksud dari kaidah-kaidah perusahaan gas bumi melalui pipa sebagaimana diatur dalam Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya, serta bagaimana seharusnya pelaksanaan perusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diamanatkan Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya.³³

1.7. Sistematika Penulisan

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka Penulis akan membagi penulisan ilmiah ini menjadi lima Bab. Adapun pembagian tersebut bertujuan agar Penulis dapat lebih fokus dalam membahas dan menganalisis obyek permasalahan, sehingga penulisan ilmiah ini dapat dapat tersusun dengan baik. Berikut ini adalah substansi singkat dari masing-masing Bab, sebagai berikut :

Bab I mengenai Pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang penulisan ilmiah ini dalam rangka mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang akan diuraikan dan dianalisis. Perumusan masalah yang terbagi dalam tiga pokok masalah. Kerangka teori sebagai batu uji dalam menganalisis masalah, dan kerangka konsep yang membantu Penulis untuk mendefinisikan istilah-istilah teknis dalam obyek penelitian ini. Tujuan dan manfaat penelitian. Metode

³³ *Michael Salter and Julian Mason, Writing Law Dissertation : An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research, (Pearson Education Limited, 2007), p. 182 & 190.*

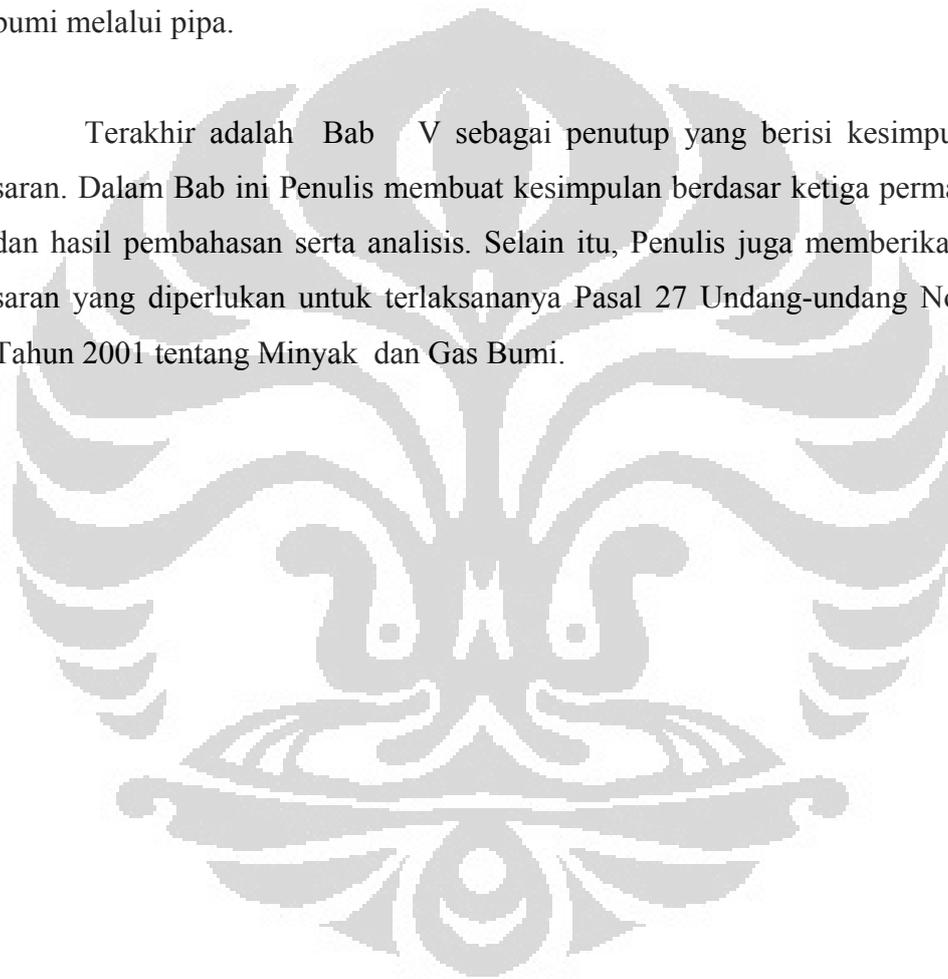
penulisan yang dipakai, meliputi : jenis penelitian dan teknik pengumpulan data, serta sistematikan Penulisan.

Bab II berjudul "Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi". Bab ini akan menguraikan mengenai sejarah pengusahaan minyak dan gas bumi secara umum, termasuk di dalamnya sejarah pengusahaan gas bumi melalui pipa yang pada saat itu, paska kemerdekaan negara Republik Indonesia, dilakukan oleh Perusahaan Negara (Pertamina dan Perusahaan Gas Negara (PGN)), serta bagaimana kedua Perusahaan Negara tersebut melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa. Diuraikan pula dalam Bab ini mengenai karakteristik pengusahaan gas bumi melalui pipa secara teoritis. Selanjutnya, Penulis menjelaskan mengenai pengusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi, yang secara pokok menguraikan mengenai pemisahan rangkaian (*unbundling*) pengusahaan gas bumi melalui pipa, serta mengenai pelaku usaha dan konsumen gas bumi melalui pipa.

Bab III berjudul "Mekanisme Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa dalam Perspektif Persaingan Usaha Yang Sehat". Berdasarkan studi literatur, Bab ini membahas mengenai pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa yang dilakukan di negara-negara Amerika Serikat, Inggris, dan Jepang. Berdasarkan perbandingan pengusahaan gas bumi melalui pipa di negara-negara tersebut, Penulis melakukan identifikasi dan menguraikan mengenai mekanisme persaingan usaha yang sehat dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa, yang meliputi : pengertian persaingan usaha yang sehat, lembaga/badan sebagai pengatur dan pengawas pengusahaan gas bumi melalui pipa, ketersediaan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi, ketersediaan suplai dan permintaan gas bumi (neraca gas bumi), harga gas bumi, pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa (*open acces*), tarif pemanfaatan sarana dan fasilitas pipa (*toll fee*), penyelesaian perselisihan dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa.

Bab IV berjudul “Tinjauan Monopoli Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Terhadap Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Bab ini akan menguraikan mengenai pemberlakuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa. Selanjutnya, dijelaskan pula mengenai aspek monopoli dan aspek persaingan usaha pada pengusahaan gas bumi melalui pipa.

Terakhir adalah Bab V sebagai penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Dalam Bab ini Penulis membuat kesimpulan berdasar ketiga permasalahan dan hasil pembahasan serta analisis. Selain itu, Penulis juga memberikan saran-saran yang diperlukan untuk terlaksananya Pasal 27 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.



BAB 2

PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG MINYAK DAN GAS BUMI

2.1. Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Sebelum Berlakunya Undang-undang Migas.

2.1.1. Sejarah Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa di Indonesia

Sejarah pengusahaan gas bumi melalui pipa di Indonesia tidak terlepas dari pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi pada jaman Pemerintahan Hindia Belanda. Pengeboran minyak pertama di Indonesia dilakukan oleh *J. Reerink* pada tahun 1871 dengan memanfaatkan tenaga hewan lembu. Total sumur yang dibor sebanyak empat sumur, dan menghasilkan 6000 liter minyak bumi yang merupakan produksi minyak bumi pertama di Indonesia. Keberhasilan *J. Reerink* menemukan minyak, meskipun secara keekonomian tidak komersial, menjadi tonggak berkembangnya pengeboran minyak di Indonesia. Selama periode 1882 – 1898, telah dilakukan pengeboran dalam rangka survey di daerah-daerah lainnya seperti di Langkat (Sumatra Utara), Surabaya (Jatim), Kutai (Kaltim) dan Palembang (Sumsel). Namun demikian, kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi migas itu sendiri untuk pertama kali dilakukan oleh *Aeilko Jans Zijlker*, manager *East Sumatera Tobacco Companys*, yang ditandai dengan pemberian konsesi oleh Sultan Langkat pada tahun 1883. Area konsesi tersebut berada di daerah Telaga Said, Langkat, Sumatra Utara seluas 500 bahu (3,5 km persegi). Setahun kemudian, lapangan ini mulai berproduksi pada tahun 1884 dan menghasilkan 8000-an liter minyak bumi. Untuk mendukung pengembangan usaha minyak di lapangan ini, maka dibangunlah jaringan pipa dan kilang minyak di Pangkalan Brandan oleh *Jean Baptist August*, setelah wafatnya *Zijlker*. Kilang minyak Pangkalan Brandan tersebut selesai dibangun pada tahun 1892. Enam tahun setelahnya, tahun 1898,

tangki-tangki penimbunan dan fasilitas pelabuhan dibangun di Pangkalan Susu Sumatera Utara.³⁴

Permintaan konsesi minyak bumi oleh *Aeilko Jans Zijlker* pada 1880 dari Sultan Langkat dan ditemukannya semburan dari sumber minyak di Kalimantan Timur pada tahun 1898, membuat pemerintah Hindia Belanda perlu membuat aturan mengenai minyak bumi. Karena itu, di tahun 1899 disahkanlah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang minyak bumi yang disebut *Indische Mijn Wet (IMW)*. Dengan demikian Pemerintah Hindia Belanda berdasarkan *IMW* tersebut telah menerapkan politik hukum dengan menetapkan kebijakan sistem konsesi di bidang pertambangan migas yang dikendalikan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Berdasarkan *IMW* tersebut, jangka waktu hak konsesi yang diberikan Pemerintah Hindia Belanda adalah selama 75 tahun. Dalam hak konsesi tersebut menyatakan bahwa perusahaan pertambangan tidak hanya diberikan kuasa pertambangan, tetapi juga diberikan hak menguasai atas tanah. Perusahaan pertambangan tersebut diwajibkan membayar sewa pemakaian tanah wilayah konsesinya (*land rent*) kepada Pemerintah Hindia Belanda, sedangkan minyak yang dihasilkan di daerah konsesi menjadi milik perusahaan pertambangan tersebut.

Setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada tahun 1945, Belanda masih berkeinginan untuk melanjutkan penguasaan daerah konsesinya dengan mengacu pada hukum internasional. Belanda melandaskan keinginannya tersebut melalui keberlanjutan jangka waktu pemberian konsesi yang telah diberikan kepada perusahaan migas asing, antara lain : Shell, Caltex dan Stanvac. Namun demikian, melalui suatu perjuangan yang dipelopori oleh Tengku Muhammad Hasan, seorang anggota DPR RI, melalui mosi di parlemen pada tahun 1951 meminta agar Indonesia

³⁴ <http://casdiraku.wordpress.com/2010/02/23/sejarah-pengelolaan-migas-indonesia.htm>, diunduh pada tanggal 30 April 2012

segera mengambil-alih perusahaan migas dari ketiga perusahaan tersebut.³⁵

Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 :

1. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
2. bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mosi yang dilakukan oleh parlemen pada tahun 1951 tersebut melarang pemberian konsesi lebih lanjut atas kegiatan eskplorasi dan eksploitasi sampai dengan adanya Undang-undang yang mengatur mengenai penguasaan dan perusahaan migas sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Namunpun demikian disadari pada masa itu, bahwa sangat diperlukan kemampuan dan pengetahuan untuk melaksanakan amanat konstitusi berupa penguasaan negara atas sumber daya alam migas, termasuk pengendalian atas perusahaan migas. Hal tersebut dinyatakan oleh Ibnu Sutowo sebagaimana ditulis oleh *Anderson G. Bartlett III* dan kawan-kawan, sebagai berikut :

*“Since we proclaimed independence in Indonesia in 1945, we have known that we must have control over our natural resources, and this was written into our constitution. However, declaring control and having the ability to exercise it were far apart and we had little knowledge of the oil business. In 1951, Parliament passed a motion prohibiting the granting of more concession or exploration agreements until we had a new oil law which would fulfill the requirements of the constitution”*³⁶

³⁵ Suyitno Patmosukismo, *MIGAS - Politik, Hukum dan Industri*, cet. 1, (Jakarta ; PT. Fikahati Aneska, 2011), hlm. 6

³⁶ *Anderson G. Bartlett III, et al., PERTAMINA –Indonesian National Oil*, (Tulsa Oklahoma : Amerasiang Ltd, 1972), hlm. 6

Sembilan tahun setelah mosi parlemen tersebut, pada tahun 1960 lahir Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960 diatur bahwa pertambangan minyak dan gas bumi diusahakan oleh negara, dan hanya perusahaan negara yang dapat melakukan pengusahaan minyak dan gas bumi tersebut. Pada kenyataannya, saat penyusunan Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960, parlemen pada saat itu menyadari bahwa Indonesia belum memiliki 3 (tiga) sumber daya utama dalam pengusahaan migas, yaitu : (i) modal investasi yang besar, (ii) fasilitas pendukung yang sangat beragam, dan (iii) teknologi yang sangat tinggi.³⁷ Hal ini memungkinkan kontraktor asing dapat melakukan kegiatan pengusahaan migas yang belum dapat dilakukan oleh Indonesia berdasarkan perjanjian karya dengan Pemerintah Indonesia, sebagaimana diatur Pasal 6 Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960.

Pada tahun 1957 untuk pertama kali dibentuk perusahaan negara yang bersifat nasional, yaitu PT. Permina. Selanjutnya, pada tahun 1961 status PT. Permina diubah menjadi PN. Permina.³⁸ Pada tahun 1959 status perusahaan minyak *NV. NIAM (Nederlandsch Indisch Aardolie Maatschappij)*, yang merupakan perusahaan patungan Belanda dan Amerika Serikat, mengalami perubahan. Perubahan tersebut ditandai dengan pengambil-alihan saham *NV. NIAM* sebesar lima puluh persen saham yang tadinya dimiliki oleh Belanda beralih ke tangan Pemerintahan RI. Pada tahun 1958 disepakati bahwa *NV. NIAM* berubah nama menjadi PT. Permindo. Pada tahun 1961 status PT. Permindo dirubah menjadi PN Pertamina, dan kerjasama dengan pihak Shell tetap diteruskan. Pada tahun 1963, pola pengusahaan konsesi yang dilaksanakan oleh 3 (tiga) perusahaan migas asing, yaitu : Shell, Caltex dan Stanvac diubah menjadi pola perjanjian karya seiring dengan lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1963. Dalam Undang-undang Nomor 14

³⁷ Ibid.

³⁸ http://www.pertamina.com/index.php/detail/view/company_history/488/sejarah_pertamina, diunduh pada tanggal 31 April 2012

Tahun 1963 perjanjian karya dilaksanakan oleh 3 (tiga) perusahaan negara bersama 3 (tiga) kontraktor asing, dengan ketentuan sebagai berikut :

- (i) PN Pertamina dengan PT. Caltex Indonesia dan *California Asiatic Oil Company (Calasiatic)/Texaco Overseas Petroleum Company (Topco)*;
- (ii) PN Permina dengan PT. Stanvac Indonesia;
- (iii) PN Permigan dengan PT. Shell Indonesia

Selanjutnya, daerah-daerah bekas perusahaan-perusahaan Pertambangan yang selama ini diusahakan oleh perusahaan-perusahaan PT. Caltex Indonesia, PT. Stanvac Indonesia dan PT. Shell Indonesia dengan berlakunya Undang-undang ini dinyatakan telah dikembalikan kepada Pemerintah Republik Indonesia.³⁹ Pada tahun 1966, PN Permigan dilikuidasi akibat peristiwa Gerakan 30 September 8/PKI dan aset-asetnya diberikan kepada PN Pertamina dan PN Permina. Pada tahun 1968, dilakukan penggabungan antara PN Permina dan PN Pertamina menjadi PN. Pertamina. Sejak tahun 1971, berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, dikukuhkanlah PN. Pertamina menjadi Pertamina.⁴⁰

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960 sebagai bentuk nasionalisasi penguasaan migas, yang juga memberikan kepastian hukum bagi para perusahaan migas asing, maka pengusahaan migas di Indonesia semakin berkembang. Hal ini ditandai dengan dimulainya pemanfaatan gas bumi yang diproduksi oleh PT. Stanvac Indonesia pada tahun 1960-an dari lapangan Pendopo di Sumatera Selatan. Selanjutnya gas bumi tersebut diangkut melalui pipa ke pabrik pupuk pusri IA, PT. Pupuk Sriwidjaja

³⁹ Indonesia, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1963 tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" Antara P.N. Pertamina Dengan P.T. Caltex Indonesia dan *California Asiatic Oil Company (Calasiatic) Texaco Overseas Petroleum Company (TOPCO)* ; P.N. Permina Dengan P.T. Stanvac Indonesia, P.N. Permigan Dengan P.T. Shell Indonesia (LN Tahun 1963 Nomor 110; TLN Nomor 2599), Pasal 1 dan Pasal 2

⁴⁰ <http://www.pertamina.com/index.php/.../sejarah-pertamina>

di Palembang. Perkembangan pemanfaatan gas alam di Indonesia meningkat pesat sejak tahun 1974, dimana Pertamina mulai memasok gas alam melalui pipa gas dari ladang gas alam di Prabumulih, Sumatera Selatan ke pabrik pupuk Pusri II, Pusri III dan Pusri IV di Palembang. Karena sudah terlalu tua dan tidak efisien, pada tahun 1993 Pusri IA ditutup, dan digantikan oleh Pusri IB yang dibangun oleh putra-puteri bangsa Indonesia sendiri. Pada masa itu Pusri IB merupakan pabrik pupuk paling modern di kawasan Asia, karena menggunakan teknologi tinggi.⁴¹

2.1.2. Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa oleh Perusahaan Negara

Pengusahaan gas bumi melalui pipa di Indonesia setelah jaman kemerdekaan untuk pertama kalinya dilaksanakan oleh 2 (dua) perusahaan negara nasional, yaitu : Pertamina dan Perusahaan Gas Negara (PGN).

2.1.2.1. Pertamina

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 pada Pasal 5 dan Pasal 6, bahwa tujuan dibentuknya Pertamina adalah untuk membangun dan melaksanakan pengusahaan minyak dan gas bumi dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkup kegiatan usaha yang dilakukan oleh Pertamina meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan. Selain itu, Pertamina juga diberikan hak oleh negara berdasarkan Pasal 11 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 sebagai pemegang Kuasa Pertambangan dan disediakan seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan minyak dan gas bumi. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971, Pertamina juga dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk "Kontrak *Production Sharing*". Berdasarkan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh Negara, maka ruang lingkup kegiatan usaha Pertamina dalam arti seluas-luasnya meliputi :

⁴¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Gas_alam, diunduh pada tanggal 30 April 2012

- (i) kegiatan hulu, yaitu : eksplorasi dan eksploitasi migas,
- (ii) kegiatan hilir, yaitu : pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan sampai titik serah konsumen,
- (iii) sebagai pihak yang menandatangani kontrak *production sharing* bersama kontraktor (perusahaan minyak asing), sekaligus sebagai pengendali kontrak *production sharing* tersebut.

Berdasarkan kewenangan dalam arti seluas-seluasnya itu, maka Pertamina memegang kendali atas produksi minyak dan gas bumi, termasuk kendali dalam melakukan kegiatan pemurnian dan pengolahan minyak dan/atau gas bumi, pengangkutan dan pendistribusian, sampai dengan melakukan penjualan minyak dan gas bumi yang telah dimurnikan atau diolah sampai pada konsumen akhir.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa pengembangan dan produksi gas bumi di Indonesia untuk pertama kali dilakukan oleh PT. Stanvac Indonesia dari lapangan Pendopo di Sumatera Selatan. Selanjutnya gas bumi dari lapangan Pendopo tersebut dialirkan melalui pipa ke ke pabrik pupuk pusri IA, PT. Pupuk Sriwidjaja di Palembang. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971, maka pengendalian operasi migas PT. Stanvac Indonesia berdasarkan perjanjian karya dilakukan oleh Pertamina, termasuk di dalamnya penguasaan oleh Pertamina atas aset sarana dan fasilitas pengangkutan gas bumi melalui pipa dari lapangan Pendopo menuju pabrik pupuk pusri IA, PT. Pupuk Sriwidjaja. Pada tahun 1974, Pertamina sendiri telah berhasil mengembangkan dan memproduksi gas bumi dari lapangan Prabumulih Sumatera Selatan, untuk selanjutnya gas bumi tersebut diangkut melalui pipa untuk memasok pabrik pupuk Pusri II, Pusri III dan Pusri IV di Palembang. Oleh karena sudah terlalu tua dan tidak efisien, pada tahun 1993 Pusri IA ditutup.

Pada tahun 1974 pula, Pertamina berhasil melakukan pengembangan dan produksi gas bumi di lepas pantai (*off shore*) laut Jawa dan kawasan Cirebon. Gas bumi yang diproduksi dari dua kawasan tersebut selanjutnya diangkut melalui pipa untuk memenuhi kebutuhan industri menengah dan berat di kawasan Jawa Barat dan Cilegon Banten. Pipa gas bumi tersebut membentang dari kawasan Cirebon menuju Cilegon, Banten guna memasok gas bumi antara lain ke pabrik semen, pabrik pupuk, pabrik keramik, pabrik baja dan pembangkit listrik tenaga gas dan uap.⁴²

2.1.2.2. Perusahaan Gas Negara (PGN)

Cikal bakal terbentuknya PGN bermula dari jaman Hindia Belanda, yaitu pada tahun 1958, dengan berdirinya *Firma I.J.N. Eindhoven & Co. Gravenhage*. Kemudian pada tahun 1863 nama perusahaan tersebut berubah menjadi *NV. Netherland Indische Gas Maatschapij*. Selanjutnya setelah kemerdekaan Republik Indonesia, pada tahun 1958 Pemerintah Indonesia mengambil alih perusahaan gas yang dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda tersebut dengan membentuk Badan Pengambil Alih Perusahaan-Perusahaan Listrik dan Gas (BP3LG). Pada tahun 1961 perusahaan listrik dan perusahaan gas yang dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda dilebur ke dalam Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (BPU-PLN).⁴³

Keberadaan perusahaan nasional yang bergerak di bidang pengusahaan gas bumi dengan nama Perusahaan Gas Nasional (PGN) itu sendiri dimulai pada tahun 1965. Terbentuknya PGN pada saat itu berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan

⁴² Ibid.

⁴³ Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2005, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2005), hlm. 6

Listrik Negara dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN) yang ditetapkan oleh Presiden Sukarno pada tanggal 13 Mei 1965. Tanggal inilah yang kemudian diperingati sebagai hari jadi PGN pada tiap tahunnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 ini, lingkup tugas PGN pada saat itu antara lain mengatur dan menyelenggarakan :

- 1) perusahaan (eksploitasi) dan pengembangan perusahaan industri gas/kokas;
- 2) produksi, transmisi dan distribusi tenaga gas/kokas;
- 3) perencanaan dan pembangunan, yang bersifat suplemen/ komplementer serta pemugaran di bidang gas;
- 4) penelitian/penyelidikan dan perusahaan industri bahan-bahan/alat-alat hasil-tambahan (*by products*) dari gas/kokas;
- 5) perusahaan industri peralatan produksi dan distribusi gas/ kokas.

Pada awal pengusaannya, PGN ikut memproduksi dan mendistribusikan gas dengan memanfaatkan batubara sebagai komoditi gas buatan (kokas). Sebagai informasi tambahan, bahwa proses terjadinya kokas adalah melalui tahapan penghancuran batubara dengan pemanasan tanpa udara. Dalam skala molekul, urutan perubahan dari batubara menjadi kokas tidak diketahui dengan pasti sebab struktur molekul batubara begitu kompleks dan heterogen. Jika sejumlah batubara bituminous dipanaskan, batubara tersebut akan melunak. Untuk batubara kualitas prima, pelunakan terjadi sebelum panas mulai memutuskan struktur batubara menjadi gas-gas produk dekomposisi. Produk yang memiliki berat molekul rendah terlepas sebagai gas-gas seperti metana atau membentuk campuran senyawa kompleks yang kemudian terkondensasi sebagai tar. Sistem cincin aromatik yang besar dan memiliki berat molekul besar, yang tertinggal, menyatu kembali dan

memadat membentuk kokas.⁴⁴ Namun demikian kegiatan produksi dan pendistribusian gas buatan dengan bahan dasar batubara ini (kokas) bagi PGN tidak dapat berjalan dengan alasan tidak memenuhi syarat keekonomian. Langka berikutnya, PGN berusaha mencari pasokan gas bumi untuk diangkut dan didistribusikan melalui pipa kepada konsumen. Pada tahun 1974, untuk pertama kalinya PGN melakukan pengangkutan dan pendistribusian gas bumi melalui pipa dari Cirebon yang sumber pasokannya berasal dari Pertamina DOH Cirebon. Pada tahun 1984, status PGN berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) dengan mendasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1984. Selanjutnya pada tahun 1994 status PGN yang sebelumnya Perum berubah menjadi Perusahaan Persero berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994, hingga saat ini.

Dalam perjalanan usahanya, PGN menjelma menjadi Perseroan Terbatas dengan mendasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Pada saat itu kepemilikan atas saham PT. PGN (Persero) dikuasai penuh oleh negara. Seiring dengan perubahan bentuk PGN menjadi Perseroan Terbatas, maka PT. PGN (Persero) semakin dituntut untuk dapat memberikan kontribusi bagi negara sebagai pemegang saham penuh. Selanjutnya, PT. PGN (Persero) mengembangkan sayap usahanya, yang ditandai dengan penyelesaian pembangunan jaringan pipa transmisi pertama yang menghubungkan pulau Sumatera dan pulau Jawa sepanjang 536 km pada tahun 1998. Pipa transmisi ini membentang dari Grissik Sumatera Selatan ke lapangan produksi migas yang dikelola oleh Chevron di Duri Riau. Selain itu, PT. PGN (Persero) juga mendapatkan sumber pasokan gas bumi dari

⁴⁴ Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknologi Mineral dan Batubara, Teknologi Pengolahan dan Pemanfaatan Batubara – pengembangan produk briket kokas dari batubara, <http://www.tekmira.esdm.go.id/kp/Batubara/pengembanganbriketkokas.asp>, diunduh pada tanggal 3 Mei 2012.

Pertamina yang diproduksi dari lapangan Prabumulih dan sekitarnya sebesar 1 TCF dengan ditandatanganinya perjanjian jual beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*) pada tahun 2002.⁴⁵ Rencananya pasokan gas bumi sebesar 1 TCF tersebut akan dialirkan melalui pipa transmisi ke konsumen industri dan rumah tangga di wilayah Banten dan Jawa Barat.

Konstruksi awal jaringan pipa transmisi dari Sumatera Selatan menuju Jawa Barat, atau lebih dikenal *South Sumatera - West Java* (SSWJ), dimulai pada tahun 2004. Konstruksi jaringan pipa transmisi SSWJ ini meliputi : jalur Pagardewa-Labuhan Maringgai sepanjang 270 KM, Grisik-Pagardewa sepanjang 195 KM, Labuhan Maringgai-Bekasi sepanjang 164 KM, Muara Bekasi-Rawa Maju sepanjang 34 KM. Keseluruhan konstruksi jaringan pipa transmisi SSWJ ini diselesaikan pada tahun 2008. Selesaiannya pembangunan mega proyek Pipa Transmisi *South Sumatera – West Java* (SSWJ) ini merupakan pencapaian yang bersejarah bagi Perseroan dimana pipa tersebut mampu menghubungkan ladang gas di Sumatera Selatan dengan konsumen di Pulau Jawa.⁴⁶

Pada tahun 2003, status PT. PGN (Persero) berubah kembali, yang semula perseroan tertutup menjadi perseroan terbuka, seiring dengan dilakukannya penawaran umum perdana saham PT. PGN (Persero) kepada publik melalui Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya yang diperdagangkan dengan kode “PGAS”. Penerimaan bersih hasil penawaran umum perdana diterima PGN pada saat itu sebesar Rp 1.148,3 miliar, dan akan digunakan, antara lain untuk membiayai pembangunan proyek jaringan pipa transmisi gas bumi SSWJ dan

⁴⁵ Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2005, hlm. 6

⁴⁶ Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2008, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2008), hlm. 3

jaringan pipa transmisi Duri-Dumai-Medan.⁴⁷ Selain melakukan penawaran umum perdana, PT. PGN (Persero) juga melakukan penerbitan *EuroBond* I senilai USD 150 juta dan *EuroBond* II senilai USD 125 juta dalam rangka investasi konstruksi jaringan pipa transmisi tersebut.⁴⁸ Pembangunan jaringan pipa transmisi ini sebagai implementasi rencana pengembangan usaha PT. PGN (Persero), dimana PT. PGN (Persero) mendapatkan pasokan gas bumi dari lapangan gas bumi di Sumatera Selatan melalui kontrak jual-beli gas bumi dengan Connoco-Philips pada tahun 2004 sebesar 2,3 TCF untuk disalurkan melalui jaringan pipa transmisi SSWJ.

Selain itu, untuk memenuhi kebutuhan gas bumi di Jawa Timur, PT. PGN (Persero) mendapatkan pasokan gas bumi sebesar 243 BCF melalui kontrak jual beli gas bumi dengan Santos pada tahun 2005.⁴⁹ Volume gas bumi yang disalurkan oleh PT. PGN (Persero) kepada konsumennya setiap tahun mengalami peningkatan. Berdasarkan Laporan tahun PT. PGN (Persero) Tahun 2010, jumlah total gas bumi yang telah disalurkan oleh PT. PGN (Persero) pada tahun 2010 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, yaitu sebesar 1,660.72 MMScfd. Begitu pula dengan jumlah konsumen yang meningkat menjadi 88,134, yang berdampak pada peningkatan panjang pipa transmisi dan pipa distribusi menjadi 5.910 km. Data jumlah gas bumi yang disalurkan, jumlah konsumen dan panjang pipa yang telah dibangun oleh PT. PGN (Persero) dapat dilihat pada table berikut :

⁴⁷ Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2004, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2004), hlm. 7

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2005

		2010	2009	2008	2007	2006
volume						
Distribusi	MMSefd	824.35	792.07	577.88	422.52	322.73
Transmisi	MMSefd	836.37	766.91	758.29	735.94	681.18
Jumlah Total	MMSefd	1,660.72	1,558.98	1,336.17	1,158.45	1,003.92
Pelanggan						
Rmh Tangga		85,326	83,519	82,123	81,294	79,736
Komersial		1,592	1,593	1,498	1,468	1,463
Industri		1,216	1,180	1,099	873	769
Jumlah Total		88,134	86,292	84,720	83,635	81,968
Panjang Jaringan						
Distribusi	km	3.752	3.654	3.411	3.171	3.118
Transmisi	km	2.158	2.158	2.158	1.894	1.074
Jumlah Total	km	5.910	5.812	5.569	5.065	4.192

Sumber : Laporan Tahunan PGN Tahun 2010

2.1.3. Karakteristik Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Pada prinsipnya, karakteristik pengusahaan gas bumi melalui pipa mengandung unsur monopoli alamiah. Berbeda dengan monopoli yang diakibatkan dari akses negatif suatu sistem ekonomi dimana struktur pasar hanya dikuasai oleh satu perusahaan, monopoli alamiah adalah suatu kondisi dimana biaya investasi teknologi dalam jumlah besar yang harus ditanggung, akan lebih efisien apabila pengusahaannya dilakukan oleh satu perusahaan. Biasanya, pengusahaan ini dilaksanakan dalam bentuk investasi modal jangka panjang berbentuk fasilitas umum (*public utility*) dan keikut-sertaannya dibatasi (*entry barrier*), sebagai contoh : pengusahaan sarana umum jaringan

listrik, dan jaringan pipa air atau gas bumi.⁵⁰ Berdasar penjelasan tersebut karakteristik monopoli alamiah dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa terletak pada pengusahaan jaringan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi gas bumi.

Namun demikian, monopoli alamiah memiliki sifat yang sama dengan monopoli yang diakibat dari akses negatif suatu sistem ekonomi, dimana sifat monopoli adalah memaksimalkan keuntungan dengan menerapkan harga monopoli. Hal ini akan bertentangan dengan tujuan terciptanya efisiensi pasar melalui persaingan usaha. Jalan keluar untuk mengatasi persoalan yang timbul akibat monopoli alamiah ini adalah dengan membentuk suatu badan pengatur yang memberikan ijin sebuah perusahaan untuk menguasai pasar, dengan syarat badan pengatur tersebut dapat mengatur harga. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh *Herbert Hovenkamp*, sebagai berikut :

*“Unfortunately a natural monopolist, just as any other monopolist, maximizes its profit by engaging in monopoly pricing. This creates a problem for those concerned with efficient market behavior : competition...The traditional solution in cases involving recognized natural monopoly is to establish a regulatory agency that will permit a single firm to occupy the market, but regulate its prices in order to maintain them at the competitive level”.*⁵¹

Selain itu, pengusahaan gas bumi melalui pipa dapat dilaksanakan dengan mekanisme *bundling* atau mekanisme *unbundling*. Pengusahaan gas bumi dengan mekanisme *bundling* diartikan bahwa proses pengusahaan mulai dari produksi/perolehan pasokan gas bumi, pembangunan dan pengoperasian dalam rangka pengangkutan gas bumi sampai pemasaran/penjualan gas bumi keseluruhannya dilaksanakan oleh satu perusahaan, atau dengan kata lain

⁵⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scale, diunduh pada tanggal 29 Mei 2012

⁵¹ Herbert Hovenkamp, *ANTITRUST, Third Edition - Black Letter Series* (St. Paul, Minn. West Group, 1999), hlm 65

perusahaan tersebut bertindak sebagai *transporter* sekaligus sebagai *shipper*. Pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa secara *bundling* ini sudah tidak sesuai lagi dengan kaidah-kaidah pengusahaan gas bumi melalui pipa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Migas dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan yang dimaksud dengan mekanisme *unbundling* adalah pemecahan rangkaian kegiatan usaha menjadi : (i) usaha pengoperasian jaringan pipa transmisi dan/atau distribusi gas bumi (sebagai *transporter*), dan (ii) usaha pemasaran/penjualan gas bumi termasuk perolehan pasokan gas bumi (sebagai *shipper*). Berdasarkan mekanisme *unbundling* ini, maka idealnya kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dilaksanakan oleh perusahaan (*legal entity*) yang berbeda dengan pelaku usaha niaga gas bumi melalui pipa, dengan alasan untuk menghindari benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara usahanya sebagai pengangkut gas bumi melalui pipa dan usaha pemasaran/niaga gas bumi melalui pipa.

Secara teoritis, dan dengan memperhatikan pengalaman negara-negara maju, maka pengembangan pengusahaan gas bumi melalui pipa dari sisi hilir dapat dimodelkan ke dalam tiga kelompok. Sebagaimana diuraikan oleh Hanan Nugroho, seorang Perencana/Ekonom Energi di BAPPENAS, bahwa ketiga macam model pengembangan tersebut adalah sebagai berikut :⁵²

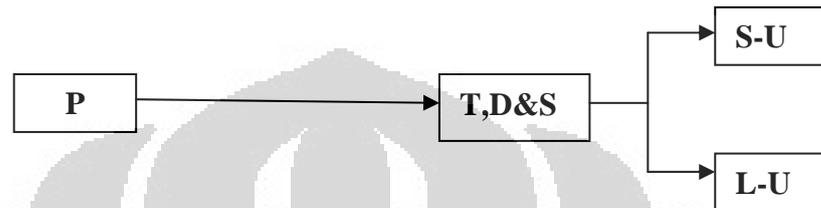
2.1.3.1. Model “Industri gas dalam transisi”

Dalam model ini, Produsen gas bumi (disebut P) menjual gas ke perusahaan terintegrasi yang menguasai transmisi, distribusi dan *services* (disebut T, D&S). Perusahaan gas tersebut kemudian menjual produk-produknya (dalam bentuk *bundled*: gas itu sendiri, jasa transmisi, distribusi dan *supply services*) ke konsumen, baik konsumen besar (disebut S-U) dan konsumen kecil (disebut L-U). Dalam model ini, tidak

⁵² Hanan Nugroho, “Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia : Tantangan dan Gagasan”, Perencanaan dan Pembangunan No. IX (September 2004), hlm. 7 - 9

ada pilihan (*options*) bagi produsen dan konsumen untuk mengatur alternatif jasa, dan praktis tidak terjadi kompetisi di antara pemberi jasa. Konsep “industri gas dalam transisi” dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini :

Gambar 1 : Model “Industri gas dalam transisi”



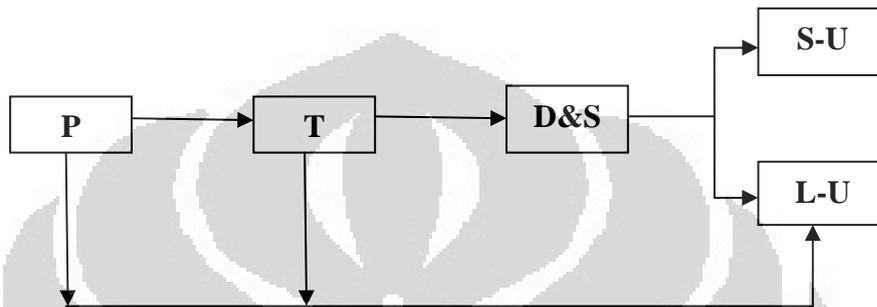
Dari gagasan “industri gas dalam transisi” tersebut, nampak bahwa sampai saat ini Indonesia masih menerapkan model ini. Model *bundling* ini, walaupun sederhana masih menyisakan “keunggulan” yaitu dapat dimanfaatkan untuk menerapkan subsidi silang antara segmen rantai gas dan kategori konsumen. Di Indonesia, hal ini dipraktekkan oleh Pertamina untuk kasus penetapan harga gas bagi industri pupuk dan industri baja nasional, serta PGN dalam menetapkan harga gas untuk pelanggan rumah tangga.

2.1.3.2. Model akses terbuka/terbatas buat konsumen besar (*Open access/limited to large consumers*)

Dalam model ini, Produsen gas bumi (P) menjual gas ke perusahaan Transmisi (T), kemudian perusahaan Transmisi (T) menjual kembali gas tersebut ke perusahaan Distribusi dan *Supply Services* (D&S). Selanjutnya perusahaan Distribusi dan *Supply Services* (D&S) menjual gas tersebut ke konsumen kecil (S-U) maupun konsumen besar (L-U). Di sisi lain, konsumen besar juga dapat membeli gas secara bebas dan langsung baik dalam bentuk *bundled* dari Produsen (P) dan perusahaan Transmisi (T), maupun *unbundled* dari masing-masing *service provider*, yaitu Produsen (P), perusahaan Transmisi (T),

dan perusahaan Distribusi dan Supply Services (D&S). Model ini dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini :

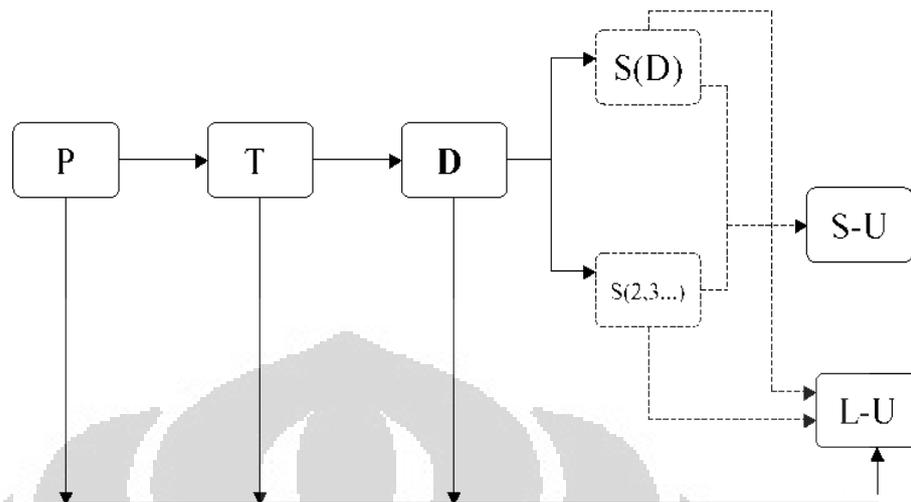
Gambar 2 : Model akses terbuka/terbatas buat konsumen besar (*Open access/limited to large consumers*)



2.1.3.3. Model akses terbuka/liberalisasi penuh untuk semua konsumen (*Open access/full liberalization to all consumers*)

Dalam model ini, Produsen gas bumi (P) menjual gas ke perusahaan Transmisi (T), kemudian perusahaan Transmisi (T) menjual kembali gas tersebut ke perusahaan Distribusi (D). Perusahaan pemasok S(D) adalah afiliasi dari perusahaan distribusi (D). Perusahaan S adalah *supplier* lain yang dapat melakukan *services* penjualan gas bumi, baik dalam bentuk *bundled* maupun *unbundled*. Konsumen besar maupun kecil bebas memilih *provider of services* yang mereka sukai. Gambar 3 memperlihatkan skema model liberalisasi penuh, yang telah diterapkan di beberapa negara industri.

Gambar 3 : Model akses terbuka/liberalisasi penuh untuk semua konsumen (*Open access/full liberalization to all consumers*)



Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka model pengusahaan gas bumi melalui pipa yang dilakukan oleh Pertamina dan PGN masih bersifat *bundling* (menyatu). Pertamina dan PGN dalam hal ini memiliki posisi sebagai *shipper* yang mempunyai gas bumi, sekaligus sebagai *transporter* dalam rangka menjual gas bumi miliknya kepada konsumen akhir pengguna gas bumi. Namun demikian antara Pertamina dan PGN terdapat perbedaan yang cukup mendasar, sebagai berikut :

- a. Pertamina sebagai Pemegang Kuasa Pertambangan mempunyai kewenangan untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sehingga posisi Pertamina adalah sebagai produsen gas bumi, sedangkan bagi PGN, agar dapat mempunyai pasokan gas bumi, maka PGN harus melakukan kontrak jual-beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*) dengan produsen gas bumi (Pertamina atau kontraktor migas lainnya),
- b. Pertamina sebagai produsen gas bumi, yang merupakan bagian dari kegiatan hulu, dapat langsung melakukan kontrak jual-beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*) kepada konsumen akhir (umumnya konsumen besar, seperti : pembangkit listrik, industri pupuk) sekaligus sebagai transporter gas bumi, yang merupakan bagian kegiatan hilir. Sedangkan PGN harus mencari pasokan gas bumi terlebih dulu melalui kontrak jual-

beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*) dengan produsen gas bumi, untuk selanjut di sisi hilir PGN bertindak sebagai *shipper* sekaligus *transporter* yang mendistribusikan/menjual gas bumi tersebut kepada konsumen akhir melalui kontrak jual-beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*).

Pengusahaan gas bumi melalui pipa bersifat *bundling* yang dilaksanakan oleh kedua Perusahaan Negara tersebut cenderung mengarah kepada monopoli atau pemusatan kegiatan. Dengan kata lain kedua Perusahaan Negara menguasai dan melaksanakan seluruh rangkaian proses pengusahaan, mulai dari produksi atau perolehan pasokan gas bumi, pembangunan dan pengoperasian jaringan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi dalam rangka pengangkutan gas bumi, sampai ke pemasaran/penjualan gas bumi.

Pada dasarnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang adanya praktek monopoli dalam produksi dan pemasaran suatu barang atau jasa. Namun demikian, Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur bahwa dimungkinkan adanya monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran, sepanjang merupakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pelaksanaan monopoli atau pemusatan kegiatan tersebut harus berdasarkan Undang-undang, dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara atau badan lainnya yang dibentuk oleh Pemerintah berdasarkan Undang-undang tersebut.

Dengan mengacu pada Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, maka Pertamina dan PGN, sebagai Badan Usaha Milik Negara, dapat melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa secara *bundling* dengan pertimbangan :

- a. Pertamina diberikan kewenangan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 untuk memonopoli pengusahaan minyak dan gas bumi. Ruang lingkup pengusahaan minyak dan gas bumi yang dilakukan

Pertamina meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan.

- b. Pengusahaan gas bumi melalui pipa pada saat sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, memang masih dilaksanakan secara *bundling*, yaitu meliputi : penyediaan gas bumi, pembangunan, pengembangan dan pengoperasian jaringan pipa transmisi dan distribusi, serta menyalurkan dan memasarkan gas bumi. Hal ini berarti, bahwa Pertamina dan PGN dimungkinkan untuk melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa secara *bundling* sampai dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001.

2.2. Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

2.2.1. Pemisahan Rangkaian (*Unbundling*) Kegiatan Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab Pendahuluan bahwa dengan diterbitkannya Undang-undang migas, maka telah terjadi restrukturisasi fundamental pada usaha pertambangan migas. Restrukturisasi tersebut telah mengubah struktur industri energi yang semula terintegrasi vertikal (didominasi/dimonopoli oleh perusahaan milik negara) ke struktur yang terpecah-pecah (*unbundled*) dengan menumbuhkan kompetisi, membentuk suatu badan pengatur, menata-ulang fungsi-fungsi pemerintahan dan membentuk peraturan perundangan-undangan yang mendukung pelaksanaan restrukturisasi tersebut. Pemisahan (*unbundling*) dalam pengusahaan Migas ini berlaku pula pada pengusahaan gas bumi melalui pipa yang dalam konteks Undang-undang Migas merupakan salah satu kegiatan usaha hilir Migas. Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Migas bahwa pengusahaan gas bumi melalui pipa terbagi atas :

- a. *kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan/atau distribusi yang dilakukan pada ruas pengangkutan tertentu, dimana ruas pengangkutan tertentu tersebut meliputi Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi; dan*
- b. *kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa yang dilakukan pada wilayah niaga tertentu.*

Badan Usaha yang telah memperoleh Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dapat melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa hanya pada *ruas pengangkutan tertentu*. Sedangkan, Badan Usaha yang telah memperoleh Izin Usaha Niaga Gas Bumi melalui pipa dapat melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi-nya hanya pada *wilayah niaga tertentu*. Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Migas ditegaskan bahwa ketentuan pembagian (*unbundling*) pada perusahaan gas bumi melalui pipa dimaksud untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana serta mutu pelayanan, dan pembagian ruas usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dan pembagian wilayah niaga tersebut dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek-aspek teknis, ekonomis, keamanan dan keselamatan. Pembagian (*unbundling*) dalam bentuk ruas pengangkutan tertentu dan wilayah niaga tertentu ini tergambar dalam Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional.

2.2.1.1. Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional

Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Migas bahwa Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (selanjutnya disebut Menteri) menetapkan Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (selanjutnya disebut RIJTDGBN). RIJTDGBN yang ditetapkan oleh Menteri akan digunakan sebagai acuan investasi bagi pengembangan dan pembangunan jaringan transmisi dan distribusi gas

bumi bagi Badan Usaha yang berminat.⁵³ Dalam menetapkan RIJTDGBN, Menteri wajib mempertimbangkan masukan dari BPH Migas dan Badan Usaha, serta memperhatikan kepentingan Pemerintah dalam mengembangkan pasar domestik.⁵⁴ Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha pengangkutan Gas Bumi melalui pipa transmisi dan/atau pipa distribusi wajib menyesuaikan dengan RIJTDGBN ini.⁵⁵

Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa, bahwa sebagai pelaksana penyusunan RIJTDGBN, Menteri menugaskan Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi untuk menyiapkan RIJTDGBN. Penyiapan RIJTDGBN tersebut meliputi Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi yang dilakukan berdasarkan kajian teknis dan ekonomis, yang meliputi : ketersediaan sumber gas bumi, potensial kebutuhan gas bumi, dan jaringan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi yang tersedia. Kriteria penetapan *ruas transmisi* ditentukan berdasarkan :

- 1) lokasi sumber gas bumi atau lapangan gas bumi;
- 2) lokasi pusat distribusi gas bumi; dan/atau
- 3) lokasi konsumen gas bumi.

Sedangkan penetapan *wilayah jaringan distribusi* dibatasannya berdasarkan titik koordinasi geografis. Titik koordinasi geografis tersebut di dalamnya meliputi rencana Titik Penerimaan dan rencana Titik Serah yang terintegrasi dalam jaringan Pipa Distribusi. Dalam penyusunan RIJTDGBN ini, Menteri c.q. Direktur Jenderal Minyak Gas Bumi wajib

⁵³ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Penjelasan Pasal 27 ayat (1)

⁵⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, (LN Tahun 2004 Nomor 124, TLN Nomor 4436), Pasal 34 ayat (2)

⁵⁵ Ibid., Pasal 34 ayat (1)

mempertimbangkan masukan dari BPH Migas dan Badan Usaha terkait, serta memperhatikan pengembangan pasar domestik.⁵⁶

Pada tahun 2010, Menteri telah menetapkan RIJTDGBN melalui Keputusan Menteri Nomor 0225 K/11/2010 tentang RIJTDGBN Tahun 2010 – 2025. Ruang lingkup RIJTDGBN ini meliputi :

- 1) peta Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas Pipa *Dedicated* Hulu, Ruas Pipa *Dedicated* Hilir, Ruas Pipa Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota, dan
- 2) matriks Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas Pipa *Dedicated* Hulu, Ruas Pipa *Dedicated* Hilir, Ruas Pipa Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota.⁵⁷

Selanjutnya peta sebagaimana dimaksud pada angka 1) dibagi berdasarkan kategori, sebagai berikut :

- a) Kategori 1 (Pipa *Open Access*) adalah Ruas Transmisi atau Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan sumber gas berdasarkan rencana pembangunan Pemerintah dan/atau Usulan BPH Migas dan/atau usulan Badan Usaha dalam kerangka kegiatan usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa, yang pembangunan dan pengoperasiannya dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui mekanisme lelang oleh BPH Migas.
- b) Kategori 2 (Pipa *Dedicated* Hilir) adalah ruas transmisi dan/atau ruas distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan gas bumi dan kondisi infrastruktur dalam kerangka kegiatan usaha Niaga Gas Bumi melalui pipa yang pengusulan pembangunan dan pengoperasiannya dilakukan oleh Badan Usaha

⁵⁶ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa, Pasal 4

⁵⁷ Indonesia, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0225 K/11/2010 tentang Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional Tahun 2010 – 2025, Diktum Kesatu

sebagai kelanjutan kegiatan usaha niaga-nya untuk keperluan mengangkut gas bumi milik sendiri ke konsumen akhir tertentu.

- c) Kategori 3 (Pipa *Dedicated* Hulu) adalah ruas transmisi dan/atau ruas distribusi gas bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan sumber gas bumi dan keperluan operasi lapangan sebagai fasilitas pengangkutan gas bumi dalam kerangka kegiatan usaha hulu migas.
- d) Kategori 4 (Pipa Kepentingan Sendiri) adalah ruas transmisi dan/atau ruas distribusi gas bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan gas bumi dan ketersediaan infrastruktur yang dalam pengusulan, pembangunan dan pengoperasiannya dilakukan oleh konsumen gas bumi dalam rangka menyalurkan Gas Bumi untuk kepentingan konsumen gas bumi itu sendiri.
- e) Kategori 5 (Gas Kota) adalah Wilayah Jaringan Distribusi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan gas bumi dan kebutuhan konsumen rumah tangga dan/atau pelanggan kecil berdasarkan rencana pembangunan Pemerintah dalam rangka diversifikasi dan/atau konservasi energy.⁵⁸

Sedangkan matriks sebagaimana dimaksud pada angka 2) memuat uraian mengenai sumber gas, kategori, jenis pipa, data jaringan dan keterangan lainnya. Uraian yang tercantum dalam Peta sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan matriks sebagaimana dimaksud pada angka 2) terdapat dalam Lampiran Keputusan Menteri Nomor 0225 K/11/2010 tentang RIJTDGBN Tahun 2010 – 2025.

Pengkategorian sebagaimana ditetapkan dalam RIJTDGBN Tahun 2010 – 2025 adalah merupakan penjabaran dari Pasal 27 Undang-undang Migas, dimana perusahaan gas bumi melalui pipa terbagi atas : (i) kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan (ii) kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa. Kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dilaksanakan dengan mengacu pada Kategori 1, yaitu

⁵⁸ Ibid., Diktum Kedua

pipa dan fasilitas pada jaringan transmisi dan/atau distribusi harus dapat dimanfaatkan secara bersama (*open access*). Sedangkan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa dapat dilaksanakan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

- 1) niaga gas bumi melalui pipa *open access*, dalam hal ini *shipper* memanfaatkan pipa *open access* yang dioperasikan oleh *transporter* dengan mengacu pada Kategori 1, atau
- 2) niaga gas bumi melalui pipa *dedicated hilir* sebagaimana dimaksud pada Kategori 2, dimana *shipper* bertindak juga sebagai *transporter* yang memiliki pipa.

2.2.1.2. Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa

Untuk dapat terlaksananya kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, maka terlebih dahulu BPH Migas menetapkan Ruas Transmisi dan/atau Wilayah Jaringan Distribusi yang rencananya akan dilelang dengan mendasarkan pada RIJTDGBN.⁵⁹ Penetapan Ruas Transmisi dan/atau Wilayah Jaringan Distribusi dalam rangka lelang tersebut dilakukan oleh Kepala BPH Migas berdasarkan hasil sidang Komite dan setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri. Lelang ruas transmisi tertentu dan/atau wilayah jaringan Distribusi tertentu tersebut dilaksanakan oleh BPH Migas secara terbuka dan diumumkan melalui media cetak dan media elektronik.⁶⁰

BPH Migas dalam melaksanakan lelang membentuk Tim Persiapan Lelang yang ditetapkan oleh Kepala BPH Migas melalui sidang Komite. Selanjutnya Tim Persiapan Lelang menyiapkan Dokumen Lelang dan

⁵⁹ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009, Pasal 4 ayat (6)

⁶⁰ Indonesia, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 12/P/BPH Migas/11/2008 tentang Lelang Ruas Transmisi, dan Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi Dalam Rangka Pemberian Hak Khusus, Pasal 4

kertas kerja bahan evaluasi/penilaian Dokumen Penawaran.⁶¹ Dokumen Lelang tersebut meliputi :

- 1) Informasi mengenai Ruas Transmisi atau Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi yang dilelang meliputi antara lain:
 - a) perkiraan panjang pipa, rencana jalur pipa, diameter pipa dan umur teknis (*lifetime*) pipa;
 - b) kapasitas desain pipa;
 - c) kelas lokasi pipa;
 - d) tekanan operasi pipa (*inlet dan outlet*);
 - e) standar teknis pipa;
 - f) koordinat Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi;
 - g) jadwal penyelesaian pembangunan Pipa Transmisi atau Pipa Distribusi Gas Bumi.
- 2) Persyaratan dan prosedur mengikuti Lelang.
- 3) Jadwal Lelang.
- 4) Persyaratan Dokumen Penawaran.
- 5) Parameter yang digunakan dalam penawaran.
- 6) Kriteria evaluasi/penilaian calon pemenang Lelang.⁶²

Badan usaha pemenang lelang ruas transmisi atau wilayah jaringan distribusi akan diberikan Hak Khusus atas ruas transmisi tertentu atau wilayah jaringan distribusi tertentu. Berdasarkan Pasal 17 Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009 bahwa Hak Khusus yang diberikan oleh BPH Migas kepada Badan Usaha pemenang lelang adalah merupakan hak monopoli, oleh karena yang dapat melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi pada ruas transmisi tertentu atau wilayah jaringan distribusi tertentu hasil lelang adalah hanya Badan Usaha pemenang lelang yang telah mendapatkan Hak Khusus, dan tidak dapat dilakukan oleh Badan Usaha lain. Hak monopoli tersebut bersifat

⁶¹ Ibid., Pasal 5

⁶² Ibid., Pasal 6

alamiah (*natural monopoly right*), oleh karena jaringan pipa pada ruas transmisi tertentu atau pada wilayah jaringan distribusi tertentu hanya dapat dikuasai/dimiliki dan dioperasikan oleh Badan Usaha pemenang lelang. Selain itu, hak monopoli alamiah ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sarana dan fasilitas pipa transmisi atau pipa distribusi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Migas.

Selain mendapatkan Hak Khusus dari BPH Migas, agar Badan Usaha pemenang lelang tersebut sah secara hukum melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, maka Badan Usaha tersebut wajib terlebih dahulu mendapatkan Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dari Menteri c.q. Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Apabila Badan Usaha tersebut tidak mempunyai Izin Usaha dimaksud dalam melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, maka dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang Migas.⁶³

Badan Usaha, yang telah mendapat Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dan Hak Khusus untuk melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, tidak diperbolehkan melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi pada pipa transmisi atau pipa distribusi yang dimilikinya dan dioperasikannya. Apabila Badan Usaha tersebut bermaksud melakukan kegiatan usaha niaga pada pipa transmisi atau pipa distribusi yang dimilikinya dan dioperasikannya, maka wajib membentuk Badan Usaha (*Legal Entity*) terpisah dan mempunyai Izin usaha Niaga gas bumi melalui pipa. Hal ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009. Pengaturan ini merupakan penjabaran dari sifat *unbundling* (pemisahan rangkaian) pada pengusahaan gas bumi melalui pipa, sebagaimana diamanatkan oleh

⁶³ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 53 huruf b

Undang-undang Migas, dalam rangka mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan mutu pelayanan. Pengaturan ini juga mempunyai maksud agar tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi dan menghindari Badan Usaha tersebut untuk memiliki posisi dominan pada suatu pasar bersangkutan.

2.2.1.3. Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa

Pada prinsipnya kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa hanya dapat dilakukan oleh Badan Usaha yang telah mendapatkan Izin Usaha Niaga gas bumi dari Menteri c.q. Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi, dengan memanfaatkan sarana dan fasilitas pipa transmisi dan/atau pipa distribusi yang dimiliki dan dioperasikan oleh Badan Usaha yang telah mendapatkan Hak Khusus dan Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa. Menurut Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009, kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa dilaksanakan pada Wilayah Niaga Tertentu, dimana Wilayah Niaga Tertentu tersebut mempunyai batas geografis yang sama dengan Wilayah Jaringan Distribusi.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa Wilayah Jaringan Distribusi adalah merupakan bagian dari RIJTDGBN, dan BPH Migas terlebih dahulu menetapkan Wilayah Jaringan Distribusi tertentu yang tercantum dalam RIJTDGB untuk selanjutnya dilelang secara terbuka. Dari hasil lelang tersebut, akan ditentukan Badan Usaha yang dapat membangun dan mengoperasikan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi berdasarkan Hak Khusus dan Izin Usaha Pengangkutan gas bumi melalui pipa. Dengan demikian setiap Badan Usaha, yang ingin melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada suatu wilayah niaga tertentu, wajib memanfaatkan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi yang dioperasikan oleh Badan Usaha yang telah memiliki Hak Khusus dan Izin

Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa. Di lain pihak Badan Usaha yang telah memiliki Hak Khusus dan Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa wajib memberikan akses secara bersama-sama (*open access*) atas pemanfaatan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi gas bumi yang dioperasikannya sepanjang memenuhi aspek teknis (seperti : kapasitas pipa terpasang, volume dan spesifikasi gas) dan aspek ekonomis (seperti : *toll fee* yang sesuai dengan biaya investasi dan biaya operasi).

Namun demikian terdapat ketentuan yang bersifat khusus dalam Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009, dimana Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga gas bumi dapat membangun pipa, yang disebut dengan pipa *dedicated hilir*, untuk mendistribusikan gas bumi miliknya kepada konsumen pengguna gas bumi. Sifat kekhususan dalam ketentuan ini adalah, antara lain :

- 1) pembangunan pipa *dedicated hilir* tidak melalui mekanisme lelang oleh BPH Migas,
- 2) yang mengoperasikan pipa *dedicated hilir* adalah Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga gas bumi itu sendiri.

Pembangunan dan pengoperasian pipa *dedicated hilir* dapat dilaksanakan dengan persyaratan apabila terdapat kebutuhan yang mendesak terhadap pemanfaatan gas bumi (contoh ; pemanfaatan gas bumi untuk pembangkit listrik/ *power plant*), namun terdapat kendala antara lain :

- 1) pipa transmisi dan/atau pipa distribusi belum tersedia/terpasang,
- 2) pipa transmisi dan/atau pipa distribusi sudah tersedia/terpasang tapi berdasarkan penilaian dari aspek teknis dan ekonomis tidak dapat dimanfaatkan secara bersama,⁶⁴ atau
- 3) belum ditetapkannya Wilayah Jaringan Distribusi dalam RIJTDGBN oleh Menteri, atau Wilayah Jaringan Distribusi tertentu untuk dilelang oleh BPH Migas.

⁶⁴ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009, Pasal 10

Kebijakan mengenai pembangunan jaringan pipa *dedicated hilir* ini pada prinsipnya bersifat terbatas dan dalam kondisi tertentu. Badan usaha yang melakukan kegiatan usaha niaga hanya dapat membangun jaringan pipa *dedicated hilir* dengan kapasitas volume tertentu, sesuai dengan volume gas bumi yang dijual berdasarkan perjanjian jual beli gas (*Gas Sales Agreement/GSA*) dengan konsumen pengguna gas bumi. Syarat-syarat tersebut di atas akan mempengaruhi Menteri c.q. Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi dalam memberikan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui pipa *dedicated hilir*.

2.2.2. Pelaku Usaha dan Konsumen Gas Bumi Melalui Pipa

Dengan lahirnya Undang-undang Migas, maka pengaturan mengenai pengusahaan gas bumi melalui pipa semakin berkembang dan komprehensif. Hal ini dikarenakan Undang-undang Migas mensyaratkan perlunya restrukturisasi atau penataan kembali pola pengusahaan gas bumi melalui pipa, termasuk fungsi-fungsi yang memiliki kepentingan atas terlaksananya pengusahaan gas bumi melalui pipa. Restrukturisasi atau penataan kembali tersebut dilaksanakan melalui penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Migas, yang di dalamnya mengatur fungsi-fungsi pihak yang memiliki kepentingan atas terlaksananya pengusahaan gas bumi melalui pipa, antara lain : pelaku usaha gas bumi melalui pipa dan konsumen gas bumi melalui pipa.

2.2.2.1. Pelaku Usaha Gas Bumi Melalui Pipa

Berdasarkan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Migas bahwa pelaku usaha gas bumi melalui pipa terdiri dari : (i) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui jaringan pipa, dan (ii) Badan usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi melalui jaringan pipa. Sebelum lahirnya Undang-undang Migas pada tahun 2001, pengusahaan gas bumi melalui pipa masih bersifat *bundling* (menyatu), yaitu : pelaku usaha niaga gas bumi melalui pipa bertindak juga sebagai

pengangkut gas bumi melalui pipa. Hal ini dialami oleh Pertamina dan PGN sebagai perusahaan negara yang melaksanakan tugas untuk menyediakan dan mendistribusikan gas bumi kepada konsumen gas bumi domestik melalui sarana dan fasilitas jaringan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi yang dibangun dan dioperasikannya sendiri. Dasar hukum Pertamina dalam melakukan pengusahaan gas bumi yang bersifat *bundling* (menyatu), mulai dari kegiatan eksplorasi dan eksploitasi gas bumi, proses pemurnian gas bumi di lapangan, pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi sampai dengan penjualan gas bumi ke konsumen pengguna gas bumi, didasarkan pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971. Sedangkan dasar hukum PGN dalam melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa bersifat *bundling* (menyatu), mulai dari peroleh gas bumi dari produsen gas bumi berdasarkan perjanjian jual beli gas (Gas Sales Agreement/GSA), pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi atau pipa distribusi sampai dengan penjualan gas bumi ke konsumen pengguna gas bumi, didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1965, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1994 seiring dengan berubahnya status PGN menjadi Persero.

Dengan berlakunya Undang-undang Migas, maka terbuka kesempatan bagi siapapun untuk melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa selain Badan Usaha Milik Negara PT. Pertamina (Persero) dan PT. PGN (Persero). Pada saat ini terdapat beberapa Badan Usaha swasta yang melakukan investasi dengan membangun dan mengoperasikan jaringan pipa transmisi dan/atau jaringan pipa distribusi, baik dalam bentuk kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa ataupun dalam bentuk kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa *dedicated hilir*. Selain itu, terdapat pula beberapa Badan Usaha swasta yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi dengan menggunakan fasilitas jaringan pipa transmisi dan/atau pipa distribusi yang dimiliki dan

dioperasikan oleh Badan Usaha lain yang melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa.

Berikut, data Badan Usaha yang melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa berdasarkan sumber dari Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi tahun 2010, dengan rincian sebagai berikut :

- 1) Kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dilakukan oleh 4 (empat) Badan Usaha, yaitu :
 - a) PT. Transgasindo (PT. TGI)

PT. TGI adalah perusahaan dengan mayoritas investasi PT. PGN (Persero), Transasia Pipeline Company Pvt. Ltd, dan Yayasan Kesejahteraan Pegawai and Pensiunan Gas Negara. PT. TGI mengoperasikan jalur pipa transmisi dan pipa distribusi dari Grissik Sumatera Selatan – Duri Riau, dan dari Grissik – Batam Kepulauan Riau – Singapura, dengan panjang pipa 1.0006 km dan diameter pipa 28 inci. Jaringan pipa transmisi dan pipa distribusi yang dioperasikan oleh PT. TGI bersifat *open access*, dengan konsumen pengguna pipa antara lain : PT. Caltex Pacific, PT. Pertamina (Persero), PT. Medco E & P Indonesia, Gas Supply Pte. Ltd. Singapura, PLN Batam.
 - b) PT. Sistima Aliran Gas Nusantara

PT. Sistima Aliran Gas Nusantara adalah 100% (seratus persen) investasi swasta, yang mengoperasikan jalur pipa distribusi dari KM 53 – Kalimantan Industrial Estate Bontang dengan panjang pipa 13 km, dan diameter pipa 20 inci. Jaringan pipa distribusi yang dioperasikan oleh PT. Sistima Aliran Gas Nusantara ini bersifat *open access* dengan konsumen pengguna pipa antara lain : Pupuk Kaltim IV, Parna Jaya Industri, Kaltim Pacific Amoniak.
 - c) PT. Pertamina Gas (PT. Pertagas)

PT. Pertagas adalah merupakan anak perusahaan PT. Pertamina (Persero). Seluruh jalur pipa transmisi dan pipa distribusi yang dioperasikan oleh PT. Pertagas dahulu adalah milik PT. Pertamina, yang selanjutnya menjadi penyertaan modal PT. Pertamina dalam komposisi saham PT. Pertagas. Jalur pipa transmisi dan pipa distribusi yang dioperasikan oleh PT. Pertagas berada di wilayah Nangroe Aceh Darussalam (NAD, Sumatera Selatan, Jawa Barat dan Banten, Jawa Timur dan Kalimantan Timur. Sampai dengan saat ini jalur pipa transmisi dan distribusi tersebut tidak dimanfaatkan secara *open access*. Dengan kata lain PT. Pertagas melakukan pengangkutan gas bumi sekaligus niaga gas bumi pada jalur pipa transmisi dan pipa distribusi yang dioperasikannya (*bersifat bundling*).

d) PT. PGN (Persero), Tbk

PT. PGN (Persero) , Tbk adalah Badan Usaha Milik Negara yang sebagian saham telah dimiliki publik. Jalur pipa transmisi dan pipa distribusi yang dimiliki dan dioperasikan oleh PT. PGN PT. PGN (Persero) Tbk berada di Sumatera Utara, yaitu : ruas transmisi Wampu – Belawan dengan panjang pipa 30,3 km dan diameter pipa 16 inci, ruas transmisi Pantai Pakam Timur – Hampanan Perak dengan panjang pipa 3,6 km dan diameter pipa 6 inci, ruas transmisi Hampanan Perak – Paya Pasir dengan panjang pipa 3,0 km dan diameter pipa 16 inci. Sumatera Selatan menuju Jawa Barat, yaitu : ruas transmisi *South Sumatera – West Java* (SSWJ) I dengan panjang pipa 373,6 km dan diameter pipa 28 inci dari Pertamina *Receiving Point* ke Pagardewa, 32 inci dari Pagardewa Sumatera Selatan menuju Bojonegara Banten, ruas transmisi SSWJ II dengan panjang pipa 627,8 km dan diameter pipa 36 inci dari Grissik Sumatera Selatan

menuju Pagar Dewa Sumatera Selatan, 32 inci dari Pagardewa menuju Bekasi Jawa Barat.⁶⁵

Berdasarkan data terakhir yang bersumber dari Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, bahwa untuk ruas transmisi di Sumatera Utara, sebagian jalur pipa dimanfaatkan secara *open access*, dimana PT. PLN (Persero) adalah sebagai konsumen pengguna pipa yang dioperasikan oleh PT. PGN (Persero). Selebihnya, sampai dengan saat ini jalur pipa transmisi dan distribusi tersebut tidak dimanfaatkan secara *open access*. Dengan kata lain PT. PGN (Persero), Tbk melakukan pengangkutan gas bumi sekaligus niaga gas bumi pada jalur pipa transmisi dan pipa distribusi yang dioperasikannya (*bersifat bundling*).

- 2) Kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa yang memiliki jaringan pipa distribusi (pipa *dedicated hilir*) dilakukan oleh 8 (delapan) Badan Usaha, yaitu :
 - a) PT. Banten Inti Gasindo mengoperasikan pipa wilayah distribusi Cilegon Banten dengan panjang pipa 4,47 km, diameter pipa 12 inci,
 - b) PT. Bayu Buana Gemilang mengoperasikan jalur pipa di wilayah distribusi Cikarang – Cibitung, dengan panjang pipa lebih kurang 15 km, dan diameter pipa sebagian besar 4 inci,
 - c) PT. Energasindo Heksa Karya mengoperasikan jalur pipa di wilayah distribusi Cikarang, wilayah distribusi Cilegon, dan wilayah distribusi Bitung – Tangerang, dengan panjang pipa lebih kurang 47 km, dan diameter pipa sebagian besar 4 inci
 - d) PT. Mitra Energi Buana mengoperasikan jalur pipa di wilayah distribusi SKG Benuang Sumatera Selatan, dengan panjang pipa 10,37 km dan diameter pipa 4 inci,

⁶⁵ Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Profil Badan Usaha Pemegang Izin Usaha Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Tahun 2010, hlm. 247 – 257.

- e) PT. Odira Energi Persada mengoperasikan jalur pipa di wilayah distribusi Babelan Bekasi – Cibitung, dengan panjang pipa 35 km dan diameter pipa 8 inci,
 - f) PT. Pertiwi Nusantara Resources,
 - g) PT. PGN (Persero) Tbk, mengoperasikan jalur pipa antara lain : wilayah distribusi Palembang, wilayah distribusi Tangerang, Serang, Cilegon, Anyer, wilayah distribusi Jakarta dan sekitarnya, wilayah distribusi Bogor, wilayah distribusi Bekasi, wilayah distribusi Karawang-Purwakarta-Subang, wilayah distribusi Surabaya-Gresik, wilayah distribusi Sidoarjo-Mojokerto, wilayah distribusi Pasuruan-Probolinggo, wilayah distribusi Medan-Binjai-Deli Serdang, wilayah distribusi Batam dan sekitarnya, wilayah distribusi Pekanbaru dan sekitarnya, dengan total panjang pipa lebih kurang 3611 km,
 - h) PT. Sadikun Niagamas Raya mengoperasikan jalur pipa di wilayah distribusi Cilegon Banten, dan wilayah distribusi Cikarang, dengan panjang pipa lebih kurang 15 km.⁶⁶
- 3) Kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa, yang tidak memiliki jaringan pipa distribusi dilakukan oleh 7 (tujuh) Badan Usaha, yaitu :
- a) PT. Banten Inti Gasindo
 - b) PT. Bina Bangun Wibawa Mukti
 - c) PT. Kasih Anugerah Jaya
 - d) PT. Ogspyras Basya Pratama
 - e) PT. Pertiwi Nusantara Resources
 - f) PT. Pertagas
 - g) PT. Kemitraan Energi Industri.⁶⁷

⁶⁶ Ibid., hlm. 505 – 527

⁶⁷ Ibid., hlm. 528-540

2.2.2.2. Konsumen Gas Bumi Melalui Pipa

Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009, konsumen gas bumi melalui pipa dikategorikan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu : pengguna rumah tangga dan pelanggan kecil, pengguna tertentu, dan pengguna umum. Pengkategorian konsumen gas bumi ini adalah sebagai dasar bagaimana harga jual gas bumi melalui pipa diberlakukan. Harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna rumah tangga dan pelanggan kecil diatur dan ditetapkan oleh BPH Migas, sedangkan harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna tertentu ditetapkan oleh Menteri.⁶⁸ Yang dimaksud dengan pengguna tertentu adalah, antara lain : konsumen gas bumi untuk keperluan pembangkit tenaga listrik (*power plant*) dalam rangka penyediaan energi listrik untuk masyarakat luas. Ketentuan penetapan harga gas untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, serta pengguna tertentu adalah sebagai pengejawantahan tanggung jawab sosial Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Migas.

Bagi pengguna umum, harga jual gas bumi melalui pipa disepakati bersama antara *shipper* selaku penjual gas bumi dan pengguna umum. Yang dimaksud pengguna umum adalah perusahaan-perusahaan atau korporasi yang melaksanakan bisnis bersifat *pure profit*. Dalam melakukan perjanjian jual beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*), *shipper* selaku penjual gas bumi wajib memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kemampuan daya beli konsumen gas bumi dalam negeri,
- 2) Kestinambungan penyediaan dan pendistribusian gas bumi,
- 3) Tingkat keekonomian dengan margin yang wajar.

Mengenai harga jual gas bumi ini, akan dibahas lebih lanjut pada BAB 3 Penulisan ilmiah ini.

⁶⁸ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009, Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3)

BAB 3

MEKANISME PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA DALAM PERSPEKTIF PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT

3.1. Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa di Negara-Negara Lain

Amerika Serikat, Inggris dan Jepang telah melaksanakan restrukturisasi pengusahaan gas bumi melalui pipa. Restrukturisasi pengusahaan gas bumi melalui pipa di ke tiga negara tersebut merupakan bagian dari proses restrukturisasi di bidang ekonomi secara global dalam rangka memperbaiki efisiensi ekonomi dengan lebih memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Selain itu, restrukturisasi juga dimaksudkan untuk mengurangi peran Pemerintah terkait pemanfaatan keuangan negara dalam keterlibatannya di kegiatan usaha, umumnya melalui perusahaan-perusahaan yang dibentuk oleh Negara, sehingga dapat lebih mengefektifkan pemanfaatan keuangan negara hanya untuk kepentingan masyarakat, dan pengelolaan perusahaan-perusahaan negara itupun menjadi lebih efisien oleh karena adanya persaingan usaha yang sehat. Untuk terciptanya persaingan usaha yang sehat dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa, maka di tiga negara tersebut terdapat sejenis badan/lembaga yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengawasi pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa. Ruang lingkup kewenangan badan/lembaga di masing-masing tiga negara tersebut mempunyai kekhususan tersendiri, namun pada prinsipnya mempunyai tujuan yang sama, yaitu :

1. membuka kesempatan bagi siapapun untuk melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa, dan
2. memperlakukan setiap pelaku usaha secara seimbang dan adil (*equal and fair*) guna tercipta persaingan usaha yang sehat.

Pelaksanaan resktrukturisasi pengusahaan gas bumi melalui pipa ini secara umum telah memberikan keuntungan ekonomi dalam bentuk semakin meningkatnya

efisiensi di bidang jasa pengangkutan dan jasa pemasaran, investasi dan pelayanan konsumen, serta tersedianya pilihan-pilihan bagi konsumen.

3.1.1. Amerika Serikat

Liberalisasi perusahaan gas bumi melalui pipa di Amerika Serikat dimulai pada pertengahan tahun 1980-an.⁶⁹ Sebelum adanya deregulasi mengenai pemasaran komoditas gas bumi, perusahaan gas bumi melalui pipa memiliki struktur perusahaan yang bersifat *bundling* dan *linear*. Pada saat itu, produsen gas bumi yang adalah kontraktor eksplorasi dan eksploitasi migas, menjual gas bumi-nya kepada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*. Selanjutnya dengan mekanisme *bundling*, *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* tersebut bertindak sebagai pengangkut (*transporter*) sekaligus sebagai penjual (*shipper*) dalam hal mengangkut dan menjual gas bumi tersebut dalam volume besar kepada konsumen industri, atau kepada perusahaan lokal yang memiliki jaringan pipa distribusi (*Local Distribution Company / LDC*). Kemudian, *local distribution company* tersebut menjual secara retail kepada pengguna akhir, yaitu konsumen rumah tangga dan pelaku usaha kecil dan menengah. Model perusahaan gas bumi melalui pipa di Amerika Serikat pada saat itu dikenal dengan Model akses terbuka/terbatas buat konsumen besar (*Open access/limited to large consumers*) sebagaimana dimaksud dalam BAB II pada Gambar 2.

Peran Pemerintah Federal mengatur perusahaan gas bumi melalui pipa baru dimulai pada tahun 1938 dengan terbitnya *Natural Gas Act 1938*. Hal ini disebabkan oleh semakin berkembangnya teknologi yang memungkinkan pembangunan jaringan pipa transmisi dalam jangkauan yang sangat panjang melampaui batas-batas beberapa negara bagian. Di lain pihak, pemerintah negara bagian sudah tidak lagi mampu mengatur distribusi gas bumi yang melintasi yurisdiksi negara bagiannya, maka perlu adanya peran Pemerintah

⁶⁹ <http://www.naturalgas.org/naturalgas/marketing.asp>, diunduh pada tanggal 14 Mei 2012

Federal untuk mengatur perusahaan gas bumi di Amerika Serikat. *Natural Gas Act 1938* memberikan kewenangan kepada Pemerintah Federal, melalui sebuah badan yang disebut *Federal Power Commission* (FPC) untuk mengatur dan mengawasi perusahaan gas bumi melalui pipa. *Federal Power Commission* adalah semacam badan pengatur, terdiri dari lima anggota yang ditunjuk oleh Presiden dan disetujui oleh Senat Amerika Serikat. Lingkup pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh *Federal Power Commission* tersebut meliputi :

- a. *tarif pengangkutan gas bumi* melalui jaringan pipa transmisi yang melampaui negara bagian, dan
- b. *ijin hak terbatas (limited certification powers)* bagi perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi.

Perusahaan dapat membangun jaringan pipa transmisi gas bumi melampaui negara bagian apabila terlebih dahulu sudah mendapatkan *ijin hak terbatas (limited certification powers)* dari *Federal Power Commission*. Ketentuan yang ada pada *The Natural Gas Act 1938* pada saat itu hanya mengatur mengenai industri gas bumi dan sifat monopolistik dari jaringan pipa transmisi gas bumi yang cenderung memberikan harga yang lebih mahal, dibandingkan dengan adanya persaingan harga sesuai kekuatan pasar.⁷⁰ *Natural Gas Act 1938* belum mengatur secara spesifik mengenai pemasaran gas bumi dari Produsen (kontraktor eskplorasi dan eksploitasi migas) di titik

⁷⁰ <http://www.naturalgas.org/naturalgas/marketing.asp>

In 1938, the federal government became involved directly in the regulation of interstate natural gas with the passage of the [Natural Gas Act](#) (NGA). This act constitutes the first real involvement of the federal government in the rates charged by interstate gas transmission companies. Essentially, the NGA gave the Federal Power Commission (the FPC), which had been created in 1920 with the passage of the Federal Water Power Act) jurisdiction over regulation of interstate natural gas sales. The FPC was charged with regulating the rates that were charged for interstate natural gas delivery, as well as limited certification powers. The NGA specified that no new interstate pipeline could be built to deliver natural gas into a market already served by another pipeline. In 1942, these certification powers were extended to cover any new interstate pipelines. This meant that, in order to build an interstate pipeline, companies must first receive the approval of the FPC.

The rationale for the passage of the NGA was the concern over the heavy concentration of the natural gas industry, and the monopolistic tendencies of interstate pipelines to charge higher than competitive prices due to their market power.

sumur produksi dan pemanfaatan bersama (*open access*) jaringan pipa transmisi gas bumi.

Namun demikian pada tahun 1954 kewenangan *Federal Power Commission* sebagaimana diatur dalam *Natural Gas Act 1938* itu diperluas dengan terbitnya keputusan *the Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat) dalam perkara *Phillips Petroleum Co. v. State of Wisconsin* (347 U.S. 672 (1954)). Dukung perkara *Phillips Petroleum Co. v. State of Wisconsin* (347 U.S. 672 (1954)) adalah sebagai berikut :

“The Phillips Petroleum Company was a large integrated oil company which also engaged in the production, gathering, processing, and sale of natural gas. Phillips was known as an 'independent' natural-gas producer. They did not either engage in the interstate transmission of gas from the producing fields to consumer markets, nor affiliated with any interstate natural-gas pipeline company. However, Phillips sold natural gas to five interstate pipeline transmission companies which transported and resold the gas to consumers and local distributing companies in fourteen states. Approximately 50% of this gas was produced by Phillips, and the remainder was purchased from other producers. The gas flew from the producing wells through a network of converging pipelines of progressively larger size to one of twelve processing plants, where extractable products and impurities were removed. Of the nine such networks of pipelines involved in these cases : five were located entirely in Texas, one in Oklahoma, one in New Mexico, and two extended into both Texas and Oklahoma. After processing completed, the gas flew from the processing plant through an outlet pipe, of varying lengths up to a few hundred feet, to a delivery point where the gas was sold and delivered to an interstate pipeline companies. The gas then continued its flow through the interstate pipeline system until delivered in other states.

The FPC, on October 28, 1948, instituted an investigation to determine whether Phillips was a natural-gas company within the jurisdiction of the FPC, and, if so, whether its natural-gas rates were unjust or unreasonable. In extensive hearings before an examiner, the facts described above had been developed, as well as much additional information. An intermediate decision had been dispensed that Phillips was not a 'natural-gas company' within the meaning of that term as used in the Natural Gas Act 1938, and therefore was not within the FPC's jurisdiction over rates. Consequently, the FPC did not proceed to investigate the reasonableness of the rates charged by Phillips. On

appeals, the decision of the FPC was reversed by the Court of Appeals for the District of Columbia, and one judge dissenting.

The FPC was authorized by § 4 of the Natural Gas Act 1938 to regulate the 'rates and charges made, demanded, or received by any natural-gas company for or in connection with the transportation or sale of natural gas subject to the jurisdiction of the Commission. 'Natural-gas company' was defined by § 2(6) of the Act to mean 'a person engaged in the transportation of natural gas in interstate commerce, or the sale in interstate commerce of such gas for resale.

The FPC did not agree with the decision of the Court of Appeals (Supreme Court) that Phillips was a 'natural-gas company' within the meaning of that term as defined in the Natural Gas Act, and that its sales in interstate commerce of natural gas for resale were subject to the jurisdiction of and regulation by the FPC. The FPC found that Phillips' sales were part of the production and gathering process, or were at least an exempt incident thereof.⁷¹

Dalam perkara tersebut sebetulnya kedudukan dari *Phillips Petroleum Co.* adalah sebagai produsen gas bumi (kontraktor eksplorasi dan eksploitasi) yang berfungsi juga sebagai pengumpul gas bumi dari beberapa produsen gas bumi lainnya, untuk kemudian memproses dan memurnikan gas bumi tersebut pada fasilitas pemurnian yang dioperasikan oleh *Phillips Petroleum Co.* Dengan kata lain, *Phillips Petroleum Co.* bukanlah sebuah perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi antar negara bagian, yang menjual kembali gas bumi tersebut secara *bundling* kepada konsumen akhir atau kepada *local distribution company*. Sebaliknya, gas bumi yang telah diproses melalui kilang pemurnian, oleh *Phillips Petroleum Co* dijual kepada perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi antar negara bagian.

Berdasarkan *The Natural Gas Act 1938* bahwa *Federal Power Commission* berwenang melakukan pengaturan dan pengawasan (harga gas bumi dan tarif pengangkutan gas bumi) terhadap perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi antar negara bagian, untuk selanjutnya gas bumi

⁷¹ <http://openjurist.org/347/us/672/phillips-petroleum-co-v-state-of-wisconsin-state-of-texas>, diunduh pada tanggal 14 Mei 2012.

tersebut dijual kembali secara *bundling* kepada konsumen akhir atau kepada *local distribution company*. *Federal Power Commission* berpendapat bahwa kedudukan *Phillips Petroleum Co.* bukanlah sebagai *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*, tapi hanya sebagai produsen gas bumi. Dengan demikian *Federal Power Commission* tidak memiliki kewenangan untuk mengatur *Phillips Petroleum Co.* dalam hal harga penjualan gas bumi kepada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*.

Sebaliknya *the Supreme Court* memutuskan bahwa produsen gas bumi (kontraktor eksplorasi dan eksploitasi) yang menjual gas bumi-nya kepada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*, dikategorikan sebagai perusahaan sebagaimana dimaksud dalam *Natural Gas Act 1938*, dan merupakan bagian dari pengaturan dan pengawasan oleh *Federal Power Commission*. Hal ini berarti, harga gas bumi di titik sumur produksi yang dijual oleh produsen gas bumi kepada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* adalah sama pengaturannya dengan harga gas bumi yang dijual kembali oleh *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* dimaksud kepada *local distribution company* atau kepada konsumen akhir.

Keputusan ini mempunyai dampak yang menyulitkan dan jauh dari keinginan industri gas bumi itu sendiri. Dengan mengatur harga gas bumi pada titik sumur produksi, *Federal Power Commission* memberlakukan penetapan harga gas bumi berdasarkan biaya jasa (*cost of service*) yang bersifat tradisional. Sistem penyusunan harga seperti ini hanya mengandalkan pada pengeluaran biaya jasa (*cost of service*) berdasarkan usulan pelaku usaha. Bagi *Federal Power Commission* sulit untuk melakukan penyusunan harga gas bumi dari produsen berdasarkan biaya jasa (*cost of service*), mengingat belum tersedianya harga jasa sesuai nilai pasar. Hal ini mengakibatkan dalam penetapan harga gas bumi, akan dimungkinkan bagi produsen untuk mengusulkan harga gas bumi yang tinggi dalam rangka menutupi biaya operasional berupa biaya memproduksi gas bumi, ditambah keuntungan yang

wajar. Pengaturan dengan menggunakan sistem penyusunan harga gas bumi berdasarkan biaya jasa (*cost of service*) dapat dilaksanakan pada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* mengingat jumlahnya relatif sedikit, serta telah tersedianya formulasi dan harga jasa sesuai nilai pasar. Namun bagi produsen gas bumi yang beragam dan dalam jumlah banyak, pengaturan tersebut berarti akan menjadi beban administratif bagi *Federal Power Commission*.⁷² *Federal Power Commission* mencoba untuk bernegosiasi dengan para produsen gas bumi berdasarkan harga yang diusulkan oleh setiap produsen gas bumi tersebut. Masing-masing produsen gas bumi diperlakukan layaknya sebagai *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*, dan harga gas bumi-nya ditetapkan berdasarkan biaya jasa (*cost of service*) dari masing-masing produsen gas bumi.

Pada tahun 1978, seiring dengan jumlah pasokan gas bumi di Amerika Serikat yang mulai berkurang, Kongres menetapkan Undang-undang yang dikenal dengan *Natural Gas Policy Act 1978*. Undang-undang ini pada prinsipnya mempunyai 3 (tiga) tujuan utama, yaitu :

- a. menciptakan satu pasar gas bumi yang bersifat nasional,
- b. menyeimbangkan penawaran dan permintaan gas bumi,
- c. mengizinkan kekuatan pasar untuk membentuk harga gas bumi di titik sumur produksi.

Natural Gas Policy Act 1978 berusaha untuk memenuhi ke tiga tujuan tersebut dengan mengatur *harga maksimum berdasarkan hukum* untuk penjualan gas bumi di titik sumur produksi, dan juga dengan menghapuskan halangan pemasaran gas bumi di dalam dan antar negara bagian. Hal ini diikuti dengan

⁷² <http://www.naturalgas.org/regulation/history.asp>

The Phillips decision had a complicated and far-reaching effect on the natural gas industry. In regulating wellhead prices, the FPC instituted a traditional 'cost-of-service' rate making determination. This system of setting rates relied on the cost of providing the service, rather than the market value of that service. This meant that prices were set to allow companies to charge prices high enough to cover the actual costs of producing natural gas, plus a 'fair' profit. Where regulating pipelines had been possible with this method due to the relatively small number of interstate pipeline companies, the large number of different natural gas producers meant that regulating producers was an extreme administrative burden for the FPC.

pembubaran *Federal Power Commission*, dan menggantikannya dengan suatu badan pengatur lainnya, yaitu *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*, yang berada dibawah organisasi Departemen Energi Amerika Serikat. Departemen ini dibentuk berdasarkan *Department of Energy Organization Act of 1977*.

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam *Natural Gas Policy Act 1978* merupakan awal dari pemecahan permasalahan hukum berdasarkan *Natural Gas Act 1938*. Reaksi pasar terhadap pelaksanaan *Natural Gas Policy Act 1978* ini adalah, antara lain :

- a. jaringan pipa transmisi dan di distribusi yang dulunya mengalami kekurangan gas bumi, telah mendapat jaminan gas bumi berdasarkan kontrak jangka panjang,
- b. produsen gas bumi memperluas kegiatan eksplorasi dan eksploitasi-nya, membuka sumur-sumur gas baru dan membuat kontrak jangka panjang dengan perusahaan pengangkutan gas bumi melalui pipa untuk menutupi biaya investasinya,
- c. rata-rata harga gas bumi di titik sumur produksi setiap tahunnya meningkat mengikuti ketentuan *Natural Gas Policy Act 1978*,
- d. harga gas bumi di tingkat konsumen meningkat, namun demikian tetap terkendali oleh karena *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* melakukan kombinasi harga gas bumi berdasarkan kontrak baru dan harga gas bumi yang telah diatur dalam kontrak lama, dengan menjual seluruh gas bumi-nya kepada konsumen,
- e. Peningkatan harga gas bumi tersebut berdampak pada menurunnya permintaan konsumen.

Berdasarkan reaksi pasar tersebut, banyak perusahaan-perusahaan gas bumi, termasuk produsen gas bumi dan *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* tidak siap dengan menurunnya permintaan konsumen. Pada saat itu, timbul ketentuan baru dalam kontrak jangka panjang jual-beli

gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*), yaitu ketentuan *take or pay*. Ketentuan *take or pay* mensyaratkan *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* untuk membayar sejumlah tertentu dari harga kontrak yang disepakati, tanpa pengecualian apakah perusahaan tersebut dapat atau tidak dapat mengambil jumlah gas bumi sesuai kesepakatan dalam kontrak dimaksud. Dengan berkurangnya permintaan konsumen terhadap gas bumi, di lain pihak pelaksanaan *Natural Gas Policy Act 1978* ini mendorong investasi untuk membuka sumur-sumur gas bumi yang baru dan pembangunan jaringan pipa transmisi, maka mengakibatkan pasokan gas bumi menjadi berlebih (*oversupply*).

Selain itu, karakteristik pengusahaan gas bumi melalui pipa pada masa *Natural Gas Act 1938* dan masa *Natural Gas Policy Act 1978* memiliki kesamaan, yaitu bersifat *bundling*, yang cenderung tidak menguntungkan bagi konsumen gas bumi. Dengan mekanisme *bundling* maka produsen gas bumi harus menjual gas bumi-nya kepada *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*, untuk selanjutnya *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* tersebut menjualnya kembali kepada konsumennya, yaitu industri pengguna gas bumi dan *local distribution company*. Dengan kata lain *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* melaksanakan 2 (dua) fungsi, yaitu sebagai pengangkutan dan juga sebagai penjual gas bumi. Bagi konsumen gas bumi tidak akan mempunyai pilihan selain membeli gas bumi tersebut dari *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*.

Dengan adanya permasalahan tersebut, mengakibatkan konsumen gas bumi menggunakan haknya untuk membeli langsung gas bumi kepada produsen gas bumi, dengan memperhatikan persaingan harga gas bumi di titik sumur produksi. Selanjut konsumen gas bumi tersebut memanfaatkan jaringan pipa transmisi yang ada untuk mengangkut gas bumi-nya dengan hanya membayar tarif pengangkutan (*toll fee*). Hal ini lebih menguntungkan bagi

konsumen gas bumi ketimbang membeli gas bumi dari *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* dengan mekanisme *bundling*. *Federal Energy Regulatory Commission* sendiri pada saat itu memberikan persetujuannya bagi industri pengguna gas bumi untuk membeli gas bumi bagi kebutuhan industrinya langsung dari produsen gas bumi, dan mengangkutnya melalui jaringan pipa transmisi dan distribusi yang telah ada. Hal ini menjadi kebijakan *Federal Energy Regulatory Commission* untuk mendorong mekanisme *unbundling* pada perusahaan gas bumi melalui pipa melalui *Federal Energy Regulatory Commission Order Number 436*⁷³ (selanjutnya disebut *FERC Order No. 436*).

Kebijakan *FERC Order No. 436* ini mempunyai dampak dalam beberapa hal, antara lain :

- a. *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* mulai menawarkan jasa pengangkutan kepada semua pelanggannya,
- b. pelanggan pipa tersebut menyadari adanya penghematan biaya, mengingat harga gas bumi di pasar spot jauh lebih murah dari harga gas bumi yang ditawarkan oleh *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* (akibat adanya ketentuan *take or pay* dalam kontrak jual-beli gas bumi),
- c. pembayaran yang harus dilakukan berdasarkan ketentuan *take or pay* semakin menjadi beban bagi *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*,
- d. *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* dan produsen gas bumi seringkali masuk ke dalam litigasi untuk menyelesaikan sengketa hukum akibat ketentuan *take or pay*.

Selain itu *FERC Order No. 436* juga memiliki sejumlah dampak jangka panjang, antara lain :

⁷³ Ibid.

- a. usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa menjadi usaha yang utama bagi *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi*, yang sebelumnya juga berfungsi sebagai penjual gas bumi dengan mekanisme *bundling*,
- b. berbagai macam variasi dalam jual-beli gas bumi (terbentuknya pasar spot yang lebih bersifat jangka pendek), pola pengangkutannya dan praktek-praktek lainnya yang timbul akibat tersedianya berbagai pilihan bagi konsumen pengguna gas bumi.⁷⁴

Pada akhirnya, transformasi pengusahaan gas bumi di Amerika Serikat mengarah kepada liberalisasi pasar gas bumi itu sendiri. Hal ini didukung dengan diundangkannya *Natural Gas Wellhead Decontrol Act 1989*. *Natural Gas Wellhead Decontrol Act 1989* ini merupakan produk deregulasi dari *Natural Gas Policy Act 1978*, dimana berdasarkan *Natural Gas Policy Act 1978* harga gas bumi di titik sumur produksi masih diatur dan diawasi oleh *Federal Energy Regulatory Commission Order*. Dengan berlakunya *Natural Gas Wellhead Decontrol Act 1989* maka harga gas bumi di titik sumur produksi diserahkan kepada mekanisme pasar.⁷⁵ Untuk mendukung berjalannya mekanisme pasar tersebut, *Federal Energy Regulatory Commission Order* menerbitkan suatu kebijakan pada tahun 1992, yaitu *Federal Energy Regulatory Commission Order Number 636* (selanjutnya disebut *FERC Order No. 636*). *FERC Order No. 636* ini mewajibkan *perusahaan yang memiliki pipa transmisi gas bumi* antar negara bagian untuk dapat melaksanakan mekanisme *unbundling*. Tujuan dari mekanisme *unbundling* ini adalah untuk menjamin bahwa seluruh pelaku suplai gas bumi (*shippers*) dapat berkompetisi untuk mendapatkan pembeli gas bumi berdasarkan prinsip kesamaan.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ William P. Albrecht, *Price Transparency in the US Natural Gas Market*, July 14, 2009, <http://www.ngsa.org/assets/Docs/Issues/19a-US-Natural-Gas-Market-Transparency-Study-by-Albrecht.pdf>, hlm. 2, diunduh pada tanggal 17 Mei 2012

Dengan lahirnya *Natural Gas Wellhead Decontrol Act 1989* dan kebijakan *FERC Order No. 636*, maka struktur pasar gas bumi di Amerika Serikat terbagi menjadi 2 (dua) bagian : (i) pasar gas bumi secara fisik (*physical natural gas market*), dan (ii) pasar gas bumi derivatif (*financial natural gas market*). *Physical natural gas market* merupakan tempat transaksi penjualan dan pembelian gas bumi yang umumnya tersebar di berbagai titik serah perpindahan kepemilikan (*transfer of title point*) gas bumi pada seluruh jaringan pipa transmisi dan pipa distribusi gas bumi di Amerika Serikat. *Federal Energy Regulatory Commission*, berdasarkan *Energy Policy Act 2005*, berkewajiban untuk menjamin bahwa pasar gas bumi di Amerika Serikat terlaksana secara transparan, bersaing dan efisien. Di dalam *physical natural gas market* terdapat ribuan pihak yang melakukan transaksi gas bumi di berbagai lokasi titik serah di Amerika Serikat. Berdasarkan transaksi gas bumi ini, pihak-pihak tersebut melakukan perpindahan gas bumi dari titik A ke titik B dengan berbagai maksud, namun pada akhirnya adalah untuk keperluan konsumsi.⁷⁶ Sedangkan dalam *financial natural gas market* terdapat transaksi gas bumi dalam bentuk *futures, options, swaps* dan bentuk transaksi keuangan lainnya yang bersifat transaksi derivatif. Volume transaksi derivatif gas bumi terbesar terjadi di *New York Mercantile Exchange (NYMEX)* untuk kontrak gas bumi *futures* (rata-rata volume transaksi lebih dari 153,000 kontrak in tahun 2008).⁷⁷

Pengusahaan gas bumi di Amerika Serikat semenjak diberlakukannya *Natural Gas Wellhead Decontrol Act 1989* dan kebijakan *FERC Order 636* tahun 1992 berjalan sangat liberal dan mendukung terciptanya investasi-investasi baru, baik di sisi hulu berupa penemuan sumur-sumur gas bumi, dan sisi hilir berupa pembangunan infrastruktur jaringan pipa transmisi dan distribusi. Produsen gas bumi di seluruh Amerika Serikat berjumlah lebih kurang 23.000 perusahaan, mulai dari perusahaan kecil yang bersifat lokal

⁷⁶ Ibid., hlm. 4

⁷⁷ Ibid., hlm. 6

sampai dengan perusahaan migas internasional. Suplai gas bumi di Amerika Serikat berasal dari 7 (tujuh) produsen gas bumi terbesar, antara lain : Amoco, Exxon, Mobil, Chevron, Shell, Arco and Texaco, yang menyumbang 30% (tiga puluh per seratus) suplai total gas bumi. Selain itu, terdapat lebih kurang 40 (empat puluh) perusahaan secara terpisah yang melakukan kegiatan usaha pengangkutan melalui jaringan pipa transmisi dan pipa distribusi gas bumi yang dimilikinya, dengan lebih dari 200 perusahaan afiliasi. Perusahaan pengangkutan gas bumi terbesar di Amerika Serikat, berdasarkan jumlah kontrak pengangkutan gas bumi (*Gas Transportation Agreement/GTA*), adalah : *Columbia Gas Transmission Corporation*, *Natural Gas Pipeline Company of America*, *Tennessee Gas Pipeline Company* dan *Transcontinental Gas Pipeline Corporation*. Beberapa negara bagian di Amerika Serikat memiliki lebih dari satu perusahaan pengangkut gas bumi melalui jaringan pipa transmisi dan distribusi. Sebagai contoh, negara bagian Pennsylvania dilayani oleh 7 (tujuh) perusahaan pengangkut gas bumi melalui pipa, dan pada umumnya fasilitas kilang penyimpanan gas bumi bawah tanah juga dimiliki dan dioperasikan oleh perusahaan ini.⁷⁸

3.1.2. Inggris

Periode awal pengembangan gas bumi di Inggris dimulai pada tahun 1948 dengan diterbitkannya *Gas Act 1948*. Berdasarkan *Gas Act 1948*, wilayah pengusahaan gas bumi dibagi dalam 12 (dua belas) wilayah yang dikoordinasi oleh Dewan Wilayah (*Area Boards*). Selain itu, dibentuk juga suatu lembaga yang dinamakan *Gas Council*. *Gas Council* ini berfungsi memberikan pertimbangan kepada pemerintah dan juga membantu *Area Boards*, namun *Gas Council* tidak memiliki kekuasaan langsung atas *Area Boards* tersebut. Baru pada tahun 1964, seiring dengan transaksi gas bumi yang semakin meningkat di Inggris, *Gas Council* diberikan kekuasaan

⁷⁸ <http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/051.pdf>, hlm. 68, diunduh pada tanggal 17 Mei 2012

monopoli untuk membeli dan menjual gas bumi yang diatur berdasarkan *The Continental Shelf Act 1964* dan *the Gas Act 1965*. Seluruh gas bumi yang diproduksi di Inggris Raya harus dijual kepada *Gas Council* dan seluruh *Area Board* mendapatkan suplai gas bumi dari *Gas Council*. Produksi gas bumi yang disuplai ke Inggris pada saat itu mayoritas bersumber dari perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di Laut Utara (sebelah selatan lepas pantai Inggris) berdasarkan negosiasi dengan harga kontrak jangka panjang (rata-rata 25 tahun).⁷⁹

Setelah Inggris mulai mampu memproduksi gas bumi dalam jumlah yang besar di awal tahun 1970-an, maka impor gas bumi tidak lagi diperlukan. Sumber produksi gas bumi terbesar pada saat itu berasal dari Laut Utara (*North Sea*), di cekungan belahan selatan landas kontinen Inggris Raya.⁸⁰ Selanjutnya, berdasarkan *Gas Act of 1972*, *Gas Council* dibubarkan dan dibentuklah *British Gas Corporation*, suatu perusahaan negara yang diberikan kewenangan melakukan monopoli pada pengusahaan gas bumi, baik di sisi hulu sebagai produsen gas bumi, dan di sisi hilir sebagai penjual gas bumi sekaligus pengangkut gas bumi. Kewenangan monopoli *British Gas Corporation* pada saat itu sangatlah luas, meliputi : penetapan harga pembelian gas bumi dari produsen (kontraktor eksplorasi dan eksploitasi migas), penetapan harga penjualan gas bumi kepada konsumen dan penetapan neraca suplai dan permintaan gas bumi yang didukung dengan pola kontrak berdasarkan *take or pay*, serta mengelola sepenuhnya kilang penyimpanan gas bumi. Seluruh gas bumi yang diproduksi dari landas kontinen Inggris Raya wajib dijual kepada *British Gas Corporation*. Pada periode 1978 sampai 1981 *British Gas Corporation* menerapkan ketentuan *take or pay* pada kontrak jual-beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*) dengan produsen gas bumi internasional.

⁷⁹ Ian Cronshaw, et al., *Development of Competitive Gas Trading in Continental Europe – How to achieve workable competition in European Gas Market* (IEA Information Paper – OECD/IEA, May 2008), hlm. 11-12

⁸⁰ <http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/051.pdf>, hlm. 124

Namun demikian, bagi produsen gas bumi yang berasal dari Inggris, kewajiban menjual gas bumi kepada *British Gas Corporation* sudah mulai mendapatkan kritik. Kritik ini timbul akibat *British Gas Corporation* menerapkan kebijakan harga yang sangat menguntungkan *British Gas Corporation* akibat monopoli, dimana *British Gas Corporation* membeli gas bumi berdasarkan pada biaya produksi ditambah profit dari setiap produsen, namun menjual gas bumi tersebut kepada konsumen berdasarkan biaya marginal (biaya produksi termahal). *British Gas Corporation* melakukan pembelian gas bumi berdasarkan harga kontrak jangka panjang yang diproduksi pertama kali dari cekungan di perairan selatan Inggris dengan biaya produksi yang murah. Di lain pihak, *British Gas Corporation* juga melakukan pembelian gas bumi yang diproduksi dari wilayah-wilayah sulit (*marginal field*) di Inggris dengan biaya produksi yang lebih mahal. Berdasarkan hal tersebut, *British Gas Corporation* menerapkan penjualan berdasarkan biaya marginal yaitu biaya produksi termahal, yang tentunya sangat menguntungkan *British Gas Corporation*.⁸¹

Perubahan mendasar pada perusahaan gas bumi di Inggris dimulai pada tahun 1982, dengan diundangkannya *Oil and Gas Act 1982*. Sejak saat itu produsen gas bumi (kontraktor eksplorasi dan eksploitasi migas) dapat langsung menjual dan menyuplai gas bumi kepada konsumen, sebaliknya konsumen dapat membeli gas bumi dari produsen gas bumi manapun, untuk selanjutnya gas bumi tersebut diangkut dengan menggunakan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi yang dioperasikan oleh *British Gas Corporation*. Dengan demikian, pada saat itu juga diwajibkan bagi *British Gas Corporation* untuk membuka kesempatan penggunaan bersama (*open access*) terhadap jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi kepada para *shipper* lainnya. *Oil and Gas Act 1982* juga mencabut kewenangan mutlak *British*

⁸¹ Ian Cronshaw, et al., *Development of Competitive Gas Trading in Continental Europe*, hlm. 16-17

Gas Corporation berupa pemberian kesempatan pertama dalam pembelian gas bumi dari para produsen untuk diangkut melalui jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi nasional yang dibangun dan dioperasikan oleh *British Gas Corporation*.

Pada tahun 1986, dengan lahirnya *Gas Act 1986*, *British Gas Corporation* diprivatisasi dan berganti nama menjadi *British Gas plc*. *British Gas plc* pada saat itu masih melaksanakan pengusahaan gas bumi di sisi hulu dan sisi hilir. Selain itu berdasarkan *Gas Act 1986*, dibentuk pula semacam badan untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa di Inggris, yaitu *The Office of Gas Regulation* (selanjutnya disebut *Ofgas*) yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal. *Ofgas* melaksanakan fungsi utama, antara lain :

- a. mengawasi kegiatan usaha *British Gas plc* sebagai perusahaan negara yang menyuplai gas bumi kepada publik, termasuk mengatur dan mengawasi harga gas bumi yang diterbitkan oleh *British Gas plc*,
- b. menegakkan kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam *Gas Act 1986* sebagaimana diubah dengan *Gas Act 1995*,
- c. memberikan ijin kepada perusahaan-perusahaan lain untuk membangun dan mengusahakan jaringan pipa transmisi dan distribusi, dan menyalurkan gas bumi ke dalam sistem jaringan pipa nasional.

Selain itu, *Ofgas* dapat menyampaikan pertimbangan kepada lembaga *Monopolies and Mergers Commission*, dan melaporkan adanya permasalahan-permasalahan pengusahaan gas bumi melalui pipa yang dilakukan oleh perusahaan yang telah mendapatkan ijin. Apabila berdasarkan putusan *Monopolies and Mergers Commission* ditemukan ijin yang diberikan oleh *Ofgas* kepada perusahaan bertentangan dengan kepentingan umum, maka *Ofgas* wajib mengubah atau mencabut ijin tersebut berdasarkan putusan yang dikeluarkan oleh *Monopolies and Mergers Commission*. Walaupun *Gas Act 1986* mengatur beberapa ketentuan, seperti : produsen dapat menjual

langsung gas bumi kepada konsumen, dan di lain pihak konsumen dapat membeli gas dari manapun, serta kewajiban *British Gas plc* dalam pemanfaatan bersama (*open access*) penggunaan jaringan pipa transmisi dan distribusi, namun pelaksanaan persaingan usaha dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa belum berjalan sebagaimana mestinya. Setahun setelah berlakunya *Gas Act 1986*, *Monopolies and Mergers Commission* melakukan investigasi yang diperlukan untuk mencari kerangka kerja yang tepat agar persaingan usaha dapat lebih efektif berjalan.

Pada November 1987, *British Gas plc* diperiksa oleh *Monopolies and Mergers Commission*. Berdasarkan gugatan dari industri pengguna gas bumi, bahwa walaupun *Gas Act 1986* telah berlaku, namun persaingan usaha pada pengusahaan gas bumi melalui pipa tidak berjalan. Bahkan *British Gas plc* melaksanakan kebijakan diskriminatif, yaitu dengan memberikan pengurangan harga gas bumi hanya kepada konsumen tertentu yang mempunyai suplai gas bumi dari sumber alternatif selain dari *British Gas plc*. Pada tahun 1988 *Monopolies and Mergers Commission* memutuskan bersalah kepada *British Gas plc* oleh karena perlakuan diskriminasi dalam hal harga dan suplai gas kepada konsumen yang telah berkontrak dengan *British Gas plc*. yang diakibatkan praktek monopoli oleh *British Gas plc*., dan hal ini merupakan tindakan melawan kepentingan umum. Selanjutnya *Monopolies and Mergers Commission* mengusulkan beberapa hal, antara lain :

- a. *British Gas plc* harus mengumumkan semua jadwal harga gas bumi kepada konsumen industri besar dan konsumen komersil,
- b. hak mengajukan interupsi oleh konsumen sesuai kontrak harus ditangani secara seimbang,
- c. ketentuan-ketentuan terkait pemanfaatan bersama pipa transmisi dan distribusi gas bumi harus diumumkan secara terbuka,

- d. pembatasan bagi *British Gas plc* untuk melaksanakan kontrak pembelian lebih dari 90% (sembilan puluh per seratus) gas bumi yang bersumber dari lapangan produksi gas bumi yang baru.⁸²

Investigasi kedua oleh *Monopolies and Mergers Commission* terhadap *British Gas plc* dilakukan pada tahun 1993, dimana *British Gas plc* diusulkan untuk memisahkan diri (*unbundling*), satu *legal entity* sebagai pelaku niaga gas bumi yang bertugas mencari suplai gas bumi dari para produsen gas bumi dan menjualnya kepada konsumen, sedangkan *legal entity* yang lain melaksanakan fungsi monopoli alamiah (*natural monopoly*) sebagai pengangkut gas bumi yang mengoperasikan jaringan pipa transmisi dan distribusi nasional. *British Gas plc* berjuang agar pemisahan tersebut tidak dilaksanakan. Namun untuk menghadapi era persaingan usaha dalam komunitas negara-negara Eropa tahun 1998, *British Gas plc* melakukan pemisahan secara keuangan (*accounting separation*) antara fungsi monopoli alamiah (*natural monopoly*) sebagai pengangkut gas bumi, dan fungsi penjual gas bumi. Hal ini untuk mengatasi konflik kepentingan antara fungsi monopoli alamiah dan fungsi persaingan usaha pada penjualan gas bumi.

Dengan diundangkannya *Gas Act 1995* sebagai amandemen atas *Gas Act 1986*, maka *British Gas plc* harus mengikuti ketentuan berupa tidak lagi mendapatkan hak monopoli untuk memenuhi suplai gas bumi yang diperoleh berdasarkan kontrak pembelian gas bumi dengan produsen gas bumi di Inggris. Untuk itu *British Gas plc* harus melakukan pemisahan usaha dalam rangka melindungi pemanfaatan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi miliknya oleh karena permasalahan pada kontrak suplai gas bumi. Pemisahan usaha yang dilakukan oleh *British Gas plc* adalah dengan membentuk perusahaan, yaitu :

- (i) *Transco*, berfungsi sebagai satu-satunya *transporter* gas bumi di sisi hilir melalui jaringan pipa transmisi dan distribusi nasional. *Transco* wajib

⁸² Ibid., hlm. 21

membuka akses jaringan pipanya (*open access*) kepada para pemilik gas/shipper dengan imbalan tarif angkut (*toll fee*) yang diatur oleh *Ofgas*.

- (ii) *Centrica*, berfungsi sebagai penjual gas bumi di sisi hilir, baik secara *wholesale* kepada konsumen industri dan konsumen komersial, dan secara *retail* kepada konsumen rumah tangga dan usaha kecil. Pada awalnya *Centrica* memiliki hak monopoli dari negara untuk menyuplai kebutuhan gas bumi bagi rumah tangga, namun pada awal tahun 1997 hak monopoli tersebut dicabut, dan suplai gas bumi untuk rumah tangga menjadi terbuka bagi perusahaan lainnya. Selanjutnya *Centrica* membentuk anak perusahaan, yaitu *British Gas Trading*, untuk melaksanakan kegiatan usaha penjualan gas bumi di tingkat *retail*.
- (iii) *British Gas Internasional* yang melakukan kegiatan usaha hulu, sebagai produsen gas bumi.

3.1.3. Jepang

Model pengusahaan gas bumi di Jepang memiliki perbedaan yang cukup mendasar dengan model pengusahaan gas bumi di Amerika Serikat dan Inggris. Di sekitar wilayah Jepang tidak terdapat cukup sumber daya alam gas bumi untuk memenuhi kebutuhan konsumen di Jepang. Sebaliknya di Amerika Serikat terdapat sumber daya alam gas bumi yang cukup melimpah, mayoritas di wilayah Alaska dan negara tetangga di Canada. Begitu juga dengan Inggris, dimana sumber daya alam gas bumi tersedia cukup banyak di Laut Utara (*North Sea*) sebelah selatan landas kontinen Inggris, dan di sekitar landas kontinen Timur Laut Inggris. Hal tersebut mendukung Amerika Serikat dan Inggris untuk membangun jaringan pipa transmisi gas bumi dari lapangan produksi sebagai sarana pengangkutan gas bumi masuk ke wilayah negaranya. Sedangkan Jepang memperoleh pasokan gas bumi dari wilayah yang sangat jauh, sehingga secara ekonomi tidak menguntungkan untuk membangun jaringan pipa transmisi gas bumi.

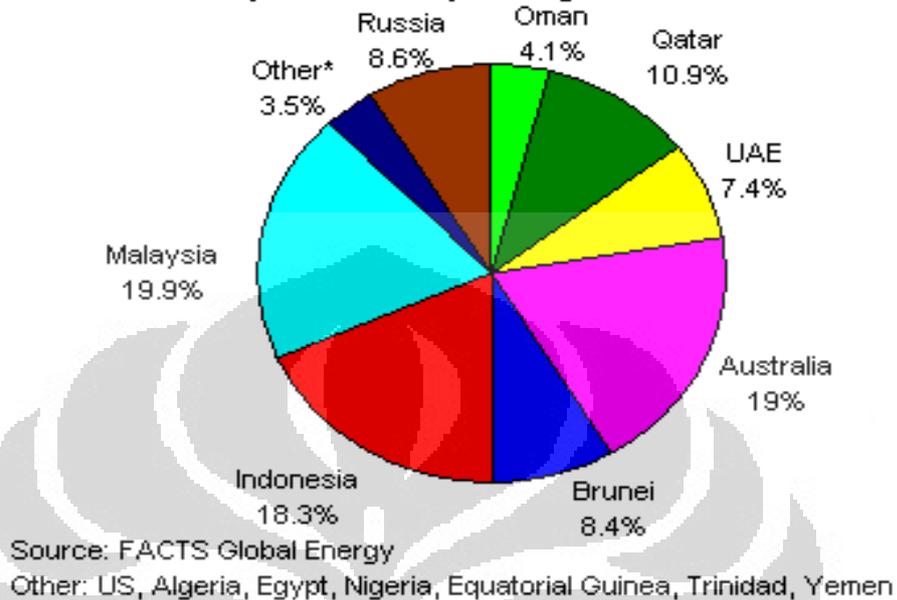
Kebanyakan sumber pasokan gas bumi ke Jepang diimpor dalam bentuk *Liquefied Natural Gas (LNG)* yang diangkut dengan *tanker*.

Jepang pertama kali mengimpor *LNG* pada tahun 1969 dari Alaska, Amerika Serikat. Menurut *Cedigaz*, di tahun 2009 Jepang membutuhkan gas bumi untuk konsumsi lokalnya sebanyak 3,5 *Tcf (Trillion cubic feet)*, dan mengimpor sebanyak 3,0 *Tcf* dalam bentuk *LNG* yang diangkut dengan *tanker*. Berdasarkan studi *FACTS Global Energy*, pada tahun 2010 kebutuhan Jepang terhadap gas bumi meningkat hampir 9% (sembilan per seratus) dengan total impor *LNG* sebanyak 3,3 *Tcf*. Volume cadangan gas bumi dalam perut bumi Jepang sendiri berkisar di 738 *Bcf* per Januari 2011, yang mayoritas berlokasi di sebelah barat pantai Jepang.⁸³ Pasokan *LNG* terbesar untuk kebutuhan konsumsi di Jepang berasal dari lapangan produksi gas bumi di wilayah Asia Tenggara. Berdasarkan data tahun 2010, volume *LNG* yang di impor oleh Jepang terbanyak berasal dari negara-negara Malaysia, Indonesia dan Brunei, dengan total mencapai lebih kurang 46% (empat puluh enam per seratus) dari total *LNG* yang diimpor. Berikut data impor *LNG* Jepang sebagaimana gambar 4.⁸⁴

⁸³ *Country Analysis Briefs*, <http://www.eia.gov/cabs/japan/Full.html>, diunduh pada tanggal 18 Mei 2012

⁸⁴ *Ibid.*

Japan LNG Imports by Source, 2010



Berdasarkan hal tersebut, maka model pengusahaan gas bumi di Jepang tidak dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kegiatan : produksi, transportasi dan pemasaran, seperti layaknya di Amerika Serikat dan Inggris. Hal ini dikarenakan Jaringan pipa transmisi gas bumi di Jepang sangat terbatas. Salah satu jaringan pipa transmisi gas bumi yang dibangun adalah untuk transportasi gas bumi dari lapangan gas bumi *Minami-Nagaoka* di sebelah barat lepas pantai pulau *Honshu*. Gas bumi dari lapangan *Minami-Nagaoka* diproduksi oleh perusahaan Jepang *Inpex*, dan diangkut melalui jaringan pipa transmisi dan distribusi sepanjang lebih kurang 1490 km menuju wilayah kota Tokyo dan sekitarnya.⁸⁵

Kebanyakan perusahaan pemasaran gas untuk konsumen perkotaan di Jepang melakukan impor *LNG* sendiri, serta membangun dan mengoperasikan *LNG receiving terminal* dan jaringan pipa distribusinya sendiri. Jepang sangat mengandalkan *LNG receiving terminal* beserta dengan

⁸⁵ Ibid.

fasilitas regasifikasi sebagai pintu masuk gas bumi. Untuk memudahkan pendistribusian gas bumi ke konsumen, *LNG receiving terminal* dan *fasilitas regasifikasi* dibangun di tepi pantai yang berdekatan dengan lokasi industri dan pemukiman. Pada umumnya perusahaan yang membangun dan mengoperasikan *LNG receiving terminal*, juga akan membangun dan mengoperasikan jaringan pipa distribusi menuju ke konsumen di area industri dan pemukiman kota. Dengan demikian, jaringan pipa transmisi gas bumi nasional yang menghubungkan satu kota dengan kota lainnya kurang berkembang di Jepang. Berdasar data *The Japan Gas Association*, di Jepang terdapat 215 perusahaan yang berusaha di bidang pemasaran dan pendistribusian gas kota.⁸⁶ Mayoritas volume pemasaran gas bumi di Jepang dikuasai oleh 4 (empat) perusahaan besar yang juga membangun dan mengoperasikan sarana dan fasilitas *receiving terminal* dan jaringan pipa distribusi kota, yaitu : *Tokyo Gas, Osaka Gas, Toho Gas dan Seibu Gas*.⁸⁷

Untuk pertama kali pengusahaan gas bumi di Jepang dilaksanakan berdasarkan *Gas Business Act* Nomor 51 Tahun 1954 yang diundangkan pada 31 Maret 1954 (Selanjutnya disebut *Gas Business Act*). Sampai dengan saat ini, Jepang telah melaksanakan 4 (empat) kali deregulasi dalam pengusahaan gas bumi. Pada prinsipnya ruang lingkup deregulasi di Jepang adalah : (1) liberalisasi pemasaran gas bumi untuk semua segmen pengguna gas bumi, dan (2) kewajiban pemanfaatan bersama (*open access*) penggunaan jaringan pipa distribusi.

Deregulasi pengusahaan gas bumi melalui pipa di Jepang dilakukan pertama kali pada tahun 1995 dengan mengamandemen *Gas Business Act* 1954. Deregulasi tersebut pada prinsipnya menghapus ketentuan mengenai

⁸⁶ *City Gas Industry's Agenda in Japan*,
<http://www.gas.or.jp/english/letter/images/04/pdf/Agenda1.pdf>, diunduh tanggal 18 Mei 2012

⁸⁷ *The International Comparative Legal Guide to : Gas Regulation*,
<http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/4155.pdf>, hlm. 144, diunduh tanggal 18 Mei 2012

market entry dan pengaturan harga gas bumi untuk segmen konsumen industri dengan volume besar (definisi volume besar adalah 70.66 *Mcf* atau lebih berdasarkan kontrak per tahun). Dengan demikian segmen market untuk volume besar tersebut menjadi liberal, dan membuka kesempatan lebih besar bagi pelaku usaha lain untuk masuk ke pasar gas bumi dengan segmen konsumen industri yang membutuhkan gas bumi dalam volume besar. *Mutatis mutandis*, konsumen industri juga mempunyai alternatif sumber pasokan gas bumi lainnya.

Deregulasi kedua dilakukan pada tahun 1999, yaitu dengan menghapus pembatasan *market entry* dan pengaturan harga gas bumi untuk kebutuhan volume sebesar 35,33 *Mcf* berdasarkan kontrak per tahun. Selain itu, terhadap 4 (empat) perusahaan gas terbesar di Jepang, yaitu : *Tokyo Gas, Osaka Gas, Toho Gas dan Seibu Gas* diwajibkan untuk membuka akses (*open access*) pipa distribusinya kepada perusahaan pemasaran gas bumi lainnya guna mendukung pemenuhan kebutuhan gas bumi pada segmen pasar menengah. Berdasarkan hal tersebut maka liberalisasi pemasaran gas bumi diperluas hingga konsumen yang kebutuhan volume gas bumi-nya di segmen menengah.

Deregulasi ketiga pada tahun 2004, dilakukan dengan lebih memperluas lagi liberalisasi segmen pasar gas bumi untuk memenuhi kebutuhan usaha kecil menengah, yaitu dengan menghapus ketentuan *market entry* dan pengaturan harga gas bumi untuk kebutuhan volume sebesar 17,665 *Mcf* berdasarkan kontrak per tahun. Deregulasi keempat pada tahun 2007 dilakukan dengan membuka akses pasar gas bumi untuk kebutuhan gas bumi rumah tangga, yaitu dengan menghapus *market entry* dan pengaturan harga gas bumi untuk volume sebesar 3,5 *Mcf* berdasarkan kontrak per tahun.⁸⁸

⁸⁸ Haruki Takahashi, *Regulatory Form in the City Gas Industri and Competition between Energy Companies*, hlm. 2-7, <http://www.gas.or.jp/english/letter/images/04/pdf/RegulatoryReform1.pdf>, diunduh pada tanggal 18 Mei 2012

Dengan demikian, hingga saat ini Jepang telah melaksanakan liberalisasi dalam pemasaran gas bumi untuk semua segmen pasar, mulai dari konsumen rumah tangga sampai konsumen industri besar, dan membuka kesempatan kepada siapapun untuk melakukan pengusahaan gas bumi berdasarkan prinsip-prinsip persaingan yang sehat.

Pendistribusian gas bumi dari lapangan produksi gas bumi atau dari titik impor (*LNG Receiving Terminal*) menuju pasar gas bumi domestik dilakukan dengan menggunakan jaringan pipa distribusi yang dioperasikan oleh perusahaan swasta, dan tidak ada satupun perusahaan yang dibentuk oleh Pemerintah Jepang melakukan pengusahaan gas bumi melalui pipa.⁸⁹ Perusahaan swasta yang memiliki dan mengoperasikan jaringan pipa beserta fasilitas pendukungnya berdasarkan *Gas Business Act* dibagi dalam 2 (dua) tipe :

1. *Pipeline Service Providers*, dan
2. *General Gas Utilities*.

Pipeline Service Providers menyalurkan gas bumi dalam volume yang besar dari titik serah hulu di lapangan produksi gas bumi atau titik serah impor di *LNG Receiving Terminal* kepada *General Gas Utilities*, walaupun dalam beberapa hal *Pipeline Service Providers* dapat langsung menyuplai ke konsumen industri (sebagai *shipper*) dalam volume yang besar. Sebagai contoh, Japex memiliki jaringan pipa transmisi gas bumi sepanjang lebih kurang 826 km, termasuk dari *Yufutsu* ke *Saporo* dan dari *Niigata* ke *Sendai*, yang mengangkut gas bumi dari lapangan produksi gas bumi. Sedangkan *General Gas Utilities* juga menyalurkan gas bumi dari titik serah hulu di lapangan produksi gas bumi atau titik serah impor, namun hanya dapat menyalurkan gas bumi tersebut kepada konsumen *retail*. Sebagai contoh,

⁸⁹ *The International Comparative Legal Guide to : Gas Regulation*, hlm. 147

Tokyo Gas yang memiliki jalur pipa distribusi di sekitar kota Tokyo dengan keseluruhan panjang lebih kurang 100 km.⁹⁰

Berdasarkan deregulasi perusahaan gas bumi yang dilakukan oleh Pemerintah Jepang, *General Gas Utilities* dan *Pipeline Service Providers* berkewajiban untuk membuka akses (*open access*) jalur pipanya kepada pihak ketiga, yaitu pemilik gas yang melakukan penyaluran (*shipper*) dalam rangka usaha penjualan gas bumi. Dalam hal jalur pipanya diwajibkan untuk digunakan oleh pihak ketiga, maka *General Gas Utilities* dan *Pipeline Service Providers* diharuskan untuk menetapkan syarat dan ketentuan (*terms and conditions*) jasa pengangkutan gas bumi dalam suatu kontrak pengangkutan gas bumi (*Gas Transportation Agreement / GTA*). Syarat dan ketentuan (*terms and conditions*) *Gas Transportation Agreement* yang ditetapkan antara lain : tarif pengangkutan gas bumi (*toll fee*), volume gas bumi yang diangkut, titik serah gas bumi dari sumber kepada konsumen akhir gas bumi, dan hal-hal teknis lainnya yang dapat dilaksanakan oleh pihak ketiga secara seimbang dan adil.

Pengaturan dan pengawasan atas pelaksanaan perusahaan gas bumi melalui pipa di Jepang dilakukan oleh *Ministry of Economy, Trade and Industry* (selanjutnya disebut *METI*). Berdasarkan *Gas Business Act* yang telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali, *METI* memiliki kewenangan antara lain :

1. memberikan izin atas kegiatan usaha yang dilakukan oleh *Pipeline Service Providers* dan *General Gas Utilities*,
2. menetapkan ruas/jalur pipa pengangkutan gas bumi untuk *Pipeline Service Providers*, dan wilayah penjualan gas bumi untuk *General Gas Utilities*,
3. mewajibkan *Pipeline Service Providers* dan *General Gas Utilities* membuka akses (*open access*) jalur pipa-nya kepada pihak ketiga,

⁹⁰ Ibid.

4. mengetahui syarat dan ketentuan dalam *Gas Transportarion Agreement* ,
5. mewajibkan *Pipeline Service Providers* dan *General Gas Utilities* untuk memperbaiki syarat dan ketentuan dalam *Gas Transportarion Agreement* apabila dirasa tidak seimbang dan adil bagi pihak ketiga yang akan memanfaatkan gas,
6. menetapkan standar keteknikan sarana dan fasilitas pipa, volume pipa.

Selain itu untuk mendukung tugasnya, *METI* dibantu oleh suatu komisi penasehat mengenai sumberdaya alam dan energi yang berada di bawah struktur *METI* sendiri, yaitu *Advisory Committee for Natural Resources and Energy*. Tugas dari pada komisi ini adalah menyusun dan memberikan nasehat mengenai suplai dan permintaan gas bumi domestik (neraca gas bumi) sebagai bahan bagi *METI* untuk menerapkan kebijakan menyeluruh mengenai penyediaan dan pendistribusian gas bumi, dan diversifikasi sumber energi lainnya.

3.2. Mekanisme Persaingan Usaha yang Sehat dalam Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

3.2.1. Persaingan Usaha yang Sehat

Sebelum membahas mengenai mekanisme persaingan usaha yang sehat dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa, terlebih dahulu akan diuraikan mengenai bagaimana konsep persaingan usaha tercipta. Konsep dasar persaingan usaha bersumber dari konsep ekonomi mikro yang merupakan bagian dari ilmu ekonomi. Menurut konsep ekonomi mikro bahwa setiap individu mempunyai kebutuhan yang tidak terbatas (*unlimited needs*), di lain pihak sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan tersebut jumlahnya terbatas (*limited resources*).⁹¹ Oleh karenanya, perlu upaya-upaya pengelolaan sumberdaya berdasarkan pilihan-pilihan yang diambil oleh setiap individu. Berdasarkan *premise* tersebut maka Ilmu ekonomi mikro berusaha untuk menganalisis perilaku individu sebagai konsumen, perusahaan dan

⁹¹ Andi Fahmi Lubis, *et al.*, Hukum Persaingan Usaha – Antara Teks dan Konteks, hlm. 21

penentuan harga, serta kuantitas barang dan jasa yang diperjualbelikan melalui berbagai keputusan dan perilaku dalam bentuk [penawaran dan permintaan](#) atas barang dan jasa, dan bagaimana harga dapat menentukan penawaran dan permintaan barang dan jasa tersebut. Bidang-bidang penelitian yang penting dalam ilmu ekonomi mikro meliputi : keseimbangan umum (*general equilibrium*), keadaan pasar dalam [informasi asimetris](#), pilihan dalam situasi [ketidakpastian](#), [elastisitas](#) produk dalam sistem pasar, dan berbagai aplikasi ekonomi berdasarkan [teori permainan](#).⁹²

Kondisi ideal persaingan menurut konsep ekonomi mikro adalah terciptanya pasar persaingan sempurna. Karakteristik dari pasar persaingan sempurna sebagai berikut :

- a. semua penjual membuat produk yang sama/homogen, sehingga konsumen tidak perlu mempertimbangkan dari penjual mana barang tersebut dibelinya asalkan harganya sama;
- b. penjual di pasar berjumlah sedikit sehingga apabila terjadi penambahan atau pengurangan produk, atau bahkan penjual tersebut keluar atau masuk ke dalam pasar, maka akan tidak akan mempunyai pengaruh yang berarti bagi konsumen untuk membeli;
- c. semua peserta di pasar memiliki pengetahuan yang sempurna mengenai harga, produk dan informasi terkait lainnya.⁹³

Namun demikian, pasar persaingan sempurna hanyalah sekedar konsep ideal, oleh karena dalam prakteknya terdapat hal-hal yang tidak dapat memenuhi karakteristik pasar persaingan sempurna tersebut, misalnya : terdapat produk

⁹² http://id.wikipedia.org/wiki/Ekonomi_mikro, diunduh pada tanggal 20 Mei 2012

⁹³ Herbert Hovenkamp, *ANTITRUST*, hlm 55

A perfectly competitive market has the following characteristic :

- (a) *All sellers make an absolutely homogeneous product, so that customers do not care which seller they purchase from, provided that price is the same;*
- (b) *Each seller in the market is so small in proportion to the entire market that the seller's increase or decrease in output, or even its exit from the market will not noticeably affect the decisions of other sellers in the market;*
- (c) *All participants in the market have perfect knowledge of price, output and other information about the market.*

tertentu yang harganya ditentukan berdasarkan penilaian subyektif dari konsumen itu sendiri, sebagai contoh produk kesenian.

Persaingan usaha pada dasarnya merupakan implementasi dari sistem ekonomi dengan mekanisme pasar. Hasil pemikiran ekonomi klasik pada era *physiocracy*, seperti *Francois Quesnay* (1694-1774) menyatakan bahwa persaingan bebas terjadi sebagai hasil interaksi antara kekuatan penawaran dan permintaan dalam suatu pasar sehingga menghasilkan harga terbaik, dan masyarakat akan memperoleh manfaat apabila individu dibiarkan memenuhi kehendak pribadinya.⁹⁴ Pada era tersebut, terdapat pula doktrin yang mengekspresikan pemikiran Adam Smith, dalam bahasa Perancis yaitu : "*laissez faire, laissez passer*", yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi "*let it be, let it go*", suatu pandangan yang menyatakan bahwa pemerintah sebaiknya tidak mencampuri urusan ekonomi.⁹⁵ Pada intinya pemikiran ekonomi klasik ini menekankan adanya *invisible hand* dalam pengelolaan sumberdaya ekonomi, dan oleh karenanya tidak perlu peran [pemerintah](#) karena akan mengganggu proses berjalannya mekanisme pasar. Konsep *invisible hand* ini kemudian direpresentasikan sebagai mekanisme dimana harga sebagai penentu akibat persaingan usaha, sehingga setiap perusahaan didorong untuk memproduksi dengan biaya serendah mungkin.⁹⁶

Dalam perkembangannya, sistem ekonomi dengan mekanisme pasar tidak dapat berjalan dengan baik, terutama setelah Amerika Serikat mengalami krisis ekonomi yang teramat parah pada awal tahun 1930-an, atau dikenal dengan jaman *malaise*. Pada saat itu timbul kritik terhadap akibat

⁹⁴ Johnny Ibrahim, HUKUM PERSAINGAN USAHA, hlm 83
"...free competition would result in an optimum allocation of resources."

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., hlm. 55, Harry Landreth dan David C. Colander, *History of Economic Thought*, berpendapat :
"...that market without government intervention result in an optimum allocation of resources because in the long run under competitive market, firm produce at the lowest possible average cost."

berlakunya sistem ekonomi dengan mekanisme pasar, yaitu berupa eksploitasi sumberdaya ekonomi oleh kelompok-kelompok tertentu (kartel) yang mengarah pada jatuhnya bursa saham New York tahun 1929. *John Maynard Keynes* pada saat itu menyampaikan kritik, melalui bukunya berjudul "*General Theory of Employment, Interest and Money*" bahwa sistem ekonomi dengan mekanisme pasar (*invisible hand*) tidak selamanya dapat berjalan sempurna. Pada kondisi tertentu diperlukan peran negara untuk dapat mengarahkan sistem ekonomi apabila terjadi ketidakstabilan dalam pasar. Ketidakstabilan dalam pasar justru dapat menyebabkan kegagalan suatu sistem mekanisme pasar itu sendiri.

Kritik terhadap mekanisme pasar juga disampaikan oleh Sadono Sukirno, bahwa :

- a. kebebasan yang tidak terbatas dapat menindas golongan lemah dan minoritas,
- b. kegiatan ekonomi itu sendiri adalah sangat tidak stabil,
- c. sistem ekonomi dengan mekanisme pasar cenderung akan menciptakan kekuatan monopoli,
- d. mekanisme pasar tidak dapat menyediakan secara efisien beberapa sumberdaya,
- e. interaksi produsen dan konsumen dalam mekanisme pasar mungkin menimbulkan "eskternalitas" yang merugikan, contoh : pencemaran lingkungan.⁹⁷

Berdasarkan kritik terhadap sistem ekonomi dengan mekanisme pasar (*invisible hand*), maka dalam kondisi ekonomi tertentu diperlukan peran negara agar distribusi sumberdaya mencapai sasaran. Negara turut serta mengarahkan penyediaan sumberdaya ekonomi, bahkan ikut campur tangan dalam penyediaan sumberdaya tersebut sepanjang pasar tidak dapat secara efisien melaksanakan pemenuhan sumberdaya. Hal ini dimaksud terutama untuk melindungi golongan masyarakat lemah. Pengembangan dari buah

⁹⁷ Ibid.

pemikiran *Keynes* ini dalam ilmu hukum dan ilmu politik dikenal dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Konsep persaingan usaha yang sehat, merupakan *antithesis* dari konsep persaingan usaha yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Dalam konsep persaingan usaha yang sehat, mekanisme pasar dalam rangka efisiensi pengelolaan sumberdaya masih diharapkan tetap terlaksana. Namun demikian pada kondisi tertentu, apabila terdapat akses negatif dari mekanisme pasar yang akan menimbulkan *posisi dominan* pada *pasar bersangkutan*, serta *pemusatan kekuatan ekonomi* yang dapat membentuk harga bersifat subyektif pada *pasar bersangkutan* sehingga timbul permasalahan pada *struktur pasar*, maka negara harus mengambil peran untuk mengarahkan jalur persaingan usaha tersebut kembali sehat.

Di Indonesia sendiri, konsep persaingan usaha tidak diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu instrumen dimana negara mengambil peran untuk mengarahkan persaingan usaha dapat berjalan dengan sehat. Bahkan, dalam kondisi tertentu negara dapat ikut serta menyediakan sumberdaya ekonomi bagi golongan masyarakat tidak mampu melalui mekanisme subsidi atau bantuan sosial lainnya yang ditetapkan setiap tahun berdasarkan Undang-Undang mengenai pengesahan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Namun demikian, mekanisme subsidi ini sedikit banyak akan mempengaruhi berjalannya mekanisme pasar.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Migas, yang merupakan *intrusi* peran negara, maka perusahaan gas bumi melalui pipa harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat. Syarat utama terciptanya prinsip persaingan usaha yang sehat pada perusahaan gas bumi melalui pipa yaitu perlu dilakukan pemisahan

(*unbundling*) terhadap perusahaan gas bumi melalui pipa menjadi 2 (dua) kegiatan sebagai berikut :

- c. pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu; dan
- d. pemasaran gas bumi melalui pipa yang dilakukan pada wilayah niaga tertentu.

Kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu, pengusahaannya bersifat *monopoli alamiah*. Sedangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat diharapkan dapat diterapkan pada kegiatan pemasaran gas bumi melalui pipa yang dilakukan dalam wilayah niaga tertentu. Aspek monopoli dan aspek persaingan usaha pada perusahaan gas bumi melalui pipa akan diuraikan dalam BAB IV penulisan ilmiah ini.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa perusahaan gas bumi melalui pipa mempunyai karakteristik monopoli alamiah, dan sifat monopoli pada umumnya adalah memaksimalkan keuntungan dengan menerapkan harga monopoli. Hal ini tentunya akan bertentangan dengan tujuan terciptanya efisiensi dalam perusahaan gas bumi melalui pipa itu sendiri. Untuk itu, diperlukan persyaratan-persyaratan lain agar perusahaan gas bumi melalui pipa dapat terlaksana sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Migas, antara lain : perlunya peran negara melalui lembaga/badan bersifat netral sebagai pengatur dan pengawas perusahaan gas bumi melalui pipa, ketersediaan jaringan pipa transmisi dan distribusi, ketersediaan suplai dan permintaan gas bumi (yang disusun dalam suatu neraca gas bumi), penentuan harga gas bumi, pemanfaatan bersama jaringan pipa (*open access*), tarif pemanfaatan pipa, dan penyelesaian perselisihan yang timbul dalam pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa. Persyaratan - persyaratan ini diperlukan untuk menghindari akses negatif dari sifat monopoli alamiah, dan untuk menciptakan efisiensi perusahaan gas bumi melalui pipa demi kepentingan konsumen.

3.2.2. Lembaga/Badan Sebagai Pengatur dan Pengawas Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Sebagaimana di negara-negara Amerika Serikat, Inggris dan Jepang, agar pengusahaan gas bumi melalui pipa dapat terlaksana berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, maka diperlukan pengaturan dan pengawasan oleh negara melalui pembentukan suatu lembaga/badan yang bersifat netral. Lembaga/badan tersebut harus mampu menerapkan mekanisme pengusahaan gas bumi melalui pipa yang adil dan transparan bagi semua pemangku kepentingan (*stake holders*). Pengaturan dan pengawasan pengusahaan gas bumi melalui pipa di Amerika Serikat dilaksanakan oleh suatu Badan yang dibentuk berdasarkan *Natural Gas Policy Act 1978* yaitu *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*. Sedangkan di Inggris pengaturan dan pengawasannya, berdasarkan *Gas Act 1986*, dilaksanakan oleh *The Office of Gas Regulation (Ofgas)* yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal. Khusus di Jepang, pengaturan dan pengawasan pengusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan langsung oleh lembaga pemerintah, yaitu *Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)*, berdasarkan *Gas Business Act* yang telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali.

Di Indonesia, pengaturan dan pengawasan pengusahaan gas bumi melalui pipa diatur oleh Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya. Secara umum Undang-undang Migas membagi kegiatan usaha migas ke dalam 2 (dua) bidang, yaitu : hulu meliputi eksplorasi dan eksploitasi migas, dan hilir meliputi pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga.⁹⁸ Kegiatan usaha hilir migas, berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Migas, diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa pengusahaan gas bumi melalui pipa dikategorikan sebagai kegiatan usaha hilir migas. Untuk mendukung agar pengusahaan gas bumi melalui pipa dapat dilaksanakan melalui

⁹⁸ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 5

mekanisme persaingan usaha yang sehat, maka sesuai Pasal 27 Undang-undang Migas, dilakukan pemisahan (*unbundling*) menjadi : kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa. Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) Undang-undang Migas, bahwa kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa yang menyangkut kepentingan umum, pengusahaannya diatur agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai. Dalam Penjelasan diuraikan sebagai berikut :

“Karena jaringan pipa gas merupakan sarana yang bersifat monopoli alamiah, pemanfaatannya perlu diatur dan diawasi dalam rangka menjamin pelayanan yang sama terhadap para pemakainya. Selanjutnya yang dimaksud dengan kepentingan umum dalam ketentuan ini adalah kepentingan produsen, konsumen dan masyarakat lainnya yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan gas bumi.”⁹⁹

Berdasarkan Pasal 8 ayat (4) diatur bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pengaturan dan pengawasan perusahaan gas bumi melalui pipa dengan memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat, dan kewajiban pemanfaatan jaringan pipa secara bersama (*open access*). Pengaturan dan pengawasan perusahaan gas bumi melalui pipa ini dilakukan oleh BPH Migas. Undang-undang Migas juga mengatur mengenai struktur BPH Migas, yaitu terdiri atas komite dan bidang. Komite terdiri atas 1 (satu) orang ketua merangkap anggota dan 8 (delapan) orang anggota,¹⁰⁰ sehingga jumlah keseluruhan komite berjumlah 9 (sembilan) orang. BPH Migas dipimpin oleh seorang Kepala yang berfungsi juga sebagai Ketua Komite.¹⁰¹ Ketua dan Anggota Komite BPH Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

⁹⁹ Ibid., Penjelasan Pasal ayat (3)

¹⁰⁰ Ibid., Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2)

¹⁰¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (LN Tahun 2002 Nomor 141, TLN Nomor 4253), Pasal 10 ayat (2) jo. Pasal 12

setelah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.¹⁰²

Sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (3) huruf d, e dan f Undang-undang Migas bahwa BPH Migas mempunyai tugas mengatur dan mengawasi, antara lain : perusahaan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi, tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil. Selanjutnya kewenangan BPH Migas berdasarkan Undang-undang Migas tersebut diuraikan lebih detail dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002, dalam Pasal 5, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h dan huruf i, sebagai berikut :

“Dalam menjalankan tugas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Migas, BPH Migas mempunyai wewenang :

- menetapkan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa sesuai dengan prinsip tekno ekonomi,
- menetapkan harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil dengan mempertimbangkan kemampuan daya beli masyarakat,
- menetapkan dan memberlakukan sistem informasi perusahaan dan akun pengaturan pada Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa,
- menyelesaikan perselisihan yang timbul terhadap pemegang hak khusus pengangkutan gas bumi melalui pipa dan/atau yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa,
- memberikan hak khusus pengangkutan gas bumi melalui pipa pada ruas tertentu dari transmisi gas bumi dan pada wilayah tertentu dari jaringan distribusi gas bumi melalui lelang berdasarkan Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (RIJTDGBN).”

Kewenangan BPH Migas tersebut di atas dilaksanakan oleh Komite dalam bentuk pengambilan keputusan yang lebih teknis, seperti : penetapan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa pada *ruas transmisi tertentu* atau *wilayah jaringan distribusi tertentu*, penetapan harga gas bumi untuk rumah

¹⁰² Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 47 ayat (3)

tangga di *wilayah tertentu*, penetapan *ruas transmisi tertentu* atau *wilayah jaringan distribusi tertentu* untuk dilelang, dan kebijakan teknis lainnya yang terkait dengan perusahaan gas bumi melalui pipa. Pengambilan keputusan dilakukan oleh Komite secara kolegal berdasarkan suara terbanyak melalui sidang komite dengan menerapkan prinsip-prinsip koordinasi. Keputusan yang telah diambil oleh Komite tersebut secara formal ditetapkan oleh Kepala BPH Migas.¹⁰³

Salah satu kewenangan BPH Migas adalah memberikan Hak Khusus kepada Badan Usaha. Hak Khusus ini merupakan hak yang bersifat monopoli untuk membangun dan mengoperasikan pipa pada *ruas transmisi tertentu* atau pipa pada *wilayah jaringan distribusi tertentu*. Pada *ruas transmisi tertentu* dibangun dan dioperasikan pipa transmisi yang mengangkut gas bumi dari sumber pasokan gas bumi atau lapangan-lapangan gas bumi ke satu atau lebih pusat distribusi dan/atau ke satu atau lebih konsumen besar. Sedangkan pada *wilayah jaringan distribusi tertentu* dibangun dan dioperasikan pipa yang mengangkut gas bumi dari pipa transmisi gas bumi atau dari pipa distribusi gas bumi ke pelanggan atau ke pipa distribusi gas bumi lainnya yang berbentuk jaringan. Dengan kata lain, pipa transmisi pada umumnya memiliki ukuran diameter yang lebih besar dari pipa distribusi.

Badan Usaha yang ingin melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa pada *ruas transmisi tertentu* atau *wilayah jaringan distribusi tertentu* wajib mendapatkan Hak Khusus. Hak Khusus tersebut diperoleh oleh Badan Usaha setelah mengikuti lelang. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh Badan Usaha untuk mengikuti lelang tercantum dalam dokumen teknis dan dokumen keuangan yang disiapkan oleh BPH Migas. Dokumen teknis tersebut meliputi :

- a. alternatif sumber pasokan,
- b. rencana jalur, panjang pipa, umur teknis (*lifetime*) dan diameter pipa,

¹⁰³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002, Pasal 27

- c. kelas lokasi pipa,
- d. kapasitas desain pipa,
- e. tekanan operasi pipa (*inlet* dan *outlet*),
- f. standar teknis pipa yang digunakan,
- g. koordinat wilayah jaringan distribusi gas bumi,
- h. fasilitas penunjang yang digunakan,
- i. jadwal kegiatan pembangunan pipa,
- j. pengalaman Badan Usaha yang terkait dengan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa.¹⁰⁴

Sedangkan dokumen keuangan meliputi :

- a. tanda bukti Surat Setoran Pajak (SSP),
- b. laporan keuangan Badan Usaha minimal 3 (tiga) tahun terakhir yang telah disetujui dan disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan Kantor Akuntan Publik.
- c. surat pernyataan kesanggupan/jaminan pendanaan dari lembaga keuangan apabila sebagian atau seluruh pendanaan berasal dari lembaga keuangan.
- d. Tarif yang ditawarkan beserta rincian perhitungannya.¹⁰⁵

Selanjutnya, Badan usaha yang memenangkan lelang akan ditetapkan oleh BPH Migas untuk mendapatkan Hak Khusus dalam rangka membangun dan mengusahakan pipa di ruas tertentu atau di wilayah jaringan distribusi tertentu.

Selain harus mendapatkan Hak Khusus dari BPH Migas, Badan Usaha juga wajib memperoleh Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa dari Pemerintah yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Minyak dan Gas

¹⁰⁴ Indonesia, Peraturan Badan Pengatur Hilir Migas Nomor 12/P/BPH Migas/11/2008, Pasal 11

¹⁰⁵ Ibid., Pasal 12 ayat (1)

Bumi selaku atas nama Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.¹⁰⁶ Hal ini dibedakan dengan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa, dimana dalam kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa tidak dipersyaratkan bagi Badan Usaha untuk memiliki Hak Khusus, oleh karena pada kegiatan usaha niaga gas bumi tidak ada unsur monopoli alamiah. Dengan kata lain, Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa, cukup hanya mendapatkan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi selaku atas nama Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun demikian, terdapat pengecualian bagi Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa *dedicated hilir*, di mana Badan Usaha tersebut, oleh karena kondisi tertentu, dapat membangun pipa distribusi tanpa melalui lelang. Pengertian kondisi tertentu sebagaimana diuraikan dalam BAB II adalah :

- a. pipa transmisi dan/atau pipa distribusi belum tersedia/terpasang,
- b. pipa transmisi dan/atau pipa distribusi sudah tersedia/terpasang tapi berdasarkan penilaian dari aspek teknis dan ekonomis tidak dapat dimanfaatkan secara bersama, atau
- c. belum ditetapkannya Wilayah Jaringan Distribusi dalam RIJTDGBN oleh Menteri, atau Wilayah Jaringan Distribusi tertentu untuk dilelang oleh BPH Migas.

Pembangunan pipa *dedicated hilir* tersebut adalah dalam rangka menunjang usaha niaga gas buminya kepada konsumen tertentu. Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa *dedicated hilir* ini selain harus mendapat Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa, juga diwajibkan memiliki Hak Khusus dari BPH Migas. Apabila Badan Usaha tidak dilengkapi dengan Izin Usaha tersebut dalam melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa atau kegiatan usaha niaga gas bumi

¹⁰⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Pasal 23 ayat (1), jo. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004, Pasal 13 ayat (1)

melalui pipa, maka dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Migas.¹⁰⁷

Kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral melalui Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi dalam memberikan Izin Usaha tersebut dalam rangka melakukan pengaturan dan pengawasan perusahaan gas bumi melalui pipa yang meliputi, antara lain :

- a. pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri,
- b. Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (RIJTDGBN),
- c. standar dan mutu gas bumi,
- d. keselamatan dan kesehatan kerja, serta pengelolaan lingkungan hidup,
- e. pemanfaatan teknologi dan rancang bangun dalam negeri (*local content*),
- f. penggunaan peralatan dan sistem alat ukur,
- g. kaidah keteknikan yang baik.

Pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral melalui Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi berdasarkan Izin Usaha tersebut adalah dalam rangka untuk memenuhi kepatuhan Badan Usaha terhadap ketentuan-ketentuan yang bersifat publik (*public legal compliance*). Sedangkan pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh BPH Migas berdasarkan Hak Khusus adalah secara spesifik untuk memenuhi kepatuhan Badan Usaha ketentuan-ketentuan dari sisi pengusahaannya (*business legal compliance*).

3.2.3. Ketersediaan Jaringan Pipa Transmisi dan Distribusi Gas Bumi

Dalam rangka mendukung perusahaan gas bumi melalui pipa dengan mekanisme persaingan usaha yang sehat, maka diperlukan ketersediaan fasilitas jaringan pipa pada ruas transmisi dan wilayah jaringan distribusi. Sebagaimana diuraikan pada BAB II, bahwa pada saat ini di

¹⁰⁷ Ibid., Pasal 53 huruf b dan huruf d

Indonesia jaringan pipa eksisting, baik pipa transmisi dan pipa distribusi, telah dioperasikan oleh 12 perusahaan dengan rincian sebagai berikut :

- a. Kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dilakukan oleh 4 (empat) Badan Usaha, yaitu :
 - e) PT. Transgasindo (PT. TGI),
 - f) PT. Sistima Aliran Gas Nusantara,
 - g) PT. Pertamina Gas (PT. Pertagas), dan
 - h) PT. PGN (Persero), Tbk
- b. Kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa yang memiliki jaringan pipa distribusi (pipa *dedicated hilir*) dilakukan oleh 8 (delapan) Badan Usaha, yaitu :
 - 1) PT. Banten Inti Gasindo,
 - 2) PT. Bayu Buana Gemilang,
 - 3) PT. Energasindo Heksa Karya,
 - 4) PT. Mitra Energi Buana,
 - 5) PT. Odira Energi Persada,
 - 6) PT. Pertiwi Nusantara Resources,
 - 7) PT. PGN (Persero) Tbk,
 - 8) PT. Sadikun Niagamas Raya.

Berdasarkan data yang bersumber dari Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, bahwa sarana dan fasilitas pipa yang terpasang sebagian besar berada di :

- a. Sumatera (Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau, Jambi dan Sumatera Selatan), dimana lapangan gas bumi gas bumi kebanyakan berada di daerah-daerah tersebut.
- b. Pulau Jawa (Banten, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur), dimana konsumen gas bumi (industri, komersil dan rumah tangga) kebanyakan berada di daerah-daerah tersebut, namun demikian hampir di sepanjang lepas pantai utara Pulau Jawa terdapat beberapa lapangan produksi gas bumi.

- c. Pulau Kalimantan, terutama di Kalimantan Timur sebagai sentra sumber produksi gas bumi yang sebagian besar produksinya di ekspor dalam bentuk CNG, dan sebagian kecil diangkut melalui pipa ke wilayah distribusi di sekitarnya untuk konsumen lokal.

Sedangkan untuk wilayah Indonesia Bagian Tengah dan Indonesia Bagian Timur Indonesia, masih sangat minim, bahkan belum ada sarana dan fasilitas pipa gas bumi yang terpasang.

Sehubungan dengan kendala tersebut di atas, dan dalam rangka pemberdayaan ekonomi di wilayah Indonesia Bagian Tengah dan Indonesia Bagian Timur Indonesia, serta mendukung program diversifikasi energi melalui pemanfaatan gas bumi, maka perlu disusun suatu rencana pengembangan sarana dan fasilitas jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi nasional. Pemerintah, melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, telah menyusun dan menetapkan Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional untuk tahun 2010 - 2025 dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0225 K/II/MEM/2010 tanggal 27 Januari 2010. Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (RIJTDGBN) Tahun 2010 - 2025 terdiri atas :

- a. Peta Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas Dedicated Hulu, Ruas Dedicated Hilir, Ruas Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota,
- b. Matriks Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas Dedicated Hulu, Ruas Dedicated Hilir, Ruas Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota.

Peta dan Matriks tersebut sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0225 K/II/MEM/2010.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Indonesia, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0225 K/II/MEM/2010, Diktum Kesatu

Telah diuraikan pada BAB II, bahwa Peta Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas *Dedicated Hulu*, Ruas *Dedicated Hilir*, Ruas Kepentingan Sendiri, dan Wilayah Distribusi Gas Kota disusun dalam kategori sebagai berikut :

- a. Kategori 1 (*Open Access*) adalah Ruas Transmisi atau Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan sumber gas. Khusus untuk Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi dalam rangka efisiensi, diharapkan juga dapat dipertimbangkan pengembangan wilayah perkotaan berdasarkan tata ruang sebagai sumber konsumen gas bumi.
- b. Kategori 2 (*Dedicated Hilir*) adalah pengembangan pipa distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan Gas Bumi dan kondisi infrastruktur dalam kerangka Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi yang pengusulan, pembangunan dan pengoperasiannya dilakukan oleh Badan Usaha sebagai kelanjutan kegiatan usaha niaga untuk keperluan mengangkut gas milik sendiri ke konsumen akhir tertentu.
- c. Kategori 3 (*Dedicated Hulu*) adalah ruas transmisi dan/atau ruas distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan sumber Gas Bumi dan keperluan operasi lapangan sebagai fasilitas pengangkutan Gas Bumi dalam kerangka Kegiatan Usaha Hulu.
- d. Kategori 4 (Kepentingan Sendiri) adalah ruas transmisi dan/atau ruas Distribusi Gas Bumi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan Gas Bumi dan ketersediaan Infrastruktur yang dalam pengusulan, pembangunan dan pengoperasiannya dilakukan oleh Konsumen Gas Bumi dalam rangka menyalurkan Gas Bumi untuk kepentingan Konsumen tersebut.
- e. Kategori 5 (Gas Kota) adalah Wilayah Jaringan Distribusi yang ditetapkan dengan mempertimbangkan pasokan Gas Bumi dan kebutuhan konsumen rumah tangga dan/atau pelanggan kecil

berdasarkan rencana pembangunan Pemerintah dalam rangka diversifikasi dan/atau konservasi energi.

Selanjut, berdasarkan RIJTDGBN pada Kategori 1 (*open access*) tersebut di atas, Kepala BPH Migas melalui sidang Komite akan menetapkan suatu *ruas pengangkutan tertentu* atau suatu *wilayah jaringan distribusi tertentu* untuk diumumkan secara terbuka dalam rangka lelang. Dari hasil lelang tersebut, Tim Lelang BPH Migas akan mengumumkan Badan Usaha pemenang lelang, dan Kepala BPH Migas akan menetapkan Badan Usaha sebagai pemegang Hak Khusus, yang merupakan hak monopoli bersifat alamiah, untuk melakukan pembangunan pipa dan fasilitas pendukungnya, serta melakukan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa. Nantinya, pipa dan fasilitas pendukungnya tersebut akan dimanfaatkan bersama (*open access*) oleh para pemilik gas bumi (*shipper*) untuk mengangkut gas bumi tersebut menuju ke konsumen akhir. Dengan demikian, Badan Usaha yang melakukan pembangunan dan mengusahakan pipa tersebut, sebagai *transporter*, akan mendapatkan imbalan jasa berupa tarif (*toll fee*).

3.2.4. Ketersediaan Suplai dan Permintaan Gas Bumi (Neraca Gas Bumi)

Sebagaimana diuraikan dalam BAB I bahwa cadangan gas bumi Indonesia per tahun 2010 adalah sebesar *157.14 TSCF*, yang terdiri dari cadangan terbukti sebesar *108.4 TSCF* dan cadangan potensial sebesar *48.74 TSCF*, atau sekitar 3% (tiga per seratus) dari cadangan gas bumi dunia. Cadangan gas bumi Indonesia tersebut dapat menjadi gambaran awal kemampuan pemenuhan gas bumi untuk kebutuhan domestik dan untuk keperluan ekspor. Hal yang perlu diperhatikan mengenai cadangan gas bumi tersebut adalah, bahwa komoditi gas bumi memiliki karakteristik yang berbeda dengan komoditi lain pada umumnya. Perbedaan karakteristik tersebut, adalah sebagai berikut :

- a. Gas bumi dikategorikan sebagai sumber energi yang tidak terbarukan, dimana kegiatan produksi di suatu lapangan gas bumi akan mengalami penyusutan cadangan (*depletion*). Hal ini berarti, gas bumi adalah merupakan komoditi terbatas, yang tentunya berbeda dengan komoditi dagang pada umumnya, dimana sumberdaya sebagai bahan baku dalam proses produksinya dapat terus diperbaharui.
- b. Proses produksi dan pemasaran gas bumi pada prinsipnya sangat berbeda dengan komoditi lain. Agar gas bumi dapat diproduksi, terlebih dahulu harus dapat dipastikan adanya pembeli gas bumi berdasarkan kontrak jual-beli gas bumi (*Gas Sales Agreement*). Sedangkan pada komoditi lain, kegiatan produksi dapat berjalan tanpa harus adanya transaksi jual-beli lebih dahulu.
- c. Untuk dapat dilakukan produksi gas bumi, maka terlebih dahulu dibutuhkan sarana dan fasilitas distribusi gas bumi terpasang, agar gas bumi tersebut dapat langsung dipasarkan. Sedangkan komoditi lainnya secara prinsip dapat terlebih dahulu dilakukan produksi. Selain itu, pembangunan sarana dan fasilitas distribusi gas bumi melibatkan teknologi dan modal investasi (*investment capital*) yang cukup besar dan bersifat jangka panjang. Sarana dan fasilitas distribusi gas bumi tersebut dapat berupa jaringan pipa dan fasilitas pendukungnya (seperti, antara lain : proses pemurnian, kompresor, *metering*), dan dapat melalui sarana angkut lain, yaitu : (i) dengan moda transportasi laut (*tanker*) dimana gas bumi tersebut harus dicairkan terlebih dahulu (*Liquefied Natural Gas / LNG*), atau (ii) dengan moda transportasi darat dimana gas bumi tersebut dikompresi terlebih dahulu (*Compressed Natural Gas / CNG*).

Berdasarkan ketiga karakteristik tersebut, maka kegiatan produksi dan pemasaran gas bumi (sisi *supply*) sangatlah bergantung pada adanya suatu perencanaan terlebih dahulu terkait dengan kebutuhan konsumen gas bumi (sisi *demand*). Perencanaan tersebut tersusun dalam suatu neraca gas bumi yang memberikan gambaran sisi *supply* dan sisi *demand*.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004, bahwa Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan kebijakan pemanfaatan gas bumi yang bersumber dari cadangan gas bumi, sehingga kebutuhan dalam negeri dapat dipenuhi secara optimal. Kebijakan pemanfaatan gas bumi didasarkan pada aspek teknis yang meliputi : cadangan gas bumi, peluang pasar Gas Bumi, dan infrastruktur yang tersedia maupun yang direncanakan, serta dengan memperhatikan usulan dari Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut BP Migas).¹⁰⁹ Dalam rangka pemenuhan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri ini, Kontraktor Kontrak Kerja Sama Migas (eksplorasi dan eksploitasi migas) wajib melaporkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengenai cadangan gas bumi yang baru ditemukan, sebelum diproduksi.¹¹⁰ Dalam hal cadangan Gas Bumi tersebut akan diproduksi, maka Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral terlebih dahulu memberikan kesempatan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun kepada konsumen di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan gas bumi-nya. Selanjutnya, dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak berakhirnya batas waktu 1 (satu) tahun pemberian kesempatan kepada konsumen di dalam negeri, maka Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral akan menyampaikan pemberitahuan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama Migas mengenai kondisi kebutuhan di dalam negeri.¹¹¹

Selanjutnya, dalam Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 diatur bahwa Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan kebijakan mengenai pemasokan gas bumi untuk keperluan dalam negeri setiap tahun sekali. Berdasarkan ketentuan tersebut, Menteri Energi dan

¹⁰⁹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, (LN Tahun 2004 Nomor 123, TLN Nomor 4435), Pasal 50

¹¹⁰ Ibid., Pasal 48 ayat (1)

¹¹¹ Ibid., Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2)

Sumber Daya Mineral menerbitkan pengaturan mengenai alokasi dan pemanfaatan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri, yaitu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03 Tahun 2010 tentang Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut diatur bahwa Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menentukan prioritas pemanfaatan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri yang akan digunakan sebagai sumber energi, bahan baku, maupun keperluan lainnya. Penentuan prioritas pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri didasarkan pada usulan dari BP Migas dengan memperhatikan keekonomian suatu lapangan gas bumi. Dalam menentukan prioritas pemanfaatan gas bumi tersebut, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan kebijakan mengenai Neraca Gas Bumi Indonesia, dimana kebijakan mengenai Neraca Gas Bumi Indonesia tersebut diperbaharui dan ditetapkan setiap tahun.¹¹²

Neraca Gas Bumi Indonesia termutakhir yang ditetapkan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral adalah Neraca Gas Bumi Indonesia Tahun 2011 – 2025. Dalam Definisi dijelaskan bahwa Neraca Gas Bumi Indonesia 2011 – 2025 adalah :

“kondisi pasokan (*supply*) – kebutuhan (*demand*) gas bumi Indonesia pada suatu *Region* yang berlaku untuk tahun 2011 – 2025 yang diperkirakan dari pasokan (*supply*) yang dapat dialirkan dari lapangan minyak dan gas bumi yang sedang berproduksi, rencana pengembangan lapangan yang disetujui, rencana pengembangan lapangan yang sedang diproses usulannya, kapasitas unit penyimpanan dan regasifikasi (*storage and regasification unit*), serta dari cadangan minyak dan gas bumi dari sumur eksplorasi, untuk memenuhi kebutuhan (*demand*) berdasarkan kesepakatan juga beli

¹¹² Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri, Pasal 3

gas (PJBG), negosiasi serta permintaan resmi konsumen pada tahun tertentu.”¹¹³

Selanjutnya, dalam neraca gas bumi tersebut ditetapkan pembagian *Region* menjadi 12 (dua belas) *Region*. Definisi dari *Region* adalah wilayah yang digunakan dalam perhitungan Neraca Gas Bumi Indonesia. Ke-12 (dua belas) *Region* tersebut adalah : Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Bagian Utara, Sumatera Bagian Selatan dan Tengah, Jawa Bagian Barat, Jawa Bagian Tengah, Jawa Bagian Timur, Kalimantan Bagian Timur, Sulawesi Bagian Selatan, Sulawesi Bagian Tengah, Papua, Kepulauan Riau, dan Maluku Bagian Selatan. Dalam masing-masing *Region* tergambar (dalam bentuk matriks dan grafik) posisi pasokan (*supply*) gas bumi (*existing supply* dan *potential supply*), dan posisi kebutuhan (*demand*) gas bumi (*existing demand* dan *potential demand*).

3.2.5. Harga Gas Bumi

Pada awalnya, ketentuan mengenai harga gas bumi di Indonesia sesuai Pasal 28 ayat (2) Undang-undang Migas, diatur sebagai berikut : “Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar”. Selanjutnya, dalam Pasal 28 ayat (3) diatur, bahwa “Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu”. Berdasarkan hasil uji materil (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, telah diputuskan pada tanggal 21 Desember 2004 bahwa Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹¹⁴

¹¹³ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Neraca Gas Bumi Indonesia 2011 – 2025 (Jakarta, 2011), hlm. 2

¹¹⁴ Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 (Berita Negara Nomor 01 Tahun 2005), hlm. 228 dan 232

Namun demikian, sejak Undang-undang Migas diundangkan pada tanggal 23 November 2001 sampai dengan saat ini, terdapat ketentuan mengenai pengaturan harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 46 ayat (3) huruf e Undang-undang Migas, sebagai berikut : “Tugas Badan Pengatur (BPH Migas) sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi pengaturan dan penetapan mengenai : ... e. harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil;...”.

Berdasarkan hasil Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka Pemerintah telah mengambil langkah dengan melakukan amandemen Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4436). Hasil amandemen tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4996) , yaitu : “mengubah ketentuan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Gas Bumi, sehingga menjadi “Harga Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi diatur dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah”.

Dengan mendasarkan pada Pasal 46 ayat (3) huruf e Undang-undang Migas, jo. Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Gas Bumi, maka diterbitkanlah Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa yang didalamnya juga mengatur mengenai harga jual gas bumi.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009, bahwa harga jual gas bumi melalui pipa terbagi atas :

- a. harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna rumah tangga dan pelanggan kecil,
- b. harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna tertentu, dan
- c. harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna umum.

Pengklasifikasian harga jual gas bumi berdasarkan konsumen pengguna gas bumi ini adalah sebagai implementasi kewenangan yang diamanatkan dalam Undang-undang Migas dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Gas Bumi, dimana kewenangan untuk mengatur dan menetapkan harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna rumah tangga dan pelanggan kecil berada pada BPH Migas. Sedangkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mempunyai kewenangan untuk menetapkan harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna tertentu. Yang dimaksud dengan pengguna tertentu adalah, antara lain : konsumen gas bumi untuk keperluan pembangkit tenaga listrik (*power plant*) dalam rangka penyediaan energi listrik untuk masyarakat luas. Sedangkan harga juga gas bumi melalui pipa untuk pengguna umum didasarkan pada kesepakatan antara penjual gas bumi (*shipper*) dengan pengguna umum. Yang dimaksud pengguna umum adalah perusahaan-perusahaan atau korporasi yang melaksanakan bisnis bersifat *pure profit*. Dalam melakukan perjanjian jual beli gas bumi (*Gas Sales Agreement/GSA*), penjual gas bumi (*shipper*) wajib memperhatikan :

- 4) Kemampuan daya beli konsumen gas bumi dalam negeri,
- 5) Kesiambungan penyediaan dan pendistribusian gas bumi,
- 6) Tingkat keekonomian dengan margin yang wajar.

Selanjutnya, harga jual gas bumi yang telah disepakati oleh penjual gas bumi (*shipper*) dan pengguna umum tersebut wajib dilaporkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.¹¹⁵

Pada prinsipnya, penjualan gas bumi melalui pipa dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. penjualan gas bumi di sisi hulu, dimana produsen gas bumi menjual gas bumi yang diproduksi dari lapangan gas bumi kepada penjual gas bumi (*shipper*) atau dapat langsung kepada konsumen/pengguna akhir, dengan titik serah (*transfer point*) gas bumi masih berada di fasilitas produsen gas bumi, dan
2. penjualan gas bumi di sisi hilir, dimana penjual gas bumi (*shipper*) menjual gas bumi-nya kepada konsumen/pengguna akhir, dengan titik serah (*transfer point*) gas bumi berada di fasilitas yang dibangun oleh *transporter*.

Secara umum, harga jual gas bumi melalui pipa yang diterapkan di sisi hulu didasarkan pada pengeluaran investasi (*capital expenditure*), biaya-biaya produksi (*production costs*) dari masing-masing lapangan gas bumi (setiap lapangan gas bumi memiliki karakteristik) ditambah margin keuntungan (*profit*). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, bahwa harga gas bumi diatur dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam pelaksanaannya, harga jual gas bumi melalui pipa di sisi hulu terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral berdasarkan usulan dari BP Migas sebagai pengendali Kontrak Kerja Sama Migas (*Production Sharing Contract / PSC*). Harga jual gas bumi yang diusulkan oleh BP Migas tersebut didasarkan pada keekonomian suatu lapangan produksi gas bumi, yang penyampaianya melalui beberapa skenario penghitungan sebagai bahan

¹¹⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2010, Pasal 21

pertimbangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dalam menyetujui harga jual gas bumi di sisi hulu.

Sedangkan harga jual gas bumi melalui pipa yang diterapkan di sisi hilir meliputi : harga gas bumi berdasarkan perjanjian jual beli gas bumi (*Gas Sales Agreement*) yang disepakati oleh produsen gas bumi, tarif pengangkutan gas bumi (*toll fee*), dan margin keuntungan (*profit*) bagi penjual gas bumi. Untuk harga gas bumi melalui pipa di sisi hilir ini, berdasarkan Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya, telah diterapkan pengaturan dan/atau penetapan harganya oleh Pemerintah. Untuk konsumen rumah tangga dan pelanggan kecil, Pemerintah melalui BPH Migas telah melaksanakan kewenangannya dengan menetapkan dan melakukan pengawasan atas harga gas bumi berdasarkan wilayah jaringan distribusi gas bumi tertentu, sebagai contoh : Peraturan BPH Migas Nomor 24/P/BPH Migas/VII/2001 tentang Harga Jual Gas Bumi untuk Pelanggan Rumah Tangga pada Jaringan Distribusi di Kota Depok (Kelurahan Beji dan Kelurahan Beji Timur). Berdasarkan Peraturan BPH Migas tersebut ditetapkan bahwa harga jual gas bumi untuk konsumen rumah tangga di Kota Depok adalah sebesar Rp. 2.790/M³. Sedangkan harga jual gas bumi melalui pipa untuk pengguna tertentu (seperti untuk keperluan pembangkit listrik), kewenangan penetapan dan pengawasannya berada pada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Berdasarkan hal tersebut Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral telah melakukan beberapa penetapan harga jual gas bumi melalui pipa, yang pada umumnya penjualan gas bumi melalui pipa tersebut dilakukan oleh PT. PGN (Persero) Tbk untuk keperluan pembangkit listrik dan *public utility* lainnya. Penetapan harga jual gas bumi melalui pipa oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, dan oleh BPH Migas sesuai kewenangannya tersebut, adalah sebagai bentuk keterlibatan Pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa, mengingat gas bumi merupakan komoditas terbatas dan tidak terbaharukan, namun tetap memperhatikan keekonomian pelaku usaha gas bumi melalui

pipa berdasarkan margin *profit* yang wajar, dan tidak diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar.

Praktek di Indonesia yang berlaku sampai saat ini, umumnya masih bersifat *bundling*, dimana penjual gas bumi (*shipper*) di sisi hilir bertindak pula sebagai pengangkut gas bumi (*transporter*). Hal ini berarti, penjual gas bumi (*shipper*) dalam menentukan harga gas bumi menerapkan komponen, antara lain : (i) harga gas bumi di sisi hulu (berdasarkan kesepakatan dengan produsen gas bumi), (ii) biaya investasi (*capital expenditure*), (iii) biaya operasi dan pemeliharaan (*operating and maintenance cost*), dan (iv) margin keuntungan (*profit*). Komponen penentuan harga yang berasal dari biaya investasi (*capital expenditure*), biaya operasi dan pemeliharaan (*operating and maintenance cost*), serta margin keuntungan (*profit*) pada umumnya bersifat subyektif, oleh karena penghitungan kedua komponen tersebut dilakukan dan ditetapkan oleh penjual gas bumi (*shipper*) di sisi hilir yang bertindak juga sebagai *transporter*. Apabila mekanisme perusahaan gas bumi melalui pipa berjalan sesuai dengan prinsip *unbundling*, maka komponen penentuan harga gas bumi, selain bersumber dari harga gas bumi di hulu, komponen lainnya adalah tarif pengangkutan gas bumi (*toll fee*) yang dibayar oleh *shipper* kepada *transporter*, dan margin. Terkait dengan tarif pengangkutan gas bumi (*toll fee*), berdasarkan Undang-undang Migas dan peraturan pelaksanaannya, kewenangan pengaturan dan pengawasannya berada di BPH Migas.

3.2.6. Pemanfaatan Bersama Sarana dan Fasilitas Pipa (*Open Access*)

Tujuan dari pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa (*open access*) adalah dalam rangka menciptakan suatu perusahaan gas bumi melalui pipa yang efisien. Sebagaimana telah diuraikan dalam BAB II, bahwa pembangunan sarana dan fasilitas pipa membutuhkan biaya investasi teknologi dalam jumlah besar dan tingkat pengembalian investasi tersebut bersifat jangka panjang. Di lain pihak, produksi gas bumi dari lapangan

produksi baru dapat terlaksana apabila sarana dan fasilitas pipa tersebut telah terpasang. Hal ini berarti, Badan Usaha yang membangun sarana dan fasilitas pipa harus mengeluarkan biaya dalam jumlah besar terlebih dahulu untuk pembangunan dan pemasangan sarana dan fasilitas pipa, dan baru menerima pendapatan setelah gas bumi dialirkan melalui fasilitas pipa yang dioperasikan. Pada umumnya, kapasitas pipa yang akan dibangun bergantung pada cadangan terbukti gas bumi di suatu wilayah dan calon konsumen (*potential buyer*) gas bumi. Selain itu, pada suatu ruas transmisi tertentu, pipa yang akan dibangun akan berkapasitas besar, oleh karena fungsi pipa tersebut akan mengangkut gas bumi dari beberapa lapangan produksi gas bumi menuju beberapa wilayah jaringan distribusi.

Pelaksanaan pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa (*open access*) tersebut diatur dan diawasi oleh BPH Migas. Berdasarkan hal tersebut, BPH Migas telah menerbitkan pedoman pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa dalam suatu Peraturan BPH Migas Nomor 15/P/BPH Migas/VII/2008. Oleh karena terdapat beberapa pihak yang terlibat dalam pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa ini, maka BPH Migas selaku pengatur dan pengawas menerapkan prinsip transparan, akuntabel dan adil bagi para pihak yang berkepentingan atas sarana dan fasilitas pipa gas bumi yang dimanfaatkan bersama tersebut.¹¹⁶ Badan usaha yang membangun dan mengoperasikan sarana dan fasilitas pipa mempunyai kewajiban untuk memberikan kesempatan yang sama kepada *shipper* atau para *shipper* untuk memanfaatkan sarana dan fasilitas pipa yang dimiliki/dikuasainya. Namun demikian, kewajiban tersebut bersifat limitatif, oleh karena adanya pertimbangan teknis dan ekonomis agar sarana dan fasilitas pipa tersebut dapat dimanfaatkan secara bersama (*open access*). Pertimbangan teknis dan ekonomis tersebut adalah sebagai berikut :

¹¹⁶ Indonesia, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 5/P/BPH Migas/VII/2008 tentang Pemanfaatan Bersama Fasilitas Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, Pasal 2

- a. fasilitas pipa mempunyai kapasitas lebih, dan berdasarkan aspek kelayakan teknis masih bisa dimanfaatkan secara bersama (*open access*),
- b. tidak mengganggu kegiatan operasional pemilik pipa selaku *transporter*,
- c. tidak mengurangi nilai keekonomian, antara lain tingkat pengembalian investasi (*rate of return*) *transporter*.¹¹⁷

Agar sarana dan fasilitas pipa dapat dimanfaatkan bersama, maka *shipper* terlebih dahulu harus menyampaikan permohonan tertulis kepada *transporter* dengan melampirkan data pendukung, termasuk spesifikasi gas bumi yang rencana disalurkan melalui fasilitas pipa *transporter*, yang tembusannya disampaikan juga kepada BPH Migas.¹¹⁸ Terhadap permohonan yang disampaikan oleh *shipper* beserta data pendukungnya, *transporter* mempunyai hak untuk menyatakan keberatan terhadap usulan pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa yang dimilikinya, dengan alasan tidak sesuai dengan aspek teknis dan ekonomis. *Transporter* wajib menyampaikan keberatan tertulis kepada *shipper* pemohon dan kepada BPH Migas dalam jangka waktu 1 (satu bulan) setelah permohonan pemanfaatan bersama fasilitas pipa diterima oleh *transporter*. Apabila jangka waktu 1 (satu) bulan, *transporter* tidak menyampaikan pernyataan keberatan, maka *transporter* dianggap menyetujui permohonan *shipper* untuk pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa milik *transporter*.¹¹⁹ Terhadap pernyataan keberatan atas pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas yang disampaikan oleh *transporter*, BPH Migas memiliki kewenangan untuk terlebih dahulu menilai alasan-alasan keberatan yang disampaikan oleh *transporter*. Apabila BPH Migas menerima alasan-alasan keberatan tersebut, maka *transporter* dapat mengajukan penolakan tertulis kepada *shipper* atas permohonan pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas. Sebaliknya, apabila BPH Migas menolak

¹¹⁷ Ibid., Pasal 4

¹¹⁸ Ibid., Pasal 5

¹¹⁹ Ibid., Pasal 6

alasan-alasan keberatan tersebut, maka *transporter* wajib memberikan kesempatan kepada *shipper* untuk memanfaatkan bersama sarana dan fasilitas pipa dimaksud.¹²⁰ Pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa dimaksud tertuang dalam Perjanjian Pengangkutan Gas Bumi (*Gas Transportation Agreement/GTA*). Muatan materi Perjanjian Pengangkutan Gas Bumi pada prinsipnya memuat hak dan kewajiban para pihak, termasuk tarif pengangkutan (*toll fee*) yang telah disepakati.

3.2.7. Tarif Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (*Toll Fee*)

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa BPH Migas berwenang untuk mengatur dan mengawasi tarif pemanfaatan sarana dan fasilitas pipa (*toll fee*). Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa (*toll fee*) berdasarkan definisi dalam Peraturan BPH Migas Nomor 16/P/BPH Migas/VII/2008 adalah biaya yang dipungut *transporter* dari *shipper* atas jasa pengangkutan gas bumi melalui pipa per satu *MSCF* (*Metric Standard Cubic Feet*) yang diangkut *transporter*.¹²¹ Sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (3) huruf d Undang-undang Migas bahwa BPH Migas bertugas untuk menetapkan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa. Dalam rangka pelaksanaan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, *transporter* harus terlebih dulu menyampaikan usulan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa secara tertulis dengan melampirkan rincian penghitungan dan data pendukung dan memaparkannya dihadapan Komite Badan Pengatur.¹²² Terhadap usulan penetapan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa dilakukan verifikasi dan evaluasi terlebih dahulu oleh Badan Pengatur, dan verifikasi tersebut wajib mempertimbangkan kepentingan dan masukan *transporter*, *shipper* dan

¹²⁰ Ibid., Pasal 8

¹²¹ Indonesia, Peraturan BPH Migas Nomor 16/P/BPH Migas/VII/2008 tentang Penetapan Tarif Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa, Pasal 1 angka 11

¹²² Ibid., Pasal 4

konsumen gas bumi.¹²³ Sebelum tarif pengangkutan gas bumi melalui ditetapkan oleh BPH Migas, maka terlebih dulu dilakukan dengan pendapat dengan *transporter* bersama *shipper* atau para *shipper* yang menggunakan sarana dan fasilitas pipa milik *transporter*. Penetapan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa tersebut merupakan kewenangan mutlak BPH Migas berdasarkan hasil sidang Komite BPH Migas yang bersifat independen, tanpa meminta persetujuan dari *transporter* dan/atau *shipper* atau kesepakatan antara *transporter* dan *shipper*.¹²⁴ Independensi BPH Migas dalam penetapan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa sangatlah penting, karena menyangkut perlindungan terhadap kepentingan konsumen gas bumi dan pengembangan perusahaan gas bumi melalui pipa itu sendiri. Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa yang ditetapkan oleh BPH Migas akan mempengaruhi harga di tingkat konsumen gas bumi, selain itu juga akan mempengaruhi skala keekonomian (*economic of scale*) investasi pembangunan sarana dan fasilitas pipa.

Dalam rangka pelaksanaan independensi BPH Migas untuk penetapan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa, BPH Migas menyusun dan mengatur kriteria penerapan tarif, yaitu berdasarkan : sistem perangko (*postage stamp*) atau sistem jarak (*distance*). Berdasarkan definisi sebagaimana diatur dalam Peraturan BPH Migas Nomor 16/P/BPH Migas/VII/2008, bahwa yang dimaksud dengan penerapan sistem perangko (*postage stamp*) adalah suatu penerapan tarif yang sama dalam pengangkutan gas bumi dari sumber gas bumi menuju ke konsumen gas bumi pada setiap titik serah dalam suatu wilayah tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan penerapan sistem jarak (*distance*) adalah suatu penerapan tarif yang berbeda tergantung jarak pengangkutan gas bumi melalui pipa dari sumber gas bumi menuju ke konsumen gas bumi pada setiap titik serah dalam suatu wilayah

¹²³ Ibid., Pasal 6

¹²⁴ Ibid., Pasal 7

tertentu.¹²⁵ Perbedaan penerapan tarif antara kedua sistem tersebut adalah, tarif diterapkan pada sistem perangko (*postage stamp*) adalah sama pada setiap titik serah dalam suatu jalur pipa gas bumi dari sumber gas bumi menuju konsumen pada suatu wilayah tertentu, sedang tarif yang diterapkan pada sistem jarak (*distance*) adalah tarif tersebut tergantung pada jarak gas bumi yang diangkut dalam suatu jalur pipa dari sumber gas bumi menuju konsumen pada suatu wilayah tertentu.

Dalam mengusulkan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa, transporter wajib melakukan penghitungan usulan tarif didasarkan pada *IRR* yang nilainya ditetapkan sama dengan nilai *WACC*.¹²⁶ Sesuai definisi dalam Peraturan BPH Migas Nomor 16/P/BPH Migas/VII/2008, bahwa yang dimaksud dengan *IRR* (*Internal Rate of Return*) adalah tingkat diskonto yang menyamakan nilai sekarang dari penerimaan dan pengeluaran di masa yang akan datang pada kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa. Sedangkan yang dimaksud dengan *WACC* (*Weighted Average Cost of Capital*) adalah rata-rata tertimbang biaya modal sendiri (*equity*) dan modal pinjaman (*debt*) yang diinvestasikan dalam suatu kegiatan usaha. Parameter yang digunakan dalam perhitungan *WACC* terdiri dari :

- a. modal sendiri (E),
- b. modal pinjaman (D),
- c. bunga pinjaman (i),
- d. tingkat pajak pendapatan (t),
- e. tingkat bebas resiko (Rf),
- f. sensitivitas laju pengembalian aset (*return*) perusahaan terhadap pergerakan pasar modal, beta (β),
- g. *base premium for more equity market (MEM)*,

¹²⁵ Ibid., Pasal 8

¹²⁶ Ibid., Pasal 9

h. Indonesia *country risk premium (ICRP)*.¹²⁷

Berdasarkan parameter tersebut, maka BPH Migas menyusun rumus untuk penghitungan *WACC*, sebagai berikut :

$$WACC = CoE \times E / (D + E) + CoD \times D / (D + E),$$

dimana :

$$CoE = \text{biaya modal sendiri} = R_f + \beta (MEM + ICRP)$$

$$CoD = \text{biaya modal pinjam} = i \times (1 - t)$$

Data parameter R_f , *MEM*, *ICRP* dan β merupakan data terkini yang diambil dari publikasi yang tersedia dan ditetapkan oleh BPH Migas sesuai dengan tahun investasi dilakukan. Apabila parameter β untuk *transporter* belum dipublikasikan, data parameter β yang digunakan adalah data parameter β Badan Usaha sejenis yang telah pernah dipublikasikan. Dalam hal data parameter β untuk *transporter* dan data parameter β Badan Usaha sejenis, keduanya belum pernah dipublikasikan, maka sesuai dengan tahun investasi yang dilaksanakan, *transporter* dapat menggunakan publikasi tahun terdekat dari tahun investasi yang sedang dilaksanakan.¹²⁸

Parameter yang digunakan dalam penghitungan *Internal Rate of Return (IRR)* terdiri atas :

- a. investasi,
- b. pendapatan, dan
- c. biaya yang meliputi biaya operasi dan pemeliharaan (*operating and maintenance*), depresiasi, pajak pendapatan, iuran BPH Migas, biaya Hak Khusus dan bunga pinjaman.¹²⁹

Investasi tersebut di atas timbul dari biaya-biaya yang terkait langsung dengan pengadaan/pembangunan sarana dan fasilitas yang meliputi, namun

¹²⁷ Ibid., Pasal 10

¹²⁸ Ibid., Pasal 11

¹²⁹ Ibid., Pasal 12

tidak terbatas pada : pipa, kompresor, *metering, regulator, Right of Way* (RoW), peralatan kontrol, *valve, booster, scrubber*, tangki, bangunan, peralatan keselamatan kerja dan lingkungan. Sumber pendaan untuk investasi dapat berasal dari modal sendiri (*equity*) dan/atau pinjaman (*debt*). Modal sendiri (*equity*) adalah bersumber dari dokumen ekuitas perusahaan yang harus dapat dibukti keberadaannya kepada BPH Migas. Sedangkan pinjaman (*debt*) adalah pinjaman yang dapat dibuktikan dengan dokumen pinjaman yang ditandatangani oleh *transporter* dan pemberi pinjaman, dimana isi dokumen tersebut antara lain : bunga pinjaman dan jangka waktu pengembalian pinjaman yang dikenakan kepada *transporter*.¹³⁰ Sedangkan pendapatan didasarkan pada keseluruhan volume gas bumi yang diangkut melalui fasilitas *transporter* berdasarkan kontrak antara *transporter* dan *shipper* (*Gas Transportation Agreement / GTA*). Apabila sarana dan fasilitas pengangkutan gas bumi telah dimanfaatkan bersama oleh *shipper* dan dioperasikan oleh *transporter*, di lain pihak usulan mengenai tarif belum disampaikan oleh *transporter* kepada BPH Migas, maka pendapatan *transporter* dihitung berdasarkan pada volume gas bumi aktual rata-rata yang diangkut selama 2 (dua) tahun terakhir.¹³¹ Ruang lingkup biaya operasi dan pemeliharaan meliputi namun tidak terbatas pada : (i) biaya tenaga operasional, (ii) biaya inspeksi, kalibrasi dan commisioning, (iii) biaya sistem informasi dan komunikasi, (iv) biaya pemeliharaan sarana dan fasilitas, dan (v) biaya administrasi dan umum, asuransi, termasuk pengurusan perijinan.¹³²

Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa berlaku terhitung pada tanggal ditetapkan tarif tersebut berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pengatur, dan *transporter* beserta *shipper* atau para *shipper* wajib menerapkan tarif tersebut. Namun demikian, terhadap tarif pengangkutan gas

¹³⁰ Ibid., Pasal 13

¹³¹ Ibid., Pasal 14

¹³² Ibid., Pasal 15

bumi melalui pipa yang telah ditetapkan tersebut dapat dilakukan penyesuaian. Penyesuaian tarif tersebut dapat dilakukan berdasarkan inisiatif BPH Migas dengan meminta transporter untuk menyampaikan usulan penyesuaian tarif, atau dapat berdasarkan inisiatif usulan dari *transporter* sendiri. BPH Migas berinisiatif untuk melakukan penyesuaian tarif, dikarenakan terdapat salah satu atau beberapa kondisi sebagai berikut :

- a. adanya perubahan nilai investasi, atau adanya investasi baru,
- b. adanya penambahan atau pengurangan jumlah *shipper*,
- c. adanya perubahan biaya operasi dan pemeliharaan yang berpengaruh secara signifikan terhadap keekonomian *transporter*,
- d. habisnya masa manfaat ekonomis yang diperhitungkan dalam penetapan tarif yang berlaku,
- e. adanya perubahan kontrak (*Gas Transportation Agreement*) yang terkait dengan perubahan volume gas bumi yang diangkut.

Transporter dapat mengajukan usulan penyesuaian tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa kepada BPH Migas dengan menyebutkan alasan dengan melampirkan rincian penghitungan serta data pendukung.¹³³ BPH Migas dapat menyetujui atau menolak usulan penyesuaian tarif pengangkutan gas bumi yang diusulkan oleh *transporter*.

3.2.8. Penyelesaian Perselisihan Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Berdasarkan Pasal 9 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009, jo. Pasal 5 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, bahwa BPH Migas mempunyai wewenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul terhadap Badan Usaha pemegang Hak Khusus pengangkutan gas bumi melalui pipa dan/atau yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan usaha

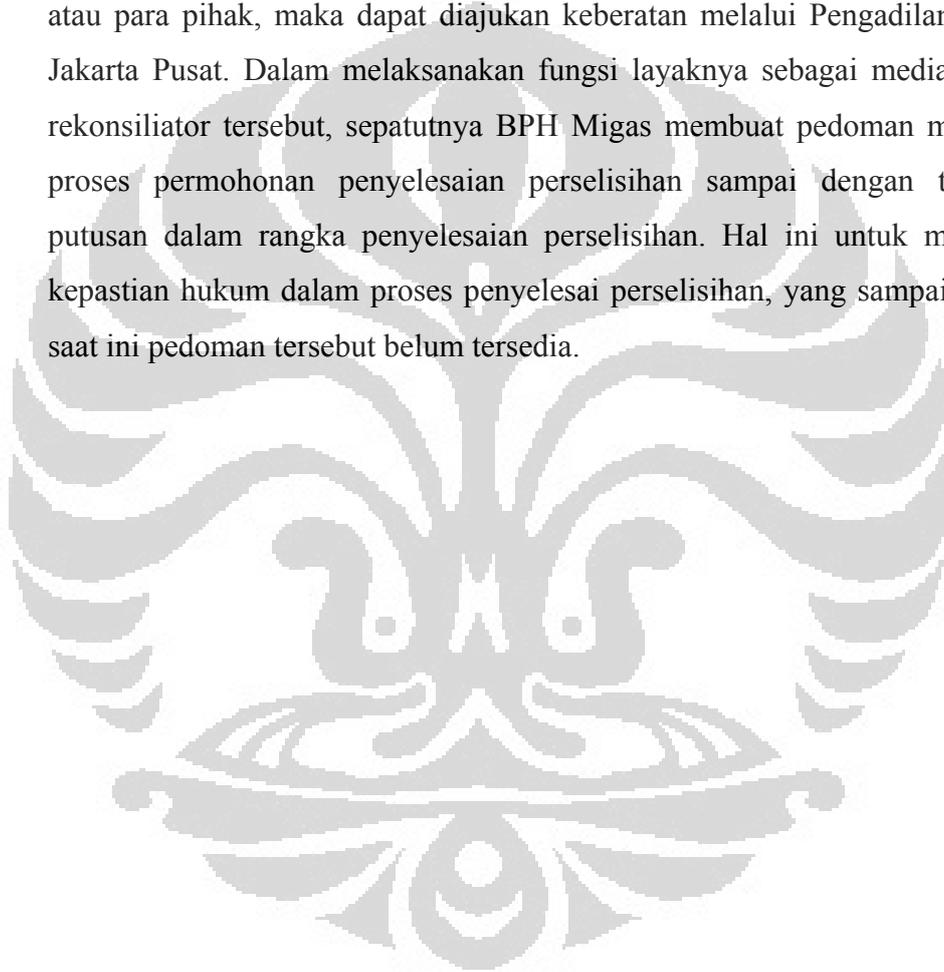
¹³³ Ibid., Pasal 22 jo. Pasal 23

pengangkutan gas bumi melalui pipa. Dalam satu fasilitas pipa yang dimanfaatkan bersama oleh *shipper* atau para *shipper* dan dioperasikan oleh *transporter*, tersimpan potensi konflik. Sebagaimana telah diuraikan, bahwa *transporter* gas bumi melalui pipa diberikan Hak Khusus oleh Badan Pengatur, sebagai suatu hak monopoli bersifat alamiah, untuk mengoperasikan dan mengusahakan fasilitas pipanya di suatu ruas pengangkutan tertentu atau wilayah jaringan distribusi tertentu. Berdasarkan hak monopoli alamiah, maka *transporter* memiliki posisi dominan bagi *shipper* atau para *shipper* yang menggunakan fasilitas pipa milik *transporter*.

Untuk mengantisipasi penyalahgunaan Hak Khusus yang dilakukan oleh *transporter*, atau timbulnya interpretasi yang berbeda terhadap substansi perjanjian pengangkutan gas bumi (*Gas Transportation Agreement / GTA*), maka *shipper* atau para *shipper* dapat mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan kepada BPH Migas. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009, BPH Migas diberikan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan secara administrasi terhadap ketidakpatuhan Badan Usaha yang telah mendapatkan Hak Khusus. Beberapa kasus dalam pengangkutan gas bumi melalui pipa yang dapat menimbulkan perselisihan, antara lain : penyesuaian tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa secara sepihak oleh *transporter*, perubahan tekanan (*pressure*) gas bumi yang dialirkan pada fasilitas pipa *transporter*, dan keputusan-keputusan bisnis lainnya yang dikeluarkan oleh *transporter* terkait pengoperasian fasilitas pipa yang mengakibatkan kerugian pihak *shipper* dan/atau konsumen gas bumi. Potensi perselisihan tersebut di atas dapat diakibatkan oleh akses negatif dari sifat monopoli alamiah, dalam bentuk Hak Khusus, yang diberikan oleh BPH Migas kepada *transporter*.

BPH Migas dalam menyelesaikan perselisihan yang timbul akibat Hak Khusus atau akibat pelaksanaan pengangkutan gas bumi melalui pipa

berfungsi layaknya sebagai mediator atau rekonsiliator. Hal ini dikarenakan, BPH Migas bukan merupakan suatu lembaga judisial, seperti lembaga peradilan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009, bahwa apabila penyelesaian perselisihan yang dilakukan oleh BPH Migas tidak dapat diterima oleh salah satu pihak atau para pihak, maka dapat diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam melaksanakan fungsi layaknya sebagai mediator atau rekonsiliator tersebut, sepatutnya BPH Migas membuat pedoman mengenai proses permohonan penyelesaian perselisihan sampai dengan terbitnya putusan dalam rangka penyelesaian perselisihan. Hal ini untuk menjamin kepastian hukum dalam proses penyelesaian perselisihan, yang sampai dengan saat ini pedoman tersebut belum tersedia.



BAB 4

TINJAUAN MONOPOLI PENGUSAHAAN GAS BUMI MELALUI PIPA TERHADAP PASAL 51 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

4.1. Pemberlakuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Sebagaimana diuraikan dalam BAB I, bahwa gas bumi merupakan komoditas yang sangat strategis, oleh karena gas bumi digunakan sebagai sumber energi (bahan bakar), bahan baku industri, dan dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan negara seiring dengan harga gas bumi yang terus membaik. Selain itu, gas bumi merupakan sumber energi yang tidak dapat diperbaharui (komoditas terbatas), sehingga pengusahaan dan pemanfaatannya harus dilaksanakan secara arif dan bijaksana bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat cadangan minyak bumi Indonesia yang semakin menyusut, maka perlu dilakukan diversifikasi pemanfaatan sumber energi lain yang lebih efisien untuk saat ini diusahakan, yaitu gas bumi. Pemerintah mendorong pemanfaatan gas bumi untuk industri-industri yang sangat strategis, seperti : pembangkit listrik, pembuatan pupuk, pembuatan bahan bangunan dan pengolahan bahan makanan. Dengan demikian, pengusahaan gas bumi pada saat ini dapat menjadi faktor utama penggerak perekonomian. Berdasarkan uraian tersebut, maka gas bumi merupakan komoditas yang sangat strategis, serta merupakan cabang produksi yang sangat penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, yang berdasarkan Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dikuasai oleh Negara.

Pengertian “dikuasai oleh negara” berdasarkan yuridis-historis, tidak berarti bahwa negara bertindak sebagai pemilik atas cabang-cabang produksi tersebut, tetapi merupakan pengejawantahan kekuasaan negara untuk mengatur agar cabang-cabang produksi dapat didayagunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹³⁴ Peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan perbuatan administrasi negara, baik bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang tidak bersifat hukum (faktual). Kedua perbuatan administrasi negara tersebut bertujuan untuk memenuhi hak dasar rakyat.¹³⁵ Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan pemahaman bahwa negara memegang kekuasaan monopoli atas kegiatan ekonomi yang bersumber dari cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pemahaman mengenai negara memegang kekuasaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha perlu diawali dengan karakter strategis negara dalam perekonomian nasional dan lingkup masalah yang dihadapi negara untuk mewujudkan pasar yang sempurna. Secara sederhana fungsi negara dalam sistem perekonomian adalah melakukan pengaturan agar kegiatan ekonomi berjalan sesuai dengan manfaatnya yang mendorong terciptanya struktur ekonomi yang mapan.¹³⁶ Menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa pengertian dasar negara dalam tataran hukum memiliki tiga asas pokok, yaitu :

1. asas monopoli pakca (*zwangmonopoli*), yang berarti monopoli penggunaan kekuasaan negara dan monopoli penggunaan paksaan untuk membuat orang menaati apa yang menjadi keputusan penguasa negara hanya berada di tangan pejabat penguasa negara yang berwenang dan wajib untuk itu,

¹³⁴ Dian Puji N. Simatupang, *ACADEMIC PAPER* PEDOMAN PASAL 51 UU NOMOR 5 TAHUN 1999 – Monopoli dan atau Pemusatan Kegiatan yang Berkaitan dengan Bidang Produksi dan atau Distribusi Pemasaran Barang dan atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak serta Cabang Produksi Penting bagi Negara, (Jakarta : Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2008), hlm. 1

¹³⁵ Indonesia, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lampiran hlm. 2

¹³⁶ Dian Puji N. Simatupang, hlm. 8

2. asas persetujuan rakyat, artinya warga masyarakat hanya tunduk dan dapat dipaksa tunduk pada peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sah melalui persetujuan wakil rakyat di parlemen,
3. asas persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*), yaitu rakyat dan penguasa negara merupakan persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*), dimana hukum bagi rakyat dan penguasa negara sama dan sederajat.¹³⁷

Pengertian monopoli pakca (*zwangmonopoli*) tersebut sebetulnya berada dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Pada prinsipnya kewenangan monopoli tersebut lahir berdasarkan konstitusi negara dan dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang, yang merupakan hasil persetujuan wakil rakyat di parlemen. Hal ini sejalan dengan kaidah penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, yang lahir berdasarkan Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selanjutnya, pelaksanaan terhadap kaidah penguasaan negara tersebut perlu diatur dengan undang-undang yang merupakan produk parlemen. Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat diartikan sebagai kewenangan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha oleh negara. Kewenangan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha oleh negara sebenarnya merupakan fungsi negara untuk melakukan pengaturan secara pro aktif sebagai bentuk tindakan hukum negara untuk menyempurnakan pasar dan menghindari kemungkinan pelaku usaha beritikad buruk melakukan tindakan yang memperburuk pasar itu sendiri.¹³⁸

Setelah kemerdekaan Indonesia, berdasarkan konsiderans Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, bahwa minyak dan gas bumi merupakan cabang produksi yang amat penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak baik langsung maupun tidak

¹³⁷ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), hlm. 22

¹³⁸ Dian Puji N. Simatupang, hlm. 9

langsung. Oleh karenanya, berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa minyak dan gas bumi harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terkait dengan konsepsi “dikuasai negara” atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 menjabarkan konsep “dikuasai negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 5 ayat (1), dengan bunyi masing-masing pasal sebagai berikut :

- Pasal 2 : Segala bahan galian minyak dan gas bumi yang ada di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai Negara.
- Pasal 3 ayat (1) : Menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Pasal 4 Undang-undang tentang Pertambangan, maka pertambangan minyak dan gas bumi hanya diusahakan oleh Negara.
ayat (2) : Usaha Pertambangan minyak dan gas bumi dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata.
- Pasal 5 ayat (1) : Kuasa pertambangan ditetapkan dan diatur dalam peraturan yang mendirikan perusahaan itu.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tersebut, maka konsep “dikuasai negara” dijabarkan lebih luas menjadi konsep penguasaan, pengusahaan dan kepemilikan. Konsep penguasaan Negara terkandung dalam Pasal 2, dan konsep pengusahaan terkandung dalam Pasal 3. Sedangkan konsep kepemilikan terkandung dalam Pasal 5 ayat (1) dimana negara memberikan “kuasa pertambangan” kepada perusahaan negara yang dibentuk oleh Pemerintah. Definisi “kuasa pertambangan” dalam Pasal 1 huruf h Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 adalah wewenang yang diberikan kepada Perusahaan Negara untuk melaksanakan usaha pertambangan minyak dan gas bumi.

Selanjutnya, dengan terbitnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, maka “kuasa pertambangan” tersebut diberikan kepada Pertamina. Berdasarkan “kuasa pertambangan” itu, Pertamina melaksanakan usaha pertambangan minyak dan gas bumi seluas-luasnya. Ruang lingkup kegiatan usaha pertambangan minyak dan gas bumi yang dilakukan Pertamina meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971. Selain itu, sebagai pemegang “kuasa pertambangan”, Pertamina atas nama negara dapat mengadakan perjanjian kerjasama dengan perusahaan-perusahaan asing dalam rangka pengusahaan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi melalui Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract / PSC*). Dengan kata lain, bahwa Pertamina sebagai perusahaan negara diberikan kewenangan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 untuk melakukan monopoli kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Politik hukum yang mendasari lahirnya Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 adalah bahwa konsep “dikuasai negara” diartikan sebagai tidak hanya negara menguasai minyak dan gas bumi, tapi juga diartikan sebagai negara dapat mengusahakan dan memiliki minyak dan gas bumi yang kewenangannya dipegang oleh Pertamina. Hal ini berarti bahwa Pertamina sebagai suatu perusahaan yang melaksanakan kegiatan usaha, juga melaksanakan sebagian fungsi pemerintahan dalam hal penguasaan negara atas minyak dan gas bumi.

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Berdasarkan Undang-undang Migas tersebut, terjadi perubahan politik hukum mengenai pemahaman penguasaan negara atas minyak dan gas bumi, yang semula “negara mengusahakan dan memiliki” melalui pemberian sebagian kewenangan negara tersebut kepada Pertamina, selanjutnya

dikembalikan kepada negara untuk dilaksanakan oleh Pemerintah. Dengan demikian, telah terjadi restrukturisasi industri minyak dan gas bumi, dimana struktur industri minyak dan gas bumi yang semula terintegrasi vertikal (didominasi/dimonopoli oleh perusahaan milik negara) menjadi struktur yang terpecah-pecah (*unbundled*) dengan menumbuhkan kompetisi. Selain itu, terjadi reposisi kelembagaan, dimana peran perusahaan negara dikembalikan fungsinya sebagai pelaku usaha yang harus siap berkompetisi. Sedangkan, penguasaan negara atas minyak dan gas bumi sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai fungsi *regulator*.

Restrukturisasi berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi berlaku juga untuk perusahaan gas bumi melalui pipa. Sebagaimana telah diuraikan dalam BAB II, bahwa pada awalnya Pertamina diberikan kewenangan oleh negara berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 untuk membangun dan melaksanakan perusahaan minyak dan gas bumi dalam arti seluas-luasnya. Sedangkan PGN melaksanakan penugasan dari Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 sebagaimana telah diganti terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Gas Negara Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Ruang lingkup tugas PGN berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut meliputi : pembangunan, pengembangan produksi, penyediaan gas bumi, pengembangan jaringan transmisi, penyaluran dan distribusi gas bumi sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Sebelum berlakunya Undang-undang Migas, memang perusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan secara *bundling*, dimana ruang lingkup perusahaan gas bumi melalui pipa meliputi : pembangunan, pengembangan produksi, penyediaan gas bumi, pengembangan jaringan transmisi, penyaluran dan distribusi gas bumi, yang cenderung mengarah kepada pemusatan

kegiatan/monopoli. Setelah berlakunya Undang-undang Migas, sebagaimana diatur dalam Pasal 27, dilakukan pemecahan kegiatan (*unbundling*) perusahaan gas bumi melalui pipa menjadi :

- a. kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa pada ruas transmisi tertentu dan/atau wilayah jaringan distribusi tertentu, dan
- b. kegiatan pemasaran/niaga gas bumi melalui pipa pada wilayah niaga tertentu.

Dalam Penjelasan Pasal 27 Undang-undang Migas dijelaskan bahwa ketentuan pemisahan kegiatan (*unbundling*) ini dimaksudkan untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana dan mutu pelayanan.

Terkait dengan pemberlakuan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terhadap pelaksanaan perusahaan gas bumi melalui pipa, perlu terlebih dahulu diuraikan unsur-unsurnya. Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 yang diuraikan dalam Lampiran, bahwa ketentuan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dijelaskan dalam beberapa unsur, sebagai berikut :

1. Unsur “monopoli dan/atau pemusatan kegiatan”.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa definisi monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Unsur pemusatan kegiatan dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu : penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

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

Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur-unsur tersebut di atas, baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan atau dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Monopoli atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan : (1) produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

2. Unsur “produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak”. Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi :
 - a. alokasi, yang ditujukan pada barang dan atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat,
 - b. distribusi, yang diarahkan pada barang dan atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetap pada waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar, atau
 - c. stabilitas, yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus.
3. Unsur “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara”.

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

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

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

4. Unsur “diatur dengan undang-undang”.

Pengertian “diatur dengan undang-undang” merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan atau pemusatan kegiatan atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Hal ini berarti monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dengan undang-undang (bukan peraturan di bawah undang-undang). Undang-undang tersebut harus mencantumkan dengan jelas tujuan monopoli dan atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

5. Unsur “diselenggarakan oleh BUMN dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”.

- a. BUMN menurut Pasal 1 angka 1 Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah : Badan Usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Keberadaan BUMD adalah tidak sama dan tidak termasuk dalam ruang lingkup dan pengertian BUMN. Hal ini disebabkan pengaturannya yang bersifat khusus dan tatacara pendirian dan pertanggungjawabannya diatur berbeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan sendiri terkait dengan otonomi daerah.

- b. Diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk Pemerintah, memiliki pengertian bahwa badan atau lembaga tersebut dibentuk oleh Pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Badan atau lembaga tersebut melaksanakan tugas pelayanan umum (*public service*) yang kewenangannya berasal dari Pemerintah pusat dan dibiaya oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki kaitan dengan negara. Badan atau lembaga yang dibentuk itu memiliki ciri melaksanakan : (i) pemerintahan negara, (ii) manajemen keadministrasian negara, (iii) pengendalian dan pengawasan terhadap BUMN, dan atau (iv) tata usaha negara.
- c. Diselenggarakan badan atau lembaga yang ditunjuk Pemerintah memberikan pengertian bahwa badan atau lembaga tersebut memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara. Badan atau lembaga ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat administrasi yang berwenang.

BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah sebagai penyelenggaran monopoli atau pemusatan kegiatan tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaran monopoli dan pemusatan kegiatan-nya sebagian atau seluruhnya kepada pihak lain.

Dengan memperhatikan unsur-unsur yang tertuang dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, maka monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan merupakan cabang produksi penting bagi negara, pada dasarnya dimungkinkan untuk dilaksanakan. Namun demikian terdapat syarat utama yang

bersifat mutlak, bahwa pelaksanaan monopoli dan atau pemusatan kegiatan tersebut harus didasarkan pada undang-undang yang menyebutkan secara spesifik maksud dan tujuan serta ruang lingkup monopoli dan atau pemusatan kegiatan. Selain itu, dalam undang-undang dimaksud harus dijelaskan siapa yang melaksanakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan merupakan cabang produksi penting bagi negara.

Berdasarkan unsur-unsur dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, dan dengan memperhatikan Pasal 27 Undang-undang Migas, maka pengusahaan gas bumi melalui pipa yang seharusnya saat ini dilaksanakan adalah bersifat *unbundling*, yaitu : (i) kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan (ii) kegiatan usaha pemasaran/niaga gas bumi melalui pipa. Untuk menghindari benturan kepentingan yang merugikan pelaksanaan pemanfaatan bersama atas fasilitas pipa, maka Badan Usaha yang memiliki fasilitas pipa tersebut dan bertindak sebagai *transporter* dilarang untuk melakukan kegiatan pemasaran gas bumi melalui pipa. Tujuan dari pemecahan (*unbundling*) kegiatan ini adalah untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana serta mutu pelayanan. Namun demikian, secara prinsip dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa masih terkandung unsur monopoli yang bersifat alamiah (*natural monopoly*).

4.2. Aspek Monopoli dan Aspek Persaingan Usaha Pada Pengusahaan Gas Bumi Melalui Pipa

Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf b Undang-undang Migas bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha migas bertujuan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha *pengolahan, pengangkutan, penyimpanan* dan *niaga* secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. Usaha *pengolahan, pengangkutan, penyimpanan* dan *niaga* dalam Undang-undang Migas dikategorikan sebagai

kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi, sedangkan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi meliputi : eksplorasi dan eksploitasi. Hal ini berbeda dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara yang menggabungkan eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga menjadi satu kesatuan kegiatan usaha, atau dikenal dengan *bundling*, yang hanya dilaksanakan oleh Pertamina. Dengan berlakunya Undang-undang Migas, maka dilakukan pemecahan kegiatan (*unbundling*), dimana eksplorasi dan eksploitasi dikategorikan sebagai kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, sedangkan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga dikategorikan sebagai kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf b Undang-undang Migas maka penyelenggaraan kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi wajib berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan.

Pengusahaan gas bumi melalui pipa dalam konteks Undang-undang Migas adalah merupakan bagian dari kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi. Hal ini diatur dalam BAB V mengenai KEGIATAN USAHA HILIR, Pasal 27 Undang-undang Migas, bahwa pelaksanaan pengusahaan gas bumi melalui pipa dipecah menjadi dua kegiatan (*unbundling*), yaitu :

1. pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu; dan
2. pemasaran gas bumi melalui pipa yang dilakukan pada wilayah niaga tertentu.

Dalam Penjelasan Pasal 27 diuraikan bahwa ketentuan pemisahan kegiatan (*unbundling*) ini dimaksudkan untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana dan mutu pelayanan. Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 27 Undang-undang Migas dan Penjelasan, ditetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009, yang mengatur hal-hal bersifat teknis guna lebih mendorong mekanisme persaingan usaha yang sehat dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa. Salah

satu kaidah dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 yang mendukung untuk tidak terjadinya pemusatan kegiatan atau monopoli pada perusahaan gas bumi melalui pipa, adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 19, sebagai berikut :

- (1) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dan pemegang Hak Khusus pada ruas transmisi tertentu dan/atau wilayah jaringan distribusi tertentu dilarang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pengangkutan gas bumi yang dimiliki/dikuasainya,
- (2) dalam hal Badan Usaha tersebut di atas melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pengangkutan gas bumi yang dimiliki/dikuasainya, maka wajib membentuk Badan Usaha terpisah dan memiliki Izin Usaha Gas Bumi melalui pipa.

Meskipun Undang-undang Migas mensyaratkan perusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang sehat, namun pada prinsipnya terdapat aspek monopoli di dalamnya.

4.2.1. Aspek Monopoli

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bahwa monopoli adalah “penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha. Selanjutnya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur bahwa monopoli, berupa penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau atas penggunaan jasa tertentu, boleh dilakukan oleh pelaku usaha sepanjang monopoli tersebut adalah :

1. merupakan pelaksanaan lisensi dari pada Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI), yaitu : Hak Cipta, Paten, Merek Dagang, Desain Produk Industri, Rangkaian Elektronik Terpadu, Rahasia Dagang, dan perjanjian yang berkaitan dengan waralaba,

2. amanat dari pada undang-undang, dimana pelaku usaha dan ruang lingkup kegiatannya diatur secara tegas oleh undang-undang dimaksud. Selain pengecualian dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, masih terdapat monopoli yang boleh dilaksanakan terkait dengan sifat alamiah dari monopoli itu sendiri (*natural monopoly*). Sifat alamiah dari monopoli itu sendiri adalah dalam rangka efisiensi pemanfaatan suatu fasilitas umum (*public utility*) yang apabila tidak dilaksanakan justru akan timbul ketidak-efisienan. Sebagaimana diuraikan dalam BAB II, bahwa monopoli alamiah adalah suatu kondisi dimana biaya investasi teknologi dalam jumlah besar yang harus ditanggung, akan lebih efisien apabila pengusahaannya dilakukan oleh satu perusahaan. Biasanya, perusahaan ini dilaksanakan dalam bentuk investasi modal jangka panjang berbentuk fasilitas umum (*public utility*) dan keikut-sertaannya dibatasi (*entry barrier*), sebagai contoh : perusahaan sarana umum jaringan listrik, dan jaringan pipa air atau gas bumi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa monopoli dapat dilakukan sepanjang :
1. monopoli yang timbul dari perijinan HaKI (*monopoly by license*),
 2. monopoli oleh karena amanat undang-undang (*monopoly by law*),
 3. monopoli yang bersifat alamiah (*natural monopoly*).

Sebelum berlakunya Undang-undang Migas, perusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan secara *bundling*, dimana satu pelaku usaha melakukan seluruh kegiatan perusahaan yang meliputi : penyediaan gas bumi, pembangunan, pengembangan dan pengoperasian jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi, serta menyalurkan dan memasarkan gas bumi. Dengan berlakunya Pasal 27 Undang-undang Migas maka dilakukan pemecahan kegiatan (*unbundling*) perusahaan gas bumi melalui pipa menjadi kegiatan :

- a. pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu; dan
- b. pemasaran gas bumi melalui pipa yang dilakukan pada wilayah niaga tertentu.

Pada kegiatan pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu, pengusahaannya bersifat *entry barrier*, dimana hanya satu perusahaan yang dapat diberikan hak oleh negara untuk membangun jaringan pipa dan mengusahakannya. Hal ini dikarenakan, dalam pembangunan jaringan pipa gas bumi dibutuhkan biaya investasi (*investment capital*) dalam jumlah besar dan bersifat jangka panjang untuk mencapai nilai keekonomian, yang berakibat alokasi biaya operasional (*operating cost*) juga bersifat jangka panjang. Oleh karenanya, dalam rangka efisiensi biaya (*investment capital dan operating cost*) yang berdampak pada harga di tingkat konsumen, maka usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa dilaksanakan melalui mekanisme monopoli alamiah (*natural monopoly*). Mengingat pengangkutan gas bumi melalui pipa merupakan usaha yang bersifat monopoli, maka Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 mengatur bahwa Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa sekaligus sebagai pemegang Hak Khusus pada ruas transmisi tertentu dan atau wilayah jaringan distribusi tertentu (sebagai *transporter*) dilarang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pipa yang dimiliki dan dioperasikan oleh *transporter* tersebut. Hal ini bertujuan untuk menghindari benturan kepentingan *transporter* yang nantinya akan merugikan Badan Usaha niaga gas umum dan konsumen pengguna gas bumi.

4.2.2. Aspek Persaingan Usaha

Sebagaimana telah diuraikan bahwa berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Migas bahwa pengusahaan gas bumi melalui pipa dipecah menjadi dua kegiatan, yaitu : (i) usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa, dan (ii) usaha niaga gas bumi melalui pipa. Pada usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa terdapat karakter monopoli alamiah di dalamnya. Hal ini berbeda dengan pemasaran/niaga gas bumi melalui pipa, dimana penjual (*wholesaler / trader*) yang memiliki gas bumi berdasarkan perjanjian jual beli gas (*Gas Sales Agreement*) dengan produsen gas bumi, tentunya akan

mendistribusikan dan memasarkan kembali gas bumi-nya kepada konsumen akhir. Pendistribusian dan pemasaran gas bumi melalui pipa akan lebih efisien apabila memanfaatkan jaringan pipa gas bumi (sebagai *shipper*) yang dioperasikan oleh perusahaan pemilik jaringan pipa (*transporter*), dengan imbalan tarif dari penjual (*shipper*) kepada *transporter*. Penjualan gas bumi antara perusahaan niaga gas bumi sebagai penjual (*shipper*) dengan konsumen akhir pengguna gas bumi juga disepakati dalam perjanjian jual beli gas bumi (*Gas Sales Agreement*).

Jika dibandingkan dengan negara-negara seperti Amerika Serikat dan Inggris sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pemasaran gas bumi melalui pipa telah dapat dilaksanakan secara terbuka berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang sehat. Hal ini dimungkinkan oleh karena terdapat beberapa perusahaan niaga gas bumi yang pada umumnya memperoleh sumber pasokan gas bumi dari lapangan-lapangan produksi gas bumi di wilayah sekitar. Selain itu, didukung pula dengan tersedianya jaringan pipa transmisi yang menghubungkan satu lapangan gas bumi dengan lapangan gas bumi lainnya. Bahkan, jaringan pipa transmisi tersebut telah terhubung pula dengan jaringan pipa distribusi (dengan ukuran pipa yang lebih kecil) menuju instalasi penerima gas bumi milik konsumen pengguna gas bumi, sehingga jaringan pipa transmisi dan jaringan pipa distribusi yang terhubung tersebut dapat dimanfaatkan secara bersama-sama (*open access*). Dampak dari kompetisi dalam pemasaran gas bumi melalui pipa, antara lain :

- a. Konsumen pengguna gas bumi (khususnya konsumen industri) dapat mempunyai pilihan untuk mendapatkan pasokan gas bumi, dan tidak hanya terikat dari satu sumber penjualan. Sebagai contoh, konsumen gas bumi di Amerika Serikat dan di Inggris dapat memperoleh pasokan gas bumi dari perusahaan tertentu berdasarkan perjanjian jual beli gas (*Gas Sales Agreement*) bersifat jangka panjang, atau dapat juga memperoleh pasokan gas bumi dari pasar *spot* yang pada umumnya pelaksanaan transaksi jual-beli gas bumi tersebut lebih bersifat jangka pendek.

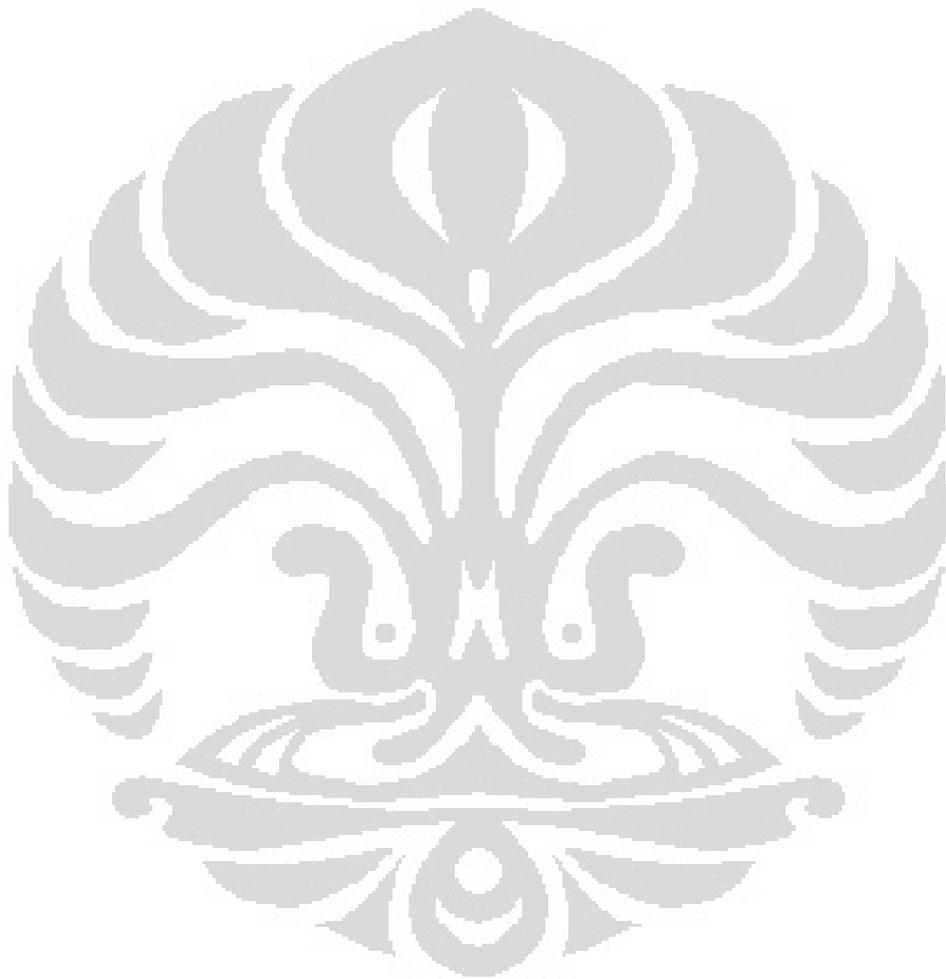
- b. Harga lebih bersaing, namun demikian mengingat gas bumi merupakan komoditi terbatas, maka Pemerintah wajib mengatur harga gas bumi bagi pengguna gas bumi tertentu, seperti : kelompok masyarakat tidak mampu dan industri penyedia kebutuhan pokok masyarakat (pembangkit listrik, pupuk).
- c. Efisiensi pemanfaatan sarana dan fasilitas pipa gas bumi.
- d. Pengelolaan korporat yang lebih efisien akibat persaingan usaha itu sendiri.
- e. Pelayanan kepada konsumen gas bumi semakin membaik.

Dengan demikian, agar pengusahaan gas bumi melalui pipa dapat terlaksana melalui mekanisme persaingan yang sehat, maka harus dilakukan pemecahan kegiatan (*unbundling*) menjadi :

1. usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa yang dilaksanakan oleh Badan Usaha (*transporter*) berdasarkan Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa dan Hak Khusus untuk suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu,
2. usaha niaga gas bumi melalui pipa yang dilaksanakan oleh Badan Usaha berdasarkan Izin usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa.

Selain itu, fasilitas pipa pada suatu ruas transmisi tertentu atau suatu wilayah jaringan distribusi tertentu yang dioperasikan oleh Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (*transporter*) harus dapat dimanfaatkan secara bersama (*open access*) oleh Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa, atau oleh konsumen akhir pengguna gas bumi (sebagai *shipper*). Dalam hal ini, konsumen akhir pengguna gas bumi dapat memperoleh sumber pasokan gas bumi langsung dari produsen gas bumi (kontraktor eksplorasi dan eksploitasi migas), atau dapat memperoleh sumber pasokan gas bumi melalui lebih dari satu Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi, sehingga kompetisi pada pemasaran gas bumi dapat berjalan. Agar persaingan usaha dapat berjalan dengan sehat, maka diperlukan peran Pemerintah sebagai pengatur dan pengawas jalannya pengusahaan gas bumi

melalui pipa yang pelaksanaannya dilakukan oleh BPH Migas sebagai badan pengatur yang bersifat independen dan tidak berpihak (*impartial*).



BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada BAB I sampai BAB IV, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka telah terjadi restrukturisasi pada pengusahaan gas bumi melalui pipa. Sebelumnya, pengusahaan gas bumi melalui pipa dilaksanakan hanya oleh perusahaan negara (PGN dan Pertamina) dengan mekanisme *bundling*. Ruang lingkup pengusahaannya meliputi : pengembangan produksi, penyediaan gas bumi, pengembangan jaringan pipa sampai ke distribusi dan pemasaran gas bumi, yang cenderung mengarah kepada pemusatan kegiatan/monopoli. Berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, maka kegiatan pengusahaan gas bumi melalui pipa dipecah (*unbundled*) menjadi : (i) usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa pada suatu ruas transmisi tertentu dan atau wilayah jaringan distribusi tertentu (sebagai *transporter*), dan (ii) usaha pemasaran/niaga gas bumi melalui pipa. Dalam Penjelasan Pasal 27 diuraikan bahwa ketentuan pemecahan kegiatan (*unbundling*) ini dimaksudkan untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dan meningkatkan efisiensi penggunaan prasarana dan mutu pelayanan.
2. Agar pengusahaan gas bumi melalui pipa secara *unbundling* dapat terlaksana melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat sebagaimana amanat Pasal 27 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, maka perlu didukung dengan kondisi-kondisi sebagai berikut : perlunya peran negara melalui lembaga/badan bersifat netral sebagai pengatur dan pengawas pengusahaan gas bumi melalui pipa, ketersediaan jaringan pipa transmisi dan distribusi, ketersediaan suplai dan permintaan gas bumi (yang disusun dalam suatu neraca gas bumi), penentuan harga gas bumi, pemanfaatan bersama jaringan

pipa (*open access*), tarif pemanfaatan pipa, dan penyelesaian perselisihan yang timbul dalam pemanfaatan bersama sarana dan fasilitas pipa. Persyaratan - persyaratan ini diperlukan untuk menghindari akses negatif dari sifat monopoli alamiah, dan untuk menciptakan efisiensi pengusahaan gas bumi melalui pipa demi kepentingan konsumen.

3. Pada pengusahaan gas bumi melalui pipa terdapat unsur monopoli alamiah dari segi pengangkutan gas bumi melalui pipa. Sedangkan pada usaha niaga gas bumi melalui pipa dapat dilaksanakan melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat. Pada dasarnya monopoli memiliki sifat memaksimalkan keuntungan dengan menerapkan harga monopoli. Hal ini akan bertentangan dengan tujuan terciptanya efisiensi pasar melalui persaingan usaha itu sendiri. Oleh karenanya berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 diatur, bahwa Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa sekaligus sebagai pemegang Hak Khusus pada ruas transmisi tertentu dan atau wilayah jaringan distribusi tertentu (sebagai *transporter*) dilarang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pipa yang dimiliki dan dioperasikan oleh *transporter* tersebut.

5.2. Saran

1. Agar pengusahaan gas bumi melalui pipa dapat terlaksana berdasarkan mekanisme *unbundling*, maka perlu terlebih dahulu pengembangan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi beserta fasilitas pendukungnya yang menghubungkan sumber produksi gas bumi menuju ke konsumen (industri, komersial dan rumah tangga). Sebagai *blueprint* pengembangan jaringan pipa transmisi dan distribusi gas bumi, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral telah menetapkan Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (RIJTDGBN) Tahun 2010 - 2025 yang pada prinsipnya memuat :

- a. Peta Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas *Dedicated Hulu*, Ruas *Dedicated Hilir*, Ruas Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota,
- b. Matriks Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi, Ruas *Dedicated Hulu*, Ruas *Dedicated Hilir*, Ruas Kepentingan Sendiri dan Wilayah Distribusi Gas Kota.

Berdasarkan RIJTDGBN tersebut, BPH Migas sesegera mungkin menetapkan ruas transmisi tertentu dan wilayah jaringan distribusi tertentu untuk dilelang secara terbuka. Badan Usaha pemenang lelang diberikan Hak Khusus oleh BPH Migas sebagai dasar pelaksanaan pembangunan pipa dan mengusahakan pipa tersebut sebagai *transporter*.

2. Oleh karena pasokan gas bumi berperan sangat penting dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa, maka di sisi hulu perlu dikembangkan lapangan-lapangan produksi gas bumi sebagai sumber pasokan gas bumi di Indonesia. BP Migas mempunyai wewenang sebagai pengendali Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) untuk mengawasi dan mendorong Kontraktor Kontrak Bagi Hasil agar meningkatkan produksi gas bumi di Wilayah Kerjanya melalui pengembangan lapangan. Untuk mengamankan pasokan gas bumi di dalam negeri, maka kewajiban *Domestic Market Obligation* (DMO) atas gas bumi yang dibebankan kepada Kontraktor Kontrak Bagi Hasil sebesar 25%, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03 Tahun 2010, agar dapat dilaksanakan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral bersama BP Migas. Hal ini untuk mengamankan peningkatan kebutuhan gas bumi domestik, sebagaimana tergambar dalam neraca gas bumi Indonesia Tahun 2011 – 2025 yang ditetapkan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.
3. Dalam rangka kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (*legal compliance*), maka kepada Badan Usaha yang telah mendapat Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (*Transporter*), antara lain : PT. PGN (Persero) dan PT. Pertamina Gas (Pertagas), agar dapat membuka akses (*open access*) pemanfaatan pipa transmisi dan distribusi yang dimiliki dan

dioperasikan oleh kedua BUMN tersebut. Selain itu, agar kedua BUMN tersebut dapat melaksanakan ketentuan Pasal 19 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa, yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa dan pemegang Hak Khusus pada ruas transmisi tertentu dan/atau wilayah jaringan distribusi tertentu dilarang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pengangkutan gas bumi yang dimiliki/dikuasainya,
- (2) dalam hal Badan Usaha tersebut di atas melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa pada fasilitas pengangkutan gas bumi yang dimiliki/dikuasainya, maka wajib membentuk Badan Usaha terpisah dan memiliki Izin Usaha Gas Bumi melalui pipa.

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

- Atmosudirdjo, Prajudi Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001)
- Bartlett III, Anderson G., et al., PERTAMINA – Indonesian National Oil, (Tulsa Oklahoma : Amerasiang Ltd, 1972)*
- Chandra, Vivek, *Fundamental of Natural Gas – An International Perspective* (Penn Well Corp. 2006)
- Creswell, John W., *Research Design – Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches, 2nd Edition* (Sage Publication Inc, 2002)
- Cronshaw, Ian, et al., Development of Competitive Gas Trading in Continental Europe – How to achieve workable competition in European Gas Market (IEA Information Paper – OECD/IEA, May 2008)*
- Herbert, Hovenkamp *ANTITRUST, Third Edition - Black Letter Series* (St. Paul, Minn. West Group, 1999),
- Ibrahim, Johnny, HUKUM PERSAINGAN USAHA – Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia, Cet. 3, (Malang : Bayumedia, 2009), hlm. 33
- Lubis, Andi Fahmi, dkk, Hukum Persaingan Usaha - Antara Teks dan Konteks, (*Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit GTZ GmbH*)
- Manan, Bagir, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Mandar Maju, Bandung 1995, hlm. 12
- Patmosukismo, Suyitno, MIGAS - Politik, Hukum dan Industri, cet. 1, (Jakarta ; PT. Fikahati Aneska, 2011)
- Salter, Michael and Julian Mason, Writing Law Dissertation : An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research, (Pearson Education Limited, 2007)*

Simatupang, Dian Puji N *ACADEMIC PAPER* PEDOMAN PASAL 51 UU NOMOR 5 TAHUN 1999 – Monopoli dan atau Pemusatan Kegiatan yang Berkaitan dengan Bidang Produksi dan atau Distribusi Pemasaran Barang dan atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak serta Cabang Produksi Penting bagi Negara, (Jakarta : Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2008)

II PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (LN Tahun 1960 Nomor 133; TLN Nomor 2070)

————— Undang-undang Nomor 14 Tahun 1963 tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" Antara P.N. Pertamina Dengan P.T. Caltex Indonesia dan *California Asiatic Oil Company (Calasiatic) Texaco Overseas Petroleum Company (TOPCO)* ; P.N. Permina Dengan P.T. Stanvac Indonesia, P.N. Permigan Dengan P.T. Shell Indonesia (LN Tahun 1963 Nomor 110; TLN Nomor 2599)

————— Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (LN Tahun 1971 Nomor 76; TLN Nomor 2971)

————— Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (LN Tahun 1999 Nomor 33; TLN Nomor 3817)

————— Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (LN Tahun 2001 Nomor 136, TLN Nomor 4152)

————— Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara dan Pendirian Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN) (LN Tahun 1965 Nomor 34)

————— Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1984 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Gas Negara (PGN) Menjadi Perusahaan Umum (Perum) (LN Tahun 1984 Nomor 39)

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Gas Negara menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) (LN Tahun 1994 Nomor 66)
- Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (LN Tahun 2002 Nomor 141, TLN Nomor 4253)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, (LN Tahun 2004 Nomor 123, TLN Nomor 4435)
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, (LN Tahun 2004 Nomor 124, TLN Nomor 4436),
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri
- Indonesia, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0225 K/11/2010 tentang Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional Tahun 2010 – 2025
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Neraca Gas Bumi Indonesia 2011 – 2025 (Jakarta, 2011)
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 12/P/BPH Migas/11/2008 tentang Lelang Ruas Transmisi, dan Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi Dalam Rangka Pemberian Hak Khusus
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Migas Nomor 12/P/BPH Migas/11/2008 tentang Lelang Ruas Transmisi dan Wilayah Jaringan Distribusi Gas Bumi Dalam Rangka Pemberian Hak Khusus
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 5/P/BPH Migas/VII/2008 tentang Pemanfaatan Bersama Fasilitas Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa

- Peraturan BPH Migas Nomor 16/P/BPH Migas/VII/2008 tentang Penetapan Tarif Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

III PUTUSAN MAHKAMAH KONTITUSI

Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 (Berita Negara Nomor 01 Tahun 2005),

IV MAKALAH

Nugroho, Hanan, “Deregulasi Setengah Hati : Tinjauan Terhadap Restrukturisasi Energi di Indonesia,”(makalah disampaikan pada Seminar Akademik Tahunan Ekonomi I, Pasca Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia & Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, Jakarta, 8-9 Desember 2004)

- Hanan “Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia : Tantangan dan Gagasan”, Perencanaan dan Pembangunan No. IX (September 2004),

V JURNAL DAN BULETIN

BPMIGAS, “Gas Bumi, Masa Depan Energi Indonesia,” Buletin BPMigas No. 73 (Agustus 2011)

Perusahaan Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2004, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2004)

- Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2005, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2005)

- Gas Negara, Laporan Tahunan – *Annual Report* 2008, (Jakarta : Perusahaan Gas Negara, 2008)

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi – Profil Badan Usaha Pemegang Izin Usaha Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Tahun 2010

VI INTERNET

Priddle, Robert, "Natural Gas Pricing 1998" <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/1990/gp98.pdf>, hal. 16, diunduh pada tanggal 7 Desember 2010

Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknologi Mineral dan Batubara, Teknologi Pengolahan dan Pemanfaatan Batubara – pengembangan produk briket kokas dari batubara, <http://www.tekmira.esdm.go.id/kp/Batubara/pengembanganbriketkokas.asp>, diunduh pada tanggal 3 Mei 2012.

Lihat sejarah pertamina
http://www.pertamina.com/index.php/detail/view/company_history/488/sejarah-pertamina, diunduh pada tanggal 31 April 2012

Lihat sejarah pengelolaan migas di Indonesia
<http://casdiraku.wordpress.com/2010/02/23/sejarah-pengelolaan-migas-indonesia.htm>, diunduh pada tanggal 30 April 2012

Ditjen Migas, "Gas Bumi Indonesia 3% Cadangan Dunia", <http://migas.esdm.go.id/#>, (Selasa 10 April 2012), diunduh 12 April 2012

<http://www.wisegeek.com/what-is-a-welfare-state.htm>, diunduh tanggal 29 April 2012

Wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Gas_alam, diunduh pada tanggal 30 April 2012

Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scale, diunduh pada tanggal 29 Mei 2012

<http://www.naturalgas.org/naturalgas/marketing.asp>, diunduh pada tanggal 14 Mei 2012

<http://openjurist.org/347/us/672/phillips-petroleum-co-v-state-of-wisconsin-state-of-texas>, diunduh pada tanggal 14 Mei 2012

William P. Albrecht, *Price Transparency in the US Natural Gas Market*, July 14, 2009, <http://www.ngsa.org/assets/Docs/Issues/19a-US-Natural-Gas-Market-Transparency-Study-by-Albrecht.pdf>, hlm. 2, diunduh pada tanggal 17 Mei 2012

<http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/051.pdf>, hlm. 68, diunduh pada tanggal 17 Mei 2012

Country Analysis Briefs, <http://www.eia.gov/cabs/japan/Full.html>, diunduh pada tanggal 18 Mei 2012

City Gas Industry's Agenda in Japan, <http://www.gas.or.jp/english/letter/images/04/pdf/Agenda1.pdf>, diunduh tanggal 18 Mei 2012

The International Comparative Legal Guide to : Gas Regulation, <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/4155.pdf>, hlm. 144, diunduh tanggal 18 Mei 2012

Haruki Takahashi, *Regulatory Form in the City Gas Industri and Competition between Energy Companies*, hlm. 2-7, <http://www.gas.or.jp/english/letter/images/04/pdf/regulatoryReform1.pdf>, diunduh pada tanggal 18 Mei 2012

http://id.wikipedia.org/wiki/Ekonomi_mikro, diunduh pada tanggal 20 Mei 2012

