

PRAKTEK MONOPOLI DISTRIBUSI GAS 3 KG

OLEH PT. PERTAMINA

TESIS



Oleh :

Nama : FAHMI ARISANDI

NPM : 12912011

BKU : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2013

PRAKTEK MONOPOLI DISTRIBUSI GAS 3 KG

OLEH PT. PERTAMINA

TESIS

Oleh :

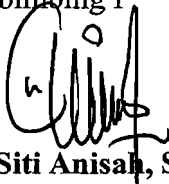
Nama : FAHMI ARISANDI

NPM : 12912011

BKU : HUKUM BISNIS

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I



Dr. Siti Anisah, S.H., M.H.

Tanggal 19 Juli 2013

Mengetahui,

Ketua Program Pasca Sarjana

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Dr. Nur Hafidhul Huda, S.H., M. Hum.

Tanggal 19 Juli 2013

**PRAKTEK MONOPOLI DISTRIBUSI GAS 3 KG
OLEH PT. PERTAMINA**

TESIS

Oleh :

Nama : FAHMI ARISANDI

NPM : 12912011

BKU : HUKUM BISNIS

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 27 Juli 2013 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 27 Juli 2013

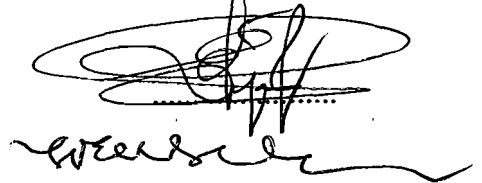
Tim Penguji

1. Ketua : Ery Arifudin, S.H., M.H.

2. Anggota : Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M. Hum., PH. D.

3. Anggota : Dr. Siti Anisah, S.H., M.H.

Tanda Tangan



.....



.....

Mengetahui,

Ketua Program Pasca Sarjana



.....
Ketua Universitas Islam Indonesia

.....
Dr. Imamatul Huda, S.H., M. Hum.

MOTTO

**“Dan sesungguhnya telah kami mudahkan Al-Qur’an untuk pelajaran,
maka adakah oarang yang mengambil pelajaran”?**

(Q.S. Al-Qomar 40)

**TEGAR DALAM IMAN
YAKIN DALAM MELANGKAH
CAKAP DALAM TINDAKAN
WAWASAN YANG MENANTANG**

(MAPALA UMY, 1983)

Semangat dan Logika Dasar Kami berpijak dan Melangkah....”

PERSEMBAHAN

Dengan segala kelebihan dan kekurangannya Tesis ini dipersembahkan kepada :

Drs. Asri Damsy, S.H. dan Rosiawaty

Vivin Ekawanto, Sri Martulena, Cikal dan Rara

Fikri Khairan, S.H., Yuli dan Aqiela

Ners. Maiki Harni, S. Kep.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji Syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan Tesis ini. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, Keluarga dan sahabatnya.

Tesis ini mengangkat judul “Praktek Monopoli Distribusi Gas 3 KG Oleh PT. Pertamina”. Disusun guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam penyusunan Tesis ini, penyusun banyak menerima bantuan, bimbingan, pengarahan dan saran-saran dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penyusun ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Edy Suandi Hamid, Mec. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum. Selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.H. Selaku Dosen Pembimbing I Tesis, Terima kasih atas bimbingan, arahan dan kesabarannya sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan tepat pada waktunya.
5. Bapak Ery Arifudin, S.H., M.H., Selaku Ketua Dewan Penguji Tesis.
6. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M. H. Hum., PH. D. Selaku Anggota Dewan Penguji Tesis.

7. Seluruh Staff dan karyawan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Bapak dan Ibu, Drs. Asri Damsy S.H. dan Rosiawaty, Terima kasih atas perhatian, doa dan semua yang telah diberikan padaku yang tak mungkin terbalaskan.
9. Kakakku. Vivin ekawanto, Sri Martulena, Fikri Khairan, Yuli.
10. Keponakanku. Cikal, Aqiela, Rara.
11. Ners. Maiki Harni, S. Kep. Terima kasih atas perhatian dan dukungannya.
12. Keluarga Besar Dadapan. Ismail Sulaiman, ST., dr. Dela Oktaviana, Amanda, Ata. Terima kasih atas segala perhatian dan bantuannya.
13. Keluarga Besar MAPALA UMY.

Semoga dengan segala amal baik tersebut akan memperoleh imbalan atau balasan rahmat dan karunia dari Allah SWT. Amin.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini akan memberi manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 27 juli 2013

Fahmi Arisandi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN	.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	.....	iii
MOTTO	.....	iv
PERSEMBAHAN	.....	v
ABSTRAK	.....	vi
KATA PENGANTAR	.....	vii
DAFTAR ISI	.....	viii
BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar belakang	1
	B. Rumusan masalah	8
	C. Tujuan Penelitian	8
	D. Tinjauan Pustaka	9
	E. Metode Penelitian	16
	F. Sistematika Penulisan	19
BAB II	KAJIAN KONSEP MONOPOLI	21
	BERDASARKAN HUKUM	
	PERSAINGAN USAHA	
	A. Kajian Konsep Tentang	21
	Monopoli	
	B. Pengecualian Monopoli Dalam	42
	Undang-undang No. 5 Tahun	
	1999	
BAB III	PRAKTEK MONOPOLI OLEH PT.	62
	PERTAMINA DALAM	

PENDISTRIBUSIAN LPG 3 KG		
A.	Monopoli Pertamina Terhadap Pendistribusian LPG 3 KG	62
B.	Praktek Monopoli Pertamina Dalam Pendistribusian LPG 3	77
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN		
A.	Kesimpulan	86
B.	Saran	88
DAFTAR PUSTAKA		89

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sektor minyak dan gas bumi (migas) merupakan salah satu sektor yang sangat penting bagi pembangunan nasional. Hal ini terbukti dimana pengelolaan dalam sektor migas menghasilkan pencapaian 28,74% dari penerimaan negara dari sektor migas¹ dan senantiasa dijaga dan terus dipantau mengingat kontribusi sektor tersebut pada pembangunan negara. Sektor migas memiliki perspektif ekonomi yang sangat penting sebagai sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana yang diungkapkan dalam UUD 1945, khususnya pasal 33.²

Permintaan minyak dunia yang berfluktuasi kecenderungan meningkat, diikuti pula dengan peningkatan harga minyak dunia (WTI). Seiring dengan perubahan pergerakan minyak dunia (WTI), harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude-Oil Price/ ICP*) juga mengalami peningkatan. Dalam semester I pada tahun 2009 harga minyak ICP mencapai rata-rata sebesar USD 51,6 per barel, kemudian pada semester II mengalami peningkatan menjadi USD 71,6 per barel, sehingga selama tahun 2009 harga rata-rata minyak ICP mencapai USD 61,6 per barel.³

Terjadinya persoalan kenaikan harga minyak dunia yang dihadapi oleh bangsa Indonesia ini, memaksa pemerintah untuk mengambil keputusan yang amat berat

¹<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/6095-penerimaan-negara-dari-sektor-migas-dan-produksi-gas-naik-terus.html>, Akses pada tanggal 16 Maret 2013.

²Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Background Paper : Analisis Kebijakan Persaingan Dalam Industri LPG Indonesia*, hlm 1.

³Kementerian Keuangan, *Nota Keuangan dan RAPBN 2010*, hlm 18.

dengan menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) selama dua kali pada tahun 2005. Selain itu, adanya kenaikan harga minyak mentah Internasional memberikan dampak terhadap meningkatnya beban subsidi BBM dalam anggaran pendapatan belanja negara (APBN).

Beban subsidi BBM yang terus meningkat ini akan mengganggu keberlanjutan (*sustainability*) anggaran pemerintah, yang nantinya dapat mengancam stabilitas perekonomian dan mengurangi kepercayaan terhadap ekonomi Indonesia. Selain itu, peningkatan beban subsidi BBM akan membawa akibat kepada pengurangan anggaran pemerintah untuk berbagai program penting bagi kesejahteraan rakyat, seperti alokasi untuk kemiskinan dan infrastruktur. Oleh karena itu, stabilitas makro harus tetap dijaga.⁴

Untuk mengendalikan beban subsidi BBM ini, pemerintah mengambil salah satu kebijakan untuk mengurangi besarnya pengeluaran negara dalam mensubsidi bahan bakar minyak tanah bagi masyarakat melalui langkah-langkah penghematan subsidi, salah satunya dengan melaksanakan program konversi minyak tanah bersubsidi ke LPG (*Liquid Petroleum Gas*) 3 kg pada tahun 2007. Jika subsidi minyak terus dipertahankan, hal ini dinilai akan membebani anggaran pemerintah. Isu inilah yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai targetnya dalam mengurangi subsidi bahkan hingga tercapainya target akhir yaitu menghapus subsidi.

Salah satu komoditas sektor migas yang menarik untuk dicermati adalah Liquefied Petroleum Gas (LPG), selanjutnya dalam penulisan ini akan ditulis LPG.

⁴ Sari Maulidyawati, *Konversi Minyak Tanah Ke LPG Terhadap Struktur Subsidi APBN dan Efisiensi Usaha Mikro*, Institut Pertanian Bogor, 2011, hlm 3.

LPG merupakan gas hidrokarbon yang dicairkan dengan tekanan untuk menghasilkan penyimpanan, pengangkutan dan penanganannya yang pada dasarnya terdiri atas Propana (C3), Butana (C4) atau campuran keduanya (Mix LPG).⁵

LPG diperkenalkan oleh Pertamina pada tahun 1968. Bentuk komoditas ini telah dikenal di masyarakat dengan brand “ELPIJI” yang diproduksi oleh PT. Pertamina. Pada awalnya LPG dipasarkan bagi kalangan terbatas dengan produk tabung 12 kg dan 50 kg. Namun seiring terkait dengan permasalahan yang dihadapi dalam penyediaan energi, dimana subsidi bahan bakar minyak tanah semakin lama semakin besar dan adanya arah kebijakan energi nasional yang baru, maka sejak tahun 2007 pemerintah melakukan program konversi minyak tanah ke LPG dalam bentuk LPG 3 kg. Hal ini antara lain dilakukan untuk mereduksi subsidi minyak tanah yang semakin membengkak seiring dengan tingginya harga minyak dunia, menggantinya dengan subsidi LPG yang harganya relatif lebih murah. Akibat dari maka kemudian di pasar LPG muncul varian produk baru LPG yakni LPG 3 kg dengan harga subsidi yang dipastikan lebih murah dari LPG yang telah tersedia di pasar yaitu LPG 12 dan 50 kg yang harganya lebih mahal.⁶

Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi serta aturan pendukungnya yaitu Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, seluruh bisnis minyak dan gas bumi termasuk LPG sudah terbuka bagi pelaku usaha manapun. Kondisi di pasar pun menunjukkan

⁵ Pengertian LPG dalam PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *op. cit.*, hlm 3.

bahwa industri memiliki potensi yang besar terutama setelah program konversi karena LPG kini sudah menjadi komoditi yang penting bagi masyarakat.

Namun dengan melihat harga LPG tabung 3 kg, yang sampai saat ini tidak mencerminkan harga keekonomisan karena masih disubsidi, menjadi pelaku usaha lain enggan untuk masuk. Terlebih lagi Pertamina selaku pelaku usaha *incumbent* telah memiliki infrastruktur dan jalur pemasaran yang sulit untuk disaingi oleh pelaku usaha baru karena memerlukan investasi yang sangat besar.⁷

Oleh karena itu, hingga kini industri LPG masih terkonsentrasi oleh PT. Pertamina dimana sebagai pelaku usaha yang pada masa lalu, saat ini tetap menjadi *market leader*. Walaupun pelaku usaha lain seperti Blue Gas dan My Gas telah ikut meramaikan sisi niaga LPG, namun sepertinya belum menciptakan persaingan di lini tersebut karena pada prinsipnya mereka tidak mempunyai sumber *supply* dan sangat tergantung pada *supply* LPG dari Pertamina. Dengan demikian yang terjadi adalah persaingan semu, dimana persaingan terjadi hanya di sisi pelayanan saja dan tidak pada sisi harga maupun kualitas.⁸

Sementara di sisi *supply*, kondisi saat ini menunjukkan bahwa selain Pertamina telah ada pelaku-pelaku usaha lainnya seperti Petrochina, Conoco Phillips, Chevron, Medco, Titis Sampurna, Maruta Bumi Prima dan Sumber D. Kelola. Namun dengan *demand* yang terus meningkat terutama setelah program konversi, diperkirakan ketergantungan pada impor LPG dan *supply* dari KPS (*Contract Production Sharing*) akan semakin besar. Jumlah *supply* dari Pertamina saja tidak mampu memenuhi

⁷ Putriani, *Negara dan Pasar Dalam Bingkai Kebijakan Persaingan : Menyikapi Kebijakan Industri Elpiji*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2011, hlm 74.

⁸ *Ibid*, hlm 74.

kebutuhan dalam negeri. Hal ini sempat menjadi pertanyaan besar mengapa LPG yang dipilih menjadi komoditas peralihan padahal kondisi sumber *supply* dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan di dalam negeri.⁹

Persaingan usaha dalam sektor industri dalam sektor industri telah banyak menghadirkan berbagai persepsi dan opini yang layak untuk ditelaah lebih lanjut. Pemerintah dalam hal ini, telah menunjuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai suatu otoritas legal yang berperan dalam mengawasi persaingan usaha di Indonesia. Dalam sektor usaha, faktor efisiensi dan efektivitas memegang peranan penting dalam meningkatkan taraf daya saing mereka dalam persaingan sehat.

Pada akhir 2007, pemerintah telah menetapkan kebijakan konversi minyak tanah ke LPG yang telah memberikan berbagai dampak di masyarakat. Terkait dengan kebijakan tersebut, pemerintah memberikan kemudahan bagi rakyat Indonesia dengan memberikan 1 set tabung dan kompor beserta juga pengenalan tentang pemakaian kompor gas. Saat ini tabung LPG yang beredar di masyarakat dapat dibagi menjadi dua yakni LPG PSO dan LPG Non PSO. LPG PSO adalah tabung LPG ukuran 3 kg yang masih disubsidi oleh pemerintah. Sedangkan, LPG Non PSO adalah tabung LPG ukuran 12 kg, 50 kg yang tidak masuk dalam subsidi pemerintah.¹⁰

Isu penting dalam distribusi komoditi LPG, yaitu kelangkaan, penetapan harga dan terjadinya hambatan masuk bagi pelaku usaha di sektor tersebut (*entry barrier*).

⁹ *Ibid*, hlm 75.

¹⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Kompetisia, *Newsletter Hukum Persaingan Usaha : Permasalahan Kegiatan Usaha Distribusi LPG*, Edisi 02/2009, hlm 6.

Berdasarkan analisa KPPU, terjadinya kelangkaan terhadap ketersediaan LPG di pasaran disusul dengan mahalnya harga jenis LPG non PSO di tingkat konsumen. Isu kelangkaan mencul setelah Pertamina melakukan koreksi dengan menaikkan harga LPG non PSO (12 kg) pada pertengahan tahun 2008. Di sisi lain, penetapan harga terjadi karena dua jenis LPG telah terdapat ketentuan bahwa harga LPG PSO ditetapkan oleh pemerintah dan LPG non PSO oleh Pertamina. Pada prinsipnya, peluang usaha untuk industri LPG non PSO masih terbuka bagi pelaku usaha swasta. Apalagi hal tersebut dimungkinkan sesuai kebijakan pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, yang pada Pasal 51 menyebutkan bahwa :¹¹

- (1) Badan usaha pemegang Izin Usaha Niaga yang melaksanakan kegiatan niaga LPG wajib memiliki atau menguasai fasilitas dan sarana penyimpanan dan pengisian tabung LPG (*bottling plant*).
- (2) Badan usaha pemegang usaha niaga sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib mempunyai dan menggunakan merek dagang tertentu.
- (3) Badan usaha pemegang izin usaha niaga bertanggung jawab atas standar dan mutu LPG, tabung LPG.

Membicarakan usaha LPG di Indonesia, tentu nya sudah bukan asing lagi apabila Pertamina tercatat sebagai satu-satunya pemain tunggal, karena selama ini belum ada pelaku usaha serupa yang berhasil menandingi keperkasaan perusahaan itu. Namun dalam perkembangannya masih disangsikan apakah benar-benar terjadi persaingan dalam bisnis tersebut, karena baik Blue Gas maupun My gas memperoleh

¹¹*Ibid.*

pasokan LPG dari Pertamina. Keduanya hanya memberikan nilai tambah dari segi *packaging* tabung serta pelayanan kepada konsumen.¹²

Apabila dilihat dari segi jumlah pelaku usaha memang terjadi penambahan, namun hal ini belum tentu menciptakan persaingan yang efektif karena sumber LPG yang diperoleh para pendatang baru itu berasal dari sumber yang sama, yaitu Pertamina. Dengan sumber pasokan yang sama, maka persaingan dalam kualitas LPG tidak terjadi. LPG bulk yang diperoleh masing-masing pelaku usaha hanya dikemas dalam bentuk yang berbeda. Tentunya, dapat terlihat bahwa persaingan hanya terjadi dalam segi *service* dari masing-masing pelaku usaha. Rata-rata pelaku usaha memberikan *service* berupa *maintenance* tabung. Bahkan khusus untuk konsumen di Jakarta dan Surabaya, Blue Gas memberikan nilai tambah dengan memberikan *service* langsung kepada konsumen *door to door*.

Dalam pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan :

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah”.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang atau jasa tertentu dalam hal ini PT. Pertamina yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

¹² Andrie Herlina Riza, *Elpiji-Antara Kebutuhan dan Bisnis*, hlm 2.

Bentuk lain yang perlu dicermati adalah pengawasan atas pelaksanaan pengalihan energi serta perlunya jaminan pasokan serta kesediaan LPG sampai di konsumen akhir dengan tetap memperhatikan proses persaingan yang sehat dalam penyediaan dan pendistribusian LPG agar dapat dinikmati oleh konsumen akhir. LPG sudah menjadi kebutuhan pokok masyarakat, jika kebutuhan LPG tidak terpenuhi maka keseimbangan dalam pemenuhan kebutuhan akan menjadi terganggu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana monopoli Pertamina dalam pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) 3 kg ?
2. Apakah monopoli Pertamina dalam pendistribusi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) 3 kg telah sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji monopoli Pertamina dalam pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) 3 kg.
2. Untuk mengkaji monopoli Pertamina dalam pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) 3 kg telah sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

3. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan kegiatan perekonomian harus tercipta hubungan yang harmonis antara berbagai pihak yang terlibat, baik dari pihak pemerintah sebagai pengusaha, maupun masyarakat sebagai konsumen. Kegiatan usaha yang dilakukan dengan cara *fair*, jujur, bertanggungjawab, serta memperhatikan aturan-aturan etika bisnis dapat menghindarkan adanya praktik persaingan usaha yang tidak sehat.

Pada pasar bebas sekarang ini, memiliki konsekuensi tersendiri bagi para pelaku usaha untuk berlomba-lomba dalam memasarkan produknya, dalam hal ini produk barang dan/atau jasa agar lebih menarik perhatian konsumen, berinovasi sehingga pada akhirnya penghasilan atau pemasukan para pelaku usaha tersebut semakin meningkat.¹³

Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas tersebut adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dalam hal ini persaingan usaha merupakan sebuah proses di mana para pelaku usaha dipaksa menjadi perusahaan yang efisien dengan menawarkan pilihan-pilihan produk dan jasa dalam harga yang lebih rendah. Persaingan hanya dimungkinkan bila pelaku usaha atau lebih yang menawarkan produk dan jasa kepada para pelanggan dalam sebuah pasar.¹⁴

Dapat difahami mengapa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena

¹³ Nurimansjah Hasibuan, *Ekonomi Industri Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, PT. Pustaka, LP3ES Indonesia, Jakarta, 1993, hlm 81.

¹⁴ Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Banyumedia, Cetakan Kedua, Malang, 2007, hlm 2.

dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen.¹⁵

Persaingan dalam dunia usaha merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan usaha yang tidak sehat pada akhirnya akan mematikan persaingan dan dapat menimbulkan monopoli. Monopoli dibidang ekonomi ini sangat berbahaya dan merugikan kepentingan umum apabila diciptakan dan didukung oleh pemerintah, karena mematikan jalannya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif, yang pada akhirnya akan dapat melumpuhkan sistem politik yang demokratis.¹⁶ padahal seharusnya pemerintah segera berusaha menghentikan gejala yang muncul dalam perekonomian berupa adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok orang atau orang-orang tertentu. Jika hal ini dibiarkan maka akan menimbulkan kesenjangan sosial atau bahkan kecemburuan sosial yang berdampak negatif pada stabilitas nasional.¹⁷

Pada dasarnya persaingan usaha hanya terjadi jika ada dua pelaku usaha atau lebih menawarkan produk dan jasa yang sama kepada konsumen dalam sebuah pasar.

¹⁵ *Ibid*, hlm 3.

¹⁶ Editorial, "*Membudayakan Persaingan Sehat*", Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Volume 19, Jakarta, 2002, hlm 4.

¹⁷ Zahri Ahmad, "*Gejala Pemusatan Kekuatan Ekonomi Harus Dihentikan*" Kompas, 24 November 1994, Dikutif Dalam A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 28.

Dimana dua pelaku usaha atau lebih ini berusaha untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya yang kadangkala hal tersebut bisa merugikan pelaku usaha lain.¹⁸

Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat menimbulkan gangguan terhadap bekerjanya mekanisme pasar secara tidak wajar sehingga menghambat perdagangan. Oleh karena itu diperlukan pengaturan hukum dalam bentuk larangan-larangan untuk menghindari dampak buruk monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam perdagangan.

Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah RI untuk menciptakan iklim ekonomi yang sehat dan mencegah persaingan usaha yang tidak sehat yang dapat mematikan potensi kemajuan ekonomi bangsa. Tujuan dari Undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah untuk menciptakan efisiensi pada ekonomi pasar dengan mencegah monopoli, mengatur persaingan yang sehat dan bebas, dan memberikan sanksi terhadap kartel atau persengkokolan bisnis. Bagaimanapun juga ide tersebut telah lahir dari hak inisiatif DPR untuk memiliki Undang-undang No. 5 Tahun 1999 bagi Indonesia sejak bertahun-tahun. Berkembangnya perhatian rakyat Indonesia untuk memiliki Undang-undang No. 5 Tahun 1999 disebabkan oleh kenyataan bahwa perusahaan-perusahaan besar dan pemilik modal di Indonesia telah menguasai pangsa pasar terbesar ekonomi nasional Indonesia dan dengan cara demikian mereka dapat

¹⁸ Wihana Kirana Jaya, *Pengantar Ekonomi Industri Pendekatan Struktur, Perilaku dan Kinerja Pasar*, BPFE, Yogyakarta, 1993, hlm 256.

mengatur barang-barang dan jasa, dan menetapkan harga-harga demi keuntungan mereka.¹⁹

Oleh karena itu, pengaturan mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan tidak sehat merupakan satu pilihan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan yaitu :

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi para pelaku usaha besar, menengah dan kecil;
3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat; dan
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha;

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia yang disebut monopoli adalah situasi pengadaan barang perdagangan tertentu (dipasar lokal atau nasional) sekurang-kurangnya sepertiga dikuasai oleh satu orang atau satu kelompok, sehingga harganya dapat dikendalikan.²⁰ Sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, monopoli diartikan sebagai "*Monopoly is a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a*

¹⁹Sutan Remy Sjahdeni, "*Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli*", Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Volume 19, Jakarta, 2002, hlm 5.

²⁰ Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Jakarta, 2008, hlm 3.

*particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of whole supply of a particular commodity”.*²¹

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan Hukum Persaingan Usaha. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang fair dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan usaha, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekuatannya di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktek monopoli atau monopolizing/monopolisasi. Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain, dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.²²

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 juga diberikan pengertian praktek dari monopoli,²³ yaitu :

“Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.

²¹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal 12-13.

²² Andi Fahmi Lubis et. al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009, hlm 127.

²³ *Ibid.*

Berdasarkan definisi yang diberikan di atas diketahui unsur-unsur praktek monopoli ini yaitu :²⁴

1. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi;
2. Pemusatan kekuatan tersebut berada pada satu atau lebih pelaku usaha ekonomi;
3. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut menimbulkan persaingan usaha tidak sehat;
4. Pemusatan ekonomi tersebut merugikan kepentingan umum.

Sementara itu, praktik persaingan usaha tidak sehat akan dianggap terjadi apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria berikut ini :²⁵

1. Persaingan tersebut merupakan persaingan usaha antar pelaku usaha;
2. Persaingan tersebut mencakup bidang produksi dan/atau distribusi produk dan/atau jasa;
3. Persaingan tersebut dilakukan secara tidak jujur, atau melawan hukum, atau menghambat persaingan usaha;

Selanjutnya yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi adalah :²⁶

“Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan atas satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa”, dan “persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar para pelaku usaha dalam menjalankan

²⁴ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit.*, hlm 17-18.

²⁵ Elly Erawaty, “Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha Dalam Kerangka Persaingan Usaha Yang Sehat : Deskripsi Terhadap Isi Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, Seminar : Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Uaha Tidak Sehat, Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 25.

²⁶ Pasal 1 Angka (3) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”

Meskipun Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dimaksudkan untuk mengatur para pelaku usaha/ekonomi di tanah air agar dalam menjalankan aktivitas usahanya mendasarkan diri pada prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, namun Undang-undang tersebut tidak berlaku bagi pelaku usaha berupa :²⁷

1. Usaha kecil sebagaimana diatur oleh Undang-undang No. 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Kecil;
2. Koperasi yang bertujuan untuk melayani anggotanya;
3. Badan usaha milik negara;

Pengecualian berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 bagi pelaku usaha tertentu sebagaimana disebutkan diatas, Undang-undang ini juga tidak berlaku terhadap perjanjian-perjanjian bisnis sebagai berikut :²⁸

1. Perjanjian bisnis yang dibuat atas perintah Undang-undang tertentu;
2. Perjanjian bisnis yang berkaitan dengan hak kekayaan intelektual (HAKI), seperti merek, hak paten, hak cipta, lisensi, desain industri, rangkaian elektronik terpadu, rahasia dagang;
3. Perjanjian waralaba atau *franchising*;
4. Perjanjian keagenan yang tidak memuat ketentuan tentang “*resale price maintenance*”;

²⁷ Elly Erawaty, *op. cit*, hlm 23.

²⁸ *Ibid.*

5. Perjanjian kerja sama penelitian;
6. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi;
7. Perjanjian dan/atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor ke luar negeri;
8. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan jasa;
9. Perjanjian kartel harga khusus yang dibuat dalam rangka kerja sama patungan.

4. Metode Penelitian

Metode mempunyai peran yang sangat penting dalam penelitian dan pengembangan pengetahuan karena mempunyai beberapa fungsi antara lain untuk menambah kemampuan para ilmuwan untuk mengadakan atau melaksanakan penelitian secara lebih baik, atau lebih lengkap dan memberikan kemungkinan yang lebih besar, untuk meneliti hal-hal yang belum diketahui.²⁹

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan tujuan untuk mempelajari 1 (satu) atau beberapa gejala hukum tertentu melalui analisis. Demikian juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³⁰

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2007, hlm 7.

³⁰*Ibid*, hlm 43.

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ini adalah untuk menganalisis data yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat peraturan perundang-undangan dan peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

2. Bahan hukum

Penelitian hukum tidak dikenal adanya data. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian.³¹ Sumber penelitian kepustakaan hukum yang diperlukan bila ditinjau dari sudut mengikatnya, dibedakan menjadi :

a. Bahan Hukum Primer.

Yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan, dan peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer berupa :

- 1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 2) Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- 3) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- 4) Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

³¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm 141.

- 5) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
- 6) Peraturan Presiden No. 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga *Liquefied Petroleum Gas* Tabung 3 Kilogram.
- 7) Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 1732 K/10/MEM/2013 tentang Penugasan PT. Pertamina (Persero) Dalam Penyediaan dan Pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* Tabung 3 Kilogram.
- 8) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 9) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Bahan hukum sekunder.

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat. Adapun jenis bahan hukum sekunder yang akan dipergunakan dalam penulisan tesis ini adalah literatur, jurnal hukum,

makalah, hasil-hasil penelitian sebelumnya dan artikel di website yang terkait dengan masalah yang diteliti.

c. Bahan hukum tersier.

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini digunakan kamus, ensiklopedia, artikel-artikel hukum, jurnal-jurnal hukum, majalah dan surat kabar harian.

3. Analisis Data

Hasil penelitian ini nantinya akan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Metode yang demikian ini tidak menitikberatkan kepada aspek kuantitas data yang diperoleh semata melainkan juga mementingkan kedalaman analisa hukumnya.

5. Sistematika Penulisan

Bab I adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Membahas tentang kajian konsep monopoli berdasarkan hukum persaingan usaha.

Bab III Membahas kesesuaian kebijakan Pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) 3 kg oleh Pertamina dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.dan Peraturan Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha.

Bab IV Merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II
KAJIAN KONSEP MONOPOLI BERDASARKAN
HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Kajian Konsep Tentang Monopoli

1. Pengertian Monopoli

Dalam ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999, pengertian monopoli dikemukakan dalam Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan monopoli adalah:

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

Apabila istilah monopoli tersebut hanya mencakup struktur pasar dengan satu pemasok atau penerima di pasar bersangkutan, dan dengan mengingat jumlah kecil monopoli jenis tersebut dalam ekonomi secara riil/nyata, maka ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 tidaklah begitu berarti dan kurang penting. Akan tetapi sebetulnya istilah monopoli dalam undang-undang tersebut mempunyai makna yang lebih luas, dan hal ini dari satu sisi dapat disimpulkan dari ciri-ciri dalam definisi struktur pasar, perilaku pasar, pangsa pasar, harga pasar serta konsumen.

Demikian pula Black's Law Dictionary memberikan definisi tentang monopoli dari segi yuridis sebagai berikut:³²

³²Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul-Minnesota: West Publishing Co, 1990, hlm 52.

“Monopoly is a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of whole supply of a particular commodity”

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan hukum persaingan usaha. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang *fair* dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan usaha, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekuatan di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktek monopoli atau *monopolizing/monopolisasi*. Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.³³

Sebetulnya istilah monopoli berasal dari bahasa Inggris, yaitu *monopoly* dan istilah tersebut menurut sejarahnya berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*monos polein*” yang berarti sendirian menjual.³⁴ Kebiasaan masyarakat di Amerika menyebut monopoli sebagai “*antitrust*”. untuk antimonopoli atau istilah

³³ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit*, hlm 127.

³⁴ H. Kusnadi, *Ekonomi Mikro*, FE Unbraw, Malang, hlm 370.

“dominasi” yang banyak digunakan oleh orang Eropa untuk menyebut istilah monopoli. Istilah monopoli harus dibedakan dengan istilah monopolis yang berarti orang yang menjual produknya secara sendirian.

Pengertian monopoli selalu dikaitkan dengan monopoli dalam perspektif ekonomi, tetapi monopoli dalam perspektif hukum pun acapkali digunakan dalam literatur. Sebetulnya pasar persaingan sempurna dapat ditempatkan pada satu sisi dan sekaligus disebut sebagai sisi ekstrim, dan posisi monopoli merupakan sisi sebaliknya dari pasar persaingan sempurna.³⁵

Dilihat dari satu sisi pada pasar persaingan jumlah penjual sangat banyak dan tidak dapat mempengaruhi harga pasar suatu produk tertentu, sehingga para penjual hanya sebagai pengikut harga saja (*price taker*). Sedangkan sisi lain pada pasar monopoli jumlah penjual hanya dikuasai oleh satu atau sekelompok pelaku usaha dan mereka dapat menentukan harga pasar. Oleh karenanya kelompok monopolis ini disebut sebagai penentu harga (*price setter*).

Pengertian monopoli secara umum adalah jika ada satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi (pengganti). Akan tetapi karena perkembangan jaman, maka jumlah satu kurang relevan dengan kondisi riil di lapangan, karena ternyata banyak usaha industri yang terdiri lebih dari satu perusahaan mempunyai perilaku seperti monopoli.³⁶

³⁵ Andi Fahmi Lubis et. al, op. cit, hlm 128.

³⁶ Monopoli tidak hanya terjadi pada sisi penawaran (*supply*) saja, tetapi ada juga monopoli pada sisi permintaan (*demand*) yang kemudian disebut *monopoly of demand* (monopoli) dan *monopoly of demand* ini hanya terdapat pada pihak penerima barang dan jasa atau penerima pasokan / pembeli tunggal.

Berdasarkan kamus Ekonomi Collins yang dimaksud dengan monopoli adalah:³⁷

“Salah satu jenis struktur pasar yang mempunyai sifat-sifat bahwa satu perusahaan dengan banyak pembeli, kurangnya produk substitusi atau pengganti serta adanya pemblokiran pasar (*barrier to entry*) yang tidak dapat dimasuki oleh pelaku usaha lain.”

Pengertian monopoli diatas ternyata bahwa penyebab timbulnya monopoli itu sendiri adalah adanya hambatan untuk bisa memasuki pasar lain. Hal ini bisa saja terjadi dikarenakan:

- a. Sumber kunci, misalnya pelaku usaha merupakan satu-satunya pemilik sumber utama (*resources*).
- b. Monopoli yang diciptakan pemerintah, misalnya adanya pemberian hak tertentu kepada salah satu pelaku usaha yang dekat dengan penguasa untuk mengimpor atau mengekspor produk barang dan jasa tertentu. Atau bias juga pemerintah memberikan hak paten atau *copyright* kepada salah satu pelaku usaha.
- c. Terjadi monopoli alamiah, monopoli ini terjadi karena penyediaan barang dan jasa akan lebih murah jika dilaksanakan oleh satu pihak dari pada oleh beberapa pihak.

Disamping itu monopoli juga dapat dilakukan oleh suatu kelompok pelaku usaha (*a group of sellers*) yang secara bersama-sama membuat keputusan tentang produksi maupun harga. Dalam perkembangan selanjutnya pengertian monopoli ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, monopoli sebagai suatu struktur pasar, monopoli dapat pula dipakai untuk menggambarkan suatu posisi dari pelaku usaha dan monopoli dipakai untuk menggambarkan kekuatan pelaku usaha untuk menguasai penawaran, menentukan dan memanipulasi harga.

³⁷ Elyta Ras Ginting, *Hukum Antimonopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan Undang-undang No. 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 19.

Pasar adalah suatu institusi yang pada umumnya tidak berwujud secara fisik dan yang mempertemukan penjual dan pembeli suatu barang.³⁸ Individu-individu dalam perekonomian adalah pemilik faktor-faktor produksi, mereka menawarkan faktor-faktor tersebut memperoleh pendapatan dan pendapatan tersebut akan digunakan untuk membeli barang dan jasa. Interaksi diantara pembeli dan penjual faktor-faktor produksi diberbagai pasar akan menentukan harga dan kuantitas barang dan jasa yang akan diperjual belikan. Sedangkan struktur pasar (*market structure*) adalah karakteristik yang mempengaruhi perilaku dan kinerja perusahaan yang beroperasi dalam pasar tersebut.³⁹

Untuk mengetahui gambaran adanya monopoli dalam suatu pasar, perlu kiranya terlebih dahulu memahami struktur dan karakteristik bentuk-bentuk pasar. Secara sederhana, struktur pasar dapat diberikan pengertian sebagai kondisi lingkungan dimana perusahaan melakukan aktivitasnya sebagai produsen. Terdapat 4 (empat) bentuk struktur pasar dalam teori ekonomi dasar, yaitu:

1. Pasar persaingan sempurna

Pasar persaingan sempurna adalah struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, di setiap penjual ataupun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan di pasar.⁴⁰

³⁸ Sukirno Sadono, *Pengantar Teori Ekonomi Mikro*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 24.

³⁹ Agus Maulana, *Pengantar Mikro Ekonomi Jilid 2*, Edisi Kesepuluh, Bina Rupa Aksara, Jakarta, hlm 16.

⁴⁰ Sukirno Sadono, *op. cit*, hlm 229.

Persaingan sempurna merupakan struktur pasar yang paling ideal karena dianggap sebagai pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan produksi barang atau jasa yang sangat efisien.

Ciri-ciri pasar persaingan sempurna:⁴¹

a. Perusahaan adalah pengambil harga (*price taker*).

Price taker artinya bahwa perusahaan yang ada dalam pasar tidak dapat menentukan atau merubah harga pasar. Apapun tindakan perusahaan di pasar tidak akan menimbulkan perubahan terhadap harga pasar yang berlaku. Harga barang di pasar ditentukan oleh interaksi antara penjual dan pembeli secara keseluruhan. Seorang penjual terlalu kecil perannya di pasar, hal itu disebabkan karena jumlah barang yang dijual merupakan sebagian kecil saja dari seluruh barang yang diperjual belikan.

b. Setiap perusahaan mudah keluar masuk pasar.

Bila ada penjual ingin melakukan kegiatan dalam pasar maka dengan mudah akan masuk ke pasar, sebaliknya bila perusahaan mengalami kerugian, maka dapat pula dengan mudah meninggalkan pasar, tanpa adanya hambatan secara hukum maupun ekonomi.

c. Menghasilkan barang yang serupa.

Barang yang dijual oleh berbagai perusahaan sulit dibeda-bedakan. Tidak terdapat perbedaan yang nyata antara barang yang dihasilkan perusahaan yang satu dengan yang lain, yang sering disebut barang *homogenous*.

⁴¹ Agus Maulana, *op. cit*, hlm 25.

Barang yang dijual oleh seorang penjual merupakan barang pengganti sempurna bagi penjual lain. Akibatnya tidak ada gunanya penjual melakukan persaingan *non price competition*.⁴²

d. Terdapat banyak perusahaan di pasar.

Hal ini mempunyai dua aspek yaitu :

(a) Jumlah perusahaan sangat banyak dan masing-masing perusahaan relatif kecil bila dibandingkan dengan keseluruhan perusahaan yang ada dalam pasar. Akibatnya barang yang dijual oleh suatu perusahaan sangat sedikit bila dibandingkan dengan jumlah seluruh barang yang dijual dipasar.

(b) Segala sesuatu yang dilakukan oleh perusahaan seperti menaikkan atau menurunkan harga atau jumlah barang yang dijual, sedikitpun tidak mempengaruhi harga yang berlaku dalam pasar.

e. Pembeli mempunyai pengetahuan yang sempurna tentang pasar.

Dalam hal ini pembeli mengetahui tingkat harga yang berlaku dan perubahan-perubahan atas harga barang yang diinginkan, oleh sebab itu penjual tidak dapat menjual barangnya dengan harga yang lebih tinggi dari pada harga yang berlaku di pasar.

⁴² *Non Price Competiton* adalah persaingan yang bukan harga, misalnya iklan, sistem pelayanan dsb.

2. Pasar Monopoli

Pasar monopoli adalah suatu bentuk pasar dimana hanya terdapat satu perusahaan saja dan perusahaan ini menghasilkan barang yang tidak mempunyai substitusi atau barang pengganti.⁴³

Biasanya keuntungan yang dinikmati perusahaan monopoli adalah keuntungan diatas normal, hal ini karena adanya hambatan yang tangguh terhadap perusahaan lain yang akan masuk kedalam pasar.

Ciri-ciri pasar monopoli:

a. Pasar monopoli adalah pasar yang dimiliki oleh satu perusahaan, dengan demikian barang atau jasa yang dihasilkan oleh sebuah perusahaan tidak dapat dibeli ditempat lain. Para pembeli tidak mempunyai pilihan lain bila mereka menginginkan barang tersebut harus membeli pada perusahaan tadi, dan syarat-syarat penjualan sepenuhnya ditentukan oleh perusahaan monopoli tersebut.

b. Tidak mempunyai barang pengganti yang mirip.

Barang yang dijual merupakan satu-satunya jenis barang (*close substitute*)⁴⁴ yang ada dalam suatu pasar.

c. Tidak ada kemungkinan masuk kedalam pasar

Ada beberapa bentuk hambatan masuk ke dalam pasar monopoli, yaitu Undang-undang, kemampuan teknologi, modal, dan skala ekonomis

⁴³ Agus Maulana, *op. cit*, hlm 33.

⁴⁴ *Close Substitute*: tidak ada barang pengganti (barang yang mirip) pada pasar yang sama.

produksi. Hal ini merupakan sebab utama yang dapat menimbulkan kekuasaan monopoli.

d. Dapat menentukan harga.

Karena merupakan satu-satunya penjual di pasar, maka perusahaan monopoli dapat mengendalikan jumlah barang yang dijual sehingga dapat menentukan harga (*price setter*).

e. Promosi iklan kurang diperlukan.

Oleh karena perusahaan monopoli merupakan satu-satunya perusahaan dalam pasar, maka tidak ada saingan dari perusahaan lain, sehingga bila perusahaan monopoli membuat iklan, iklan tersebut tidak bertujuan menarik pembeli tetapi hanya untuk memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

3. Persaingan monopolistis

Pasar persaingan monopolistis merupakan pasar yang berada diantara dua jenis pasar yang ekstrim yaitu persaingan sempurna dan monopoli. Oleh sebab itu sifat-sifatnya mengandung unsur-unsur sifat pasar persaingan sempurna dan sifat-sifat persaingan monopoli.

Pasar persaingan monopolistis adalah suatu pasar dimana terdapat banyak penjual yang menghasilkan barang yang berbeda corak (*differentiated product*).⁴⁵

⁴⁵ Sukirno Sadono, *op. cit.* hlm 236.

Ciri-ciri pasar monopolistis:

a. Terdapat banyak penjual

Meskipun terdapat banyak penjual tetapi tidak sebanyak pada pasar persaingan sempurna. Apabila dalam pasar sudah ada beberapa puluh perusahaan maka pasar persaingan monopolistis sudah terwujud. Perusahaan dalam pasar persaingan monopolistis mempunyai ukuran yang sama besarnya tidak ada perusahaan yang ukurannya jauh melebihi perusahaan-perusahaan lainnya. Hal ini berakibat pada kuantitas produk perusahaan yang menjadi kecil bila dibandingkan dengan kuantitas produk dalam pasar.

b. Barangnya berbeda corak

Hal ini merupakan sifat penting yang membedakan dengan pasar persaingan sempurna. Disamping perbedaan bentuk fisik barang tersebut, terdapat pula perbedaan-perbedaan dalam pembungkusan (*packaging*) dan perbedaan bentuk jasa setelah penjualan (*after sales service*) serta perbedaan cara membayar barang yang dibeli. Adanya perbedaan-perbedaan tersebut barang yang diproduksi dalam pasar persaingan monopolistis bukan barang pengganti sempurna bagi barang lain, tetapi hanya merupakan barang pengganti dekat. Perbedaan dalam sifat barang yang dihasilkan inilah yang menjadi sumber dari adanya kekuasaan monopoli yang dimiliki perusahaan dalam persaingan monopolistis.

c. Perusahaan mempunyai sedikit kekuasaan mempengaruhi harga.

Kekuasaan ini bersumber dari sifat barang yang dihasilkan yaitu differentiated product apabila perusahaan menaikkan harganya, maka penjual masih dapat menarik pembeli walaupun pembeli tidak sebanyak sebelum kenaikan harga.

d. Penjual mudah masuk kedalam pasar

Meskipun tidak semudah keluar masuk seperti pada persaingan sempurna, tetapi lebih mudah keluar masuk dibanding pasar monopoli, karena disamping membutuhkan modal yang lebih besar juga harus memproduksi barang yang berbeda serta perlu promosi penjualan untuk meyakinkan pembeli akan mutu yang lebih baik dibandingkan dengan produk yang lain.

e. Membutuhkan promosi penjualan yang sangat aktif.

Harga bukan penentu utama bagi perusahaan dalam pasar persaingan monopolistis karena produk perusahaan merupakan differentiated product, sehingga penjual yang menjual barangnya dengan harga relatif tinggi masih dapat menarik langganan. Maka penjual perlu melakukan persaingan bukan harga, yaitu antara lain: dengan memperbaiki mutu dan disain barang, melakukan kegiatan iklan terus menerus, dan memberikan syarat penjualan yang menarik.

4. Pasar oligopoli

Struktur pasar oligopoli adalah dimana terdapat beberapa perusahaan raksasa yang menguasai sebagian besar pasar (70% - 80%) dari seluruh pasar, disamping itu terdapat pula beberapa perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan yang menguasai pasar akan sangat mempengaruhi perusahaan yang lain.⁴⁶ Hal ini menyebabkan perusahaan harus berhati-hati dalam mengambil keputusan merubah harga, merubah disain tehnik produksi. Di dalam perekonomian yang sudah mapan banyak pasar yang bersifat oligopolistik, karena teknologi yang sudah sangat modern, efisiensi optimum harus tercapai bila kapasitas produksi besar sekali. Keadaan ini menimbulkan pengurangan jumlah penjual dalam pasar.

Ciri-ciri pasar oligopolistik:⁴⁷

- a. Dapat menghasilkan barang standar atau barang berbeda corak.

Bila menghasilkan barang standar, biasanya terdapat pada industri bahan baku, seperti industri semen, plat baja dan lain-lain. Bila menghasilkan barang berbeda corak, biasanya terdapat pada industri barang jadi atau barang akhir seperti: mobil, rokok dan sebagainya.

- b. Kekuasaan menentukan harga

Bila perusahaan dalam pasar oligopoli bekerjasama dalam menentukan harga maka kekuasaan penjual sangat kuat. Bila perusahaan atau penjual

⁴⁶ *Ibid*, hlm 238.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 241.

tidak bekerja sama dalam kebijakan harga maka kekuasaan penjual terhadap harga sangat lemah, sebab ada perusahaan yang menurunkan harga akan dibalas oleh perusahaan lain dengan menurunkan harga pula, akibatnya pembeli akan lari pada penjual yang harganya lebih murah.

c. Perusahaan oligopoli perlu promosi iklan

Iklan perlu dilakukan oleh perusahaan yang menjual barang yang berbeda corak, tujuannya untuk menarik pembeli baru dan mempertahankan langganan. Sedangkan perusahaan yang menjual barang standar tidak memerlukan banyak iklan, iklan diadakan oleh perusahaan dengan tujuan memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

2. Jenis-jenis Monopoli

Eksistensi monopoli dalam suatu kegiatan ekonomi dapat terjadi dalam berbagai jenis, ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan perekonomian dan masyarakatnya. Oleh karena itu pengertian masing-masing jenis monopoli perlu dijelaskan untuk membedakan mana monopoli yang dilarang karena merugikan masyarakat dan mana yang ikut memberikan kontribusi positif bagi kesejahteraan masyarakat. Adapun jenis-jenis monopoli tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁸

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

⁴⁸ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 236.

Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, undang-undang juga memberikan hak istimewa dan perlindungan hukum jangka waktu tertentu terhadap pelaku usaha yang memenuhi syarat tertentu atas hasil riset dan inovasi yang dilakukan sebagai hasil pengembangan teknologi yang bermanfaat bagi umat manusia. Pemberian hak-hak eksklusif atas penemuan baru, baik yang berasal dari hak atas kekayaan intelektual seperti hak cipta (*copyright*) dan hak atas kekayaan industri (*industry property*) seperti paten (*patent*), merek (*trademark*), desain produk industri (*industry design*) dan rahasia dagang (*trade secret*) pada dasarnya adalah merupakan bentuk lain monopoli yang diakui dan dilindungi oleh undang-undang.

- (2) Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan yang sehat (*monopoly by nature*)

Monopoli bukanlah merupakan suatu perbuatan jahat tau terlarang apabila kedudukan tersebut diperoleh dengan mempertahankan posisi tersebut melalui kemampuan prediksi dan naluri bisnis yang professional. Kemampuan sumber daya manusia yang professional, kerja keras dan strategi bisnis yang tepat dalam mempertahankan posisinya akan membuat suatu perusahaan memiliki kinerja yang unggul (*superior skill*) sehingga tumbuh secara cepat dengan menawarkan suatu kombinasi antara kualitas

dan harga barang atau jasa serta pelayanan sebagaimana di kehendaki oleh konsumen. Dalam hal ini perusahaan dapat menyediakan keluaran (*output*) yang lebih efisien dari pada apa yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan lainnya. Perusahaan seperti itu mampu mengelola secara tepat lima faktor persaingan yang menentukan kemampuan industri sebagaimana dikemukakan oleh porter, yaitu daya tawar menawar pemasok, ancaman pendatang baru, daya tawar menawar pembeli, ancaman produk atau jasa substitusi dan persaingan diantara perusahaan yang ada.⁴⁹

Monopoli alamiah juga dapat terjadi bila untuk suatu ukuran pasar (*market size*) akan lebih efisien bila hanya ada satu pelaku usaha atau perusahaan yang melayani pasar tersebut. Perusahaan kedua yang memasuki arena persaingan akan menderita kerugian dan tersingkir secara alamiah, karena ukuran pasar yang tidak memungkinkan adanya pendatang baru. Dalam bentuk lain, monopoli alamiah juga akan muncul jika pelaku usaha memiliki kekhususan yang ditawarkan pada konsumen, misalnya karena rasa dan selera tertentu yang tidak dapat ditiru oleh pelaku usaha lain. Fenomena seperti misalnya terjadi pada produk makanan atau rancangan gaya berpakaian yang eksklusif.

- (3) Monopoly yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (*monopoly by license*)

⁴⁹ Michael E. Porter, *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior performance*, Edisi Indonesia: *Keunggulan Bersaing, Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*, Agus Dharma et. al, Erlangga, Jakarta 1993, Hlm 5.

Monopoli seperti ini dapat terjadi oleh karena adanya kolusi antara para pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Kehadirannya menimbulkan distorsi ekonomi karena mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien. Umumnya monopoli *by license* berkaitan erat dengan para pemburu rente ekonomi (*rent seekers*) yang mengganggu keseimbangan pasar untuk kepentingan mereka. Berbagai kelompok usaha yang dekat dengan pusat kekuasaan dalam pemerintahan pada umumnya memiliki kecenderungan melakukan perbuatan-perbuatan tercela seperti itu, meskipun tidak semuanya memiliki *rent seeking behavior*. Perbuatan rente sangat mencederai semangat persaingan usaha karena dianggap sebagai bisnis tanpa resiko. Dengan jaminan lisensi yang diperoleh dari pemerintah, mereka tinggal menunggu laba masuk saja.

(4) Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku yang tidak jujur.

sifat-sifat dasar manusia yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu yang singkat dan dengan pengorbanan dan modal yang sekecil mungkin atau sebaliknya, dengan menggunakan modal yang sangat besar untuk memperoleh posisi dominan guna menggusur para persaingan yang ada. Unsur-unsur yang mempengaruhi perilaku para pelaku usaha tersebut manifestasinya dalam praktik bisnis sehari-hari adalah sedapat-dapatnya menghindari munculnya pesaing baru, karena munculnya pesaing atau rivalitas dalam berusaha akan menurunkan tingkat keuntungan. Hal ini dapat terjadi karena keputusan tentang kualitas, kuantitas dan kebijakan harga

tidak lagi ditentukan oleh satu pelaku usaha atau satu perusahaan saja, tetapi juga dipengaruhi oleh apa yang dilakukan pesaingnya. Itulah sebabnya para pelaku usaha cenderung melakukan hal-hal yang bersifat anti persaingan dalam menjalankan usahanya dan yang lebih ekstrim lagi, melakukan praktik bisnis yang tidak jujur.

Jenis monopoli yang dimaksud pada poin (3) dan (4) dapat mengganggu bekerjanya mekanisme pasar dan harus dilarang. Sementara, jenis monopoli pada poin (1) dan (2) tetap perlu diawasi dan diatur agar pada suatu waktu kekuatan ekonomi yang dimiliki tidak akan disalahgunakan.⁵⁰

3. Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Monopoli

Perusahaan tidak memiliki pesaing karena adanya hambatan (*barriers to entry*) bagi perusahaan lain untuk memasuki industri yang bersangkutan. Dilihat dari penyebabnya, hambatan masuk dikelompokkan menjadi hambatan teknis (*technical barriers to entry*) dan hambatan legalitas (*legal barriers to entry*).⁵¹

a. Hambatan teknis (*technical barriers entry*)

Ketidakmampuan bersaing secara teknis menyebabkan perusahaan-perusahaan lain sulit bersaing dengan perusahaan yang sudah ada (*existing firm*). Keunggulan secara teknis ini disebabkan oleh beberapa hal:

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Banyumedia Publishing, Malang, 2009, hlm 43-44.

⁵¹ Prahtana Rahardja dan Mandala Manulang, *Teori Ekonomi Mikro Suatu Pengantar*, FE UI, 1999, hlm 231-232.

- (1) Perusahaan memiliki kemampuan dan pengetahuan khusus yang memungkinkan untuk memproduksi secara sangat efisien.
- (2) Tingginya tingkat efisiensi memungkinkan perusahaan monopoli mempunyai kurva biaya (MC dan AC) yang menurun. Makin besar skala produksi, biaya marginal makin menurun, sehingga biaya produksi per unit (AC) makin rendah.

b. Hambatan juridis (*legal barriers to entry*)

- (1) Undang-undang dan hak khusus

Tidak semua perusahaan mempunyai kekuatan monopoli karena kemampuan teknis. Dalam kehidupan sehari-hari kita menemukan perusahaan-perusahaan yang tidak efisien tetapi memiliki daya monopoli. Hal itu dimungkinkan karena secara hukum mereka diberi hak monopoli. Di Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) banyak memiliki kekuatan monopoli karena undang-undang. Berdasarkan undang-undang tersebut mereka memiliki hak khusus untuk mengelola industri tertentu.

- (2) Hak paten atau hak cipta

Tidak semua monopoli berdasarkan hukum atau undang-undang mengakibatkan efisiensi. Hak paten dan hak cipta adalah monopoli berdasarkan hukum karena mempunyai kemampuan pengetahuan khusus yang menciptakan daya monopoli secara teknik.

4. Aspek Positif dan Negatif Monopoli

Meskipun secara umum lebih sering dikemukakan bahwa monopoli itu negatif, apabila dilihat ternyata ada pula aspek positif yang bias ditemukan dari monopoli akan dikemukakan berikut ini:⁵²

- a. Monopoli bisa memaksimalkan efisiensi pengelolaan sumber daya ekonomi tertentu. Apabila sumber daya alam minyak bumi dikelola oleh satu unit usaha tunggal yang besar, maka ada kemungkinan bahwa biaya-biaya tertentu akan bisa dihindari.
- b. Monopoli juga bisa menjadi sarana untuk meningkatkan pelayanan terhadap konsumen dalam industri tertentu. Dalam bidang usaha pelayanan telekomunikasi misalnya, para pengguna jasa akan bisa saling berhubungan tanpa kesulitan karena hubungan itu difasilitasi oleh satu perusahaan yang memiliki basis teknologi yang bisa dimanfaatkan oleh semua konsumen. Hal ini mungkin saja tidak terjadi jika usaha pelayanan telekomunikasi dibuka bagi persaingan. Dalam hal terjadi persaingan, ada kemungkinan perusahaan-perusahaan yang saling bersaing itu mengembangkan sendiri teknologi mereka bagi konsumen mereka sendiri.
- c. Monopoli bisa menghindari duplikasi fasilitas umum. Adakalanya bidang usaha tertentu akan efisien bagi publik apabila dikelola hanya oleh satu perusahaan. Jika distribusi air minum diberikan pada lebih dari satu perusahaan yang saling bersaing, yang mungkin terjadi adalah bahwa mereka

⁵² Thomas J. Anderson, *Our Competitive System and Public Policy*, South Westren Publishing Company, 1958, hlm 33-36.

akan membangun sendiri instalasi air minum mereka. Dari sisi kepentingan publik, duplikasi fasilitas air minum itu bisa dianggap sebagai sesuatu yang kurang efisien.

- d. Dari sisi produsen, monopoli bisa menghindarkan biaya pariwara serta biaya diferensiasi. Jika terjadi persaingan, setiap perusahaan yang bersaing akan saling mencoba merebut konsumen dengan banyak cara. Pariwara tampaknya menjadi cara yang cukup penting untuk menjangkau konsumen. Setiap perusahaan juga akan cenderung untuk membuat produk mereka bisa dibedakan dari produk perusahaan lain. Dalam hal terjadi monopoli, kedua macam biaya tersebut tidak relevan. Karena perusahaan akan selalu berada pada pihak yang lebih dibutuhkan oleh konsumen, ia tidak perlu bersusah-susah mendapatkan konsumen melalui pariwara maupun diferensiasi produk.
- e. Dalam monopoli biaya kontraktual bisa dihindarkan. Persaingan membuat kekuatan ekonomi tersebar. Dengan demikian, maka para pelaku ekonomi akan memiliki kekuatan relatif yang tidak jauh berbeda. Konsekuensinya, jika mereka akan saling bertransaksi, waktu, biaya dan tenaga yang diperlukan menjadi lebih besar. Kondisi ini tidak dijumpai dalam kondisi monopoli di mana peluang untuk bernegoisasi tidak terlampau besar.
- f. Monopoli bisa digunakan sebagai sarana untuk melindungi sumber daya tertentu yang penting bagi masyarakat luas dari eksploitasi yang semata-mata bersifat "*profit motive*".

Argumentasi sentral yang selama ini digunakan untuk menolak monopoli tampaknya jatuh sama dengan argumentasi untuk menerima persaingan. Seperti pembahasan di depan, persaingan lebih disukai karena kondisi ini mendorong alokasi sumber daya secara efisien. Dengan demikian, monopoli ditolak karena cenderung menghambat alokasi sumber daya secara efisien.

Aspek-aspek negatif dari monopoli adalah sebagai berikut:⁵³

- a. Monopoli membuat konsumen tidak mempunyai kebebasan memilih produk sesuai dengan kehendak dan keinginan mereka. Jika penawaran sepenuhnya dikuasai oleh seorang produsen, secara praktis para konsumen tidak mempunyai pilihan. Dengan kata lain, mau tidak mau ia harus menggunakan produk satu-satunya.
- b. Monopoli membuat posisi konsumen menjadi rentan di hadapan produsen. Ketika produsen menempati posisi sebagai pihak yang lebih dibutuhkan dari pada konsumen, terbuka peluang besar bagi produsen untuk merugikan konsumen melalui penyalahgunaan posisi monopolistiknya. Menjadi bisa menentukan harga secara sepihak secara menyimpang dari biaya produksi riil.
- c. Monopoli juga berpotensi menghambat inovasi teknologi dan proses produksi. Dalam keadaan tidak ada pesaing, produsen lantas tidak memiliki motivasi yang cukup besar untuk mencari dan mengembangkan teknologi dan proses

⁵³ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004*, hlm 21.

produksi baru. Akibatnya, inovasi teknologi dan proses produksi akan mengalami stagnasi.

B. Pengecualian Monopoli Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999

Persaingan dalam dunia usaha dimengerti sebagai kegiatan positif dan independen dalam upaya mencapai *equilibrium*. Dalam kehidupan sehari-hari, setiap pelaku ekonomi yang masuk dalam pasar akan melalui proses persaingan dimana produsen mencoba memperhitungkan cara untuk meningkatkan kualitas dan pelayanan dalam upaya merebut pasar dan konsumen. Ketika keadaan ini dapat dicapai, maka produsen atau pelaku usaha tersebut akan berupaya untuk mempertahankan kondisi tersebut paling tidak tetap bertahan menjadi incumbent dengan pangsa pasar tertentu pada pasar bersangkutan. Dilema yang terjadi adalah ketika ada pelaku usaha yang berhasil menjadi seorang monopolis di pasar yang mengakibatkan produsen atau pelaku usaha tersebut menjadi tidak efisien dan mampu meningkatkan hambatan masuk pasar (*barrier to entry*) bagi pesaingnya. Bila kondisi ini terjadi maka efeknya adalah penggunaan sumber daya yang tidak efektif dan bahkan mampu mengakibatkan pasar terdistorsi.⁵⁴

Untuk memahami konsep persaingan serta alokasi sumber daya yang efisien maka Ilmu Ekonomi menguraikan beberapa hal mengenai sumber daya yaitu: adanya sumber daya yang dikonsumsi atau dipergunakan manusia, alternatif pengalokasian yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasan

⁵⁴ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit*, hlm 213.

manusia. Sumber daya tidak selamanya merupakan sesuatu yang bebas dan ketersediaannya yang terbatas menjadikannya masuk dalam kategori sumber daya ekonomi (*economic resources*), misalnya tanah, tenaga kerja atau modal. Dalam pengaturan sumber daya ini implementasinya dapat dilihat dari cara memproduksi dan pendistribusiannya dalam masyarakat. Karena pada dasarnya tidak semua sumber daya ini bebas, maka regulasi ataupun peraturan yang diciptakan pemerintah sangat menentukan agar terdapat keseimbangan bagaimana dan kepada siapakah pengaturan sumber daya tersebut dapat dialokasikan atau didistribusikan. Di samping itu dalam upaya mencapai tujuan ekonomi, yang dapat dilakukan melalui proses mekanisme pasar akan dapat diawasi melalui adanya Hukum Persaingan (*competition law*).⁵⁵

Persaingan dalam mekanisme pasar adalah berlaku bagi setiap pelaku pasar tanpa terkecuali. Hukum Persaingan melindungi mekanisme proses persaingan tanpa mempertimbangkan siapakah yang menjadi pelakunya dengan tujuan yang baik agar alokasi sumber daya menjadi efisien. Mekanisme pasar yang berjalan melalui persaingan yang sehat dan fair serta konsisten dengan tujuan distribusi yang adil diharapkan mampu mencapai efisiensi nasional serta kesejahteraan umum. Di samping itu Hukum Persaingan diharapkan mampu mengawasi terjadinya diskriminasi harga, pemerataan informasi pasar bagi yang kurang mampu mempunyai akses, kesempatan atau akses kepada modal, teknologi dan berbagai kesempatan berusaha lainnya. Tetapi bila berbagai tujuan yang baik untuk

⁵⁵ Ibid, hlm 213-214.

mendukung mekanisme pasar ini tidak berhasil dicapai, maka dapat berakibat pada kegagalan mekanisme pasar yang kemungkinan dilakukan oleh pelaku pasar yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Hukum Persaingan berupaya mengawasi agar perbuatan atau perjanjian yang bersifat anti persaingan seperti kartel, monopoli, penggunaan posisi dominan, monopsoni dan lainnya dapat dicegah. Tetapi pada kenyataannya ada juga berbagai kegagalan pasar yang terjadi tetapi tidak dapat dijangkau, dicegah atau diatur melalui Hukum Persaingan. Oleh sebab itu ada kebutuhan yang mendasar terhadap pentingnya pengaturan atau regulasi yang jelas mengenai jenis tindakan atau kegiatan, industri ataupun pelaku usaha tertentu yang tidak termasuk dalam pengaturan Hukum Persaingan. Sebagai contoh, dibutuhkan adanya regulasi terhadap industri yang masuk dalam kategori kepentingan umum (misalnya monopoli alamiah dalam penyediaan air bersih, listrik atau telekomunikasi). Dimana bila diperhitungkan secara ekonomi, maka proses produksi yang dilakukan oleh hanya satu perusahaan akan mampu mengurangi biaya produksi secara keseluruhan. Ada juga keadaan dimana akibat penggunaan sumber daya yang tidak diatur dengan baik terhadap sumber daya yang sifatnya universal akan mengakibatkan terjadinya *externalities* atau pengalokasian sumberdaya yang tidak pada tempatnya, misalnya: bilamana cara memproduksi tidak tunduk pada ketentuan undang-undang lingkungan hidup maka akan berakibat pada kerusakan lingkungan yang sukar diperbaiki. Akibat yang mungkin terjadi ini dapat dimitigasi ataupun dielakkan bila pengaturannya diatur dengan regulasi yang baik. Dengan demikian sebenarnya

adanya regulasi atau pengaturan dalam pasar persaingan dianggap sebagai alternatif yang dapat dipergunakan untuk mengurangi pemakaian sumber daya yang kurang efisien.⁵⁶

Pada dasarnya tidak semua regulasi dipersiapkan dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah alokasi sumber daya. Regulasi yang dibuat harus juga difokuskan pada aspek lainnya, seperti perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses persaingan yang akhirnya dapat mengakibatkan pelaku usaha tersingkir dari pasar. Atau pertimbangan dapat juga difokuskan pada industri yang memang sebelumnya sudah diproteksi terlebih dahulu melalui undang-undang misalnya adanya Undang-undang yang mengatur mengenai transportasi, air, telekomunikasi atau listrik. Keseluruhan unsur dan pertimbangan ini haruslah dipikirkan secara matang oleh pemerintah sehingga justru tidak berakibat pada kesenjangan kesempatan pada yang kurang mampu dalam pasar, proteksi yang berlebihan pada suatu industri atau bahkan pelaku tertentu menjadi sekedar proteksi yang tidak efektif pada suatu kelompok ekonomi tertentu. Tetapi apapun argumentasi yang dikemukakan, terlepas dibutuhkan atau tidak, maka regulasi dalam proses persaingan diyakini sebagai salah satu jalan untuk mengatur mekanisme pasar dan menyeimbangkan berbagai faktor misalnya antara dampak persaingan dengan kepentingan sosial atau umum. Dengan kata lain, mekanisme pasar tidaklah memerlukan berbagai regulasi bila berjalan dan berfungsi dengan

⁵⁶ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli : Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 117.

baik, sebaliknya bila kegagalan atau distorsi pasar terjadi maka melalui regulasi merupakan salah satu cara terbaik untuk memperbaikinya.⁵⁷

Keputusan untuk memberlakukan regulasi juga dipengaruhi oleh berbagai faktor misalnya kepentingan sosial, politik dan kondisi perekonomian suatu negara. Oleh sebab itu bentuk, tujuan, karakter dan ruang lingkup pengaturan tersebut dapat saja berubah sesuai kondisi yang ada pada saat itu. Sebagai contoh, selama beberapa dekade pasar di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pemberian hak khusus kepada sekelompok pengusaha tertentu dan demikian juga pada saat yang bersamaan pemerintah mempunyai kebijakan untuk memproteksi usaha kecil dan menengah yang didasarkan pada interpretasi Pasal 33 UUD 1945. Kebijakan ini melahirkan konglomerasi ataupun pada kesempatan lain menciptakan mekanisme bapak angkat untuk koperasi dan UKM. Sesudah terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998, terjadi perubahan yang cukup signifikan saat pemerintah melakukan deregulasi di berbagai bidang. Berbagai faktor kegagalan perekonomian saat itu dianggap berasal dari ketidakjelasan kebijakan persaingan yang diterapkan oleh pemerintah sehingga mendorong kebutuhan lahirnya Undang-undang Anti Monopoli beserta peraturan lainnya.⁵⁸

Berdasarkan uraian di atas maka kebijakan persaingan dapat dilakukan melalui 2 cara yaitu:

- a. Melalui regulasi yang bertujuan untuk menjaga kelangsungan mekanisme pasar.

⁵⁷*Ibid*, hlm 118.

⁵⁸ *Ibid*.

Bahwa peraturan yang dibuat adalah untuk mencapai tujuan seperti sebagaimana diamanatkan dalam persaingan, tetapi peraturan tersebut diberlakukan khusus untuk industri yang diproteksi. Regulasi ini sejalan dengan peraturan lainnya yang bertujuan meningkatkan kinerja industri tetapi melalui adanya pembatasan masuk ke pasar (*new entry to market*), termasuk regulasi mengenai harga atau pelayanan. Sebagai contoh, industri atau pasar yang diatur (*regulated market*) vital dalam memenuhi kebutuhan rakyat banyak, seperti air, listrik atau telekomunikasi. Dengan dibatasinya entry atau pelaku lain masuk ke pasar, maka pelaku yang telah ada di pasar (*incumbent*) wajib untuk menjadi efisien, inovatif dan meningkatkan pelayanan sebab tidak perlu lagi mengalokasikan sumberdayanya atau kemampuannya untuk bersaing kecuali hanya fokus pada untuk tujuan-tujuan yang diatur dalam regulasi atau peraturan dimaksud.

- b. Memberlakukan Hukum Persaingan untuk mengatur perilaku dan kegiatan dalam persaingan atau bahkan untuk mengganti atau mendukung peraturan yang telah ada sebelumnya.

Bagaimanakah pasal dalam undang-undang Hukum Persaingan dapat dipersiapkan untuk mengatasi kegagalan pasar dengan tidak bertentangan dengan tujuan undang-undang itu sendiri, misalnya dengan cara memberlakukan pengecualian (*exemption*) dalam undang-undang tersebut. Sementara itu di lain pihak, kita perlu tidak boleh lupa bahwa undang-undang Hukum Persaingan ditujukan untuk mengawasi proses persaingan yang berlaku bagi semua pelaku

usaha tanpa terkecuali. Oleh sebab itu harmonisasi berbagai regulasi yang dibuat harus mempertimbangan bahwa peraturan pengecualian tersebut tidak akan berbenturan dengan persaingan usaha, sistem ekonomi yang dianut maupun peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Diantaranya dengan melihat pada pertimbangan norma hukum yang berlaku serta aspirasi kepentingan umum sehingga peraturan pengecualian itu dapat merasionalisasi berbagai kepentingan yang ada.

Sebagaimana biasanya suatu kaidah hukum, di samping ketentuan yang berlaku umum, terdapat pengecualiannya. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999, secara cukup terperinci telah mengatur perkecualian-perkecualian terhadap perjanjian atau perbuatan yang dilarang. Artinya sungguhpun kelihatannya ada perbuatan atau perjanjian yang bersifat anti persaingan atau dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, akan tetapi dengan berbagai pertimbangan, Undang-undang memberikan pengecualiannya.⁵⁹

Pada umumnya pemberian status pengecualian ini diberikan kepada industri strategis yang dikelola oleh negara melalui badan usaha milik negara (BUMN). Kinerja BUMN banyak ditentukan oleh birokrasi dan kurang terbiasa dengan persaingan akan sangat berpengaruh terhadap efektifitas dari pemberian hak monopoli alamiah ini. Pelaku monopoli alamiah memang tidak akan menemukan pesaing sehingga besar kemungkinannya mereka akan bertindak tidak efisien dan malah menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat umum sebagai

⁵⁹ Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm 757.

konsumen. Oleh sebab itu, argumentasi mengenai monopoli alamiah lebih ditentukan dari kinerja pelaku yang memperoleh statusnya dibandingkan bila industri tersebut diserahkan kepada mekanisme pasar.⁶⁰

Khusus mengenai pemberian status pengecualian yang berkaitan dengan negara dalam hukum persaingan dikenal adanya "*state action doctrine*" dimana perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau mewakili pemerintah akan dikecualikan dari ketentuan Undang-undang hukum persaingan.⁶¹

Pengecualian dalam hukum persaingan juga dapat diberikan dengan alasan proteksi kepada suatu industri atau pelaku usaha tertentu yang dianggap masih memerlukan perlindungan. Pemerintah merasa perlu memberikan proteksi dengan alasan industri ini belum mampu menghadapi persaingan yang disebabkan faktor, misalnya keterbatasan modal, belum mampu efisien, kendala distribusi, kurang inovatif sehingga tidak mampu bertahan dipasar.

Pengecualian-pengecualian dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 diatur juga dalam ketentuan Pasal 50 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa:⁶²

Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

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

⁶⁰ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit.*, hlm 221.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Pasal 50 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- b. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industry, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau
- c. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau
- d. Perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; atau
- e. Perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau
- f. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau
- g. Perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau
- h. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Terkait pengecualian dalam pasal 50 huruf (a) Undang-undang No. 5 Tahun 1999, KPPU telah mengeluarkan pedoman No. 253/KPPU/Kep/VII/2008 yang menegaskan bahwa jenis perbuatan atau kegiatan dan perjanjian apa saja yang dikecualikan. Pada dasarnya ekonomi memang dilakukan oleh berbagai jenis pelaku usaha dengan kemampuan berbeda. Di samping itu ada juga berbagai regulasi sektoral yang berkaitan dengan peraturan lainnya, bahkan peraturan tersebut telah ada jauh sebelum UU No.5 Tahun 1999 diundangkan. Bila terdapat suatu undangundang yang mewajibkan seorang pelaku usaha untuk melakukan suatu tindakan atau melaksanakan perjanjian, maka tindakan atau perjanjian tersebut akan dikecualikan. Dalam mencernakan pasal ini, perlu diperhatikan undang-undang apakah yang dimaksud sebab dalam tingkatan perundang-

undangan yang berlaku,⁶³ maka kedudukan undang-undang adalah setara. Sehingga perlu diteliti lebih lanjut maksud dari isi pasal ini yang menyatakan undang-undang yang bagaimanakah yang dapat mengecualikan UU No.5 Tahun 1999. Undang-undang sifatnya memaksa dan berlaku umum kepada publik sehingga memerlukan pengaturan yang lebih tinggi ataupun undang-undang juga untuk mengecualikan berlakunya ataupun dinyatakan dengan jelas apa dan siapakah yang dikecualikan dalam pengaturan pemberlakuan undang-undang tersebut. Dalam UU No.5 Tahun 1999 ada perjanjian yang dikecualikan yang disebutkan dalam Pasal 50 huruf a "melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku" sehingga pengertiannya luas dan Pasal 5 ayat (2) yang hanya didasarkan pada undang-undang.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa mengenai pengecualian dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 diatur juga dalam ketentuan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa:⁶⁴

"Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah"

Ketentuan pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 secara yuridis memiliki keterkaitan yang erat dengan UUD 1945, khususnya dengan pasal 33. Hal tersebut tidak hanya tercermin pada bagian mengingat Undang-undang No. 5

⁶³ Lihat Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁴ Hermansyah, *op. cit.*, hlm 92.

Tahun 1999 yang menyebutkan pasal 33 UUD 1945, melainkan juga tercermin dalam ketentuan dalam ketentuan pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan tentang tujuan pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Pasal 33 UUD 1945 tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial berbunyi sebagai berikut.⁶⁵

Ayat (2): Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara.

Ayat (3): Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

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

Sejalan dengan pasal 33 UUD 1945 tersebut, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang juga mengatur mengenai kegiatan ekonomi, dibentuk dengan tujuan (Pasal 3) untuk:⁶⁶

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli, dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Ketentuan pasal 51 mengatur mengenai monopoli dan pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang

⁶⁵ Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2010.

⁶⁶ Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, dimana untuk itu perlu diatur dengan Undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan perbuatan administrasi negara, baik yang bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang bersifat non hukum (factual). Kedua perbuatan administrasi negara tersebut ditujukan untuk melindungi hak dasar masyarakat. Monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh negara harus diatur dengan Undang-undang dan diselenggarakan secara efisien serta implikasi pelaksanaannya tidak mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁶⁷

Kriteria BUMN sebagai penerima kewenangan dari negara yang mempunyai kekuasaan untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi dapat diverifikasi berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi nasional. Kriteria BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁶⁸

BUMN didirikan adalah dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:⁶⁹

⁶⁷ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010, *op. cit.*

⁶⁸ Bentuk badan usaha lain dimana pemerintah dapat turut serta menjadi pemiliknya dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 (2) perusahaan perseroan, yang selanjutnya disebut persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. (3) Perusahaan Perseroan Terbuka, yang

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Melihat kemungkinan bahwa BUMN juga dapat dimasuki atau dimiliki oleh swasta maka pembatasan pengecualian menurut pasal 51 dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 harus dipastikan dalam pedoman BUMN yang bagaimana yang dapat diberikan pengecualian.

Pengendalian dan pengawasan dari BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah tetap berada di tangan pemerintah. BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah wajib memenuhi beberapa hal dalam menjalankan kegiatan usahanya yaitu:⁷⁰

selanjutnya disebut persero terbuka, adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. (4) Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pasal 9 juga menyatakan bahwa BUMN terdiri dari persero dan perum.

⁶⁹ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit.*, hlm 300.

⁷⁰ Susanti Adi Nugroho, *op. cit.* hlm 821.

- a. Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah.
- b. Tidak semata-mata ditunjuk untuk mencari keuntungan.
- c. Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli kepada pihak lain.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa KPPU tidak melarang adanya monopoli yang dilakukan BUMN selama diatur dalam peraturan perundang-undangan, KPPU akan memonitor kegiatan BUMN dan apabila terjadi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Ketentuan pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dapat diuraikan dan dijelaskan dalam beberapa unsur berikut:⁷¹

- a. 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:

- (1) Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

⁷¹ Andi Fahmi Lubis et. al, op. cit, hlm 306.

- (2) Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan atau
- (3) Stabilitas, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

b. Cabang-cabang 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:⁷²

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

c. 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

⁷² Susanti Adi Nugroho, op.cit, hlm 824.

produksi yang penting bagi negara. Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk Undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang). Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara 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. Adapun pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, dapat diselenggarakan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

d. Diselenggarakan oleh badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

(1) Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara

Badan usaha milik Negara menurut pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 adalah:

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

Penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh negara terhadap kegiatan yang berakitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah tidak sama dan tidak termasuk dalam ruang lingkup dari pengertian badan usaha milik Negara. Hal ini disebabkan pengaturannya yang bersifat khusus dan tata cara pendirian dan pertanggungjawabannya diatur berbeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersendiri yaitu yang terkait dengan dengan pemerintah daerah.

Dalam hal ini diaman BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penguasaan monopoli negara, maka berdasarkan pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah.

(2) Diselenggarakan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah

Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri dari presiden dan seluruh aparatur administrasi negara tingkat pusat. Dengan demikian, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan

diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah pusat.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan publik (*public service*) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dan publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah memiliki ciri melaksanakan:

- (a) Pemerintahan negara;
- (b) Manajemen keadministrasian negara;
- (c) Pengendalian atau pengawasan terhadap badan usaha milik negara;
dan atau
- (d) Tata usaha negara.

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

- (1) Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah;
- (2) Tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;
- (3) Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan/atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain.

Dalam hal BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan, maka pemerintah dapat menunjuk badan atau lembaga tertentu.

(3) Diselenggarakan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah

Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara.

Menurut teori hukum administrasi negara, penunjukan adalah kewenangan dari pejabat negara yang berwenang dan bersifat penetapan untuk menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan tertentu secara sepihak. Dengan demikian, badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang berwenang.

Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan berdasarkan pertauran perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dengan memperhatikan uraian tersebut diatas, maka terkait dengan penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan barang dan/atau

jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi penting bagi negara, Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 menentukan sistematis dengan tetap mendasarkan pada alasan-alasan yang rasional berupa pertimbangan profesionalitas, legalitas, dan efektifitas pencapaian sasaran tujuan penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan.

Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, urutan yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi penting bagi negara adalah sebagai berikut:⁷³

- (a) Diselenggarakan oleh BUMN.
- (b) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah.
- (c) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah.
- (d) Diselenggarakan oleh badan yang dibentuk pemerintah.
- (e) Diselenggarakan oleh lembaga yang dibentuk pemerintah.
- (f) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah.
- (g) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah.
- (h) Diselenggarakan oleh badan yang ditunjuk pemerintah.
- (i) Diselenggarakan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah.

⁷³ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010, op. cit.

BAB III

PRAKTEK MONOPOLI OLEH PT. PERTAMINA

DALAM PENDISTRIBUSIAN LPG 3 KG

A. Monopoli Pertamina Terhadap Pendistribusian LPG 3 KG

Monopoli selalu diasumsikan dengan perbuatan yang konotasinya negatif yang berhubungan dengan distorsi pasar. Monopoli dapat dimaknai seorang penjual yang mampu bertindak seperti penjual tunggal dengan menentukan harga dan membatasi *output*. Kemampuan untuk menentukan harga dan membatasi produksi adalah konsep inti dari monopoli dan mengakibatkan konsumen terpaksa membayar lebih mahal ataupun mengganti pilihannya. Umumnya seluruh produser yang bersaing di pasar akan berupaya menjadi pemenang dan menjadi monopolis. Sehingga sering monopoli disalah artikan menjadi negatif tanpa memperhatikan asal-usul pelaku pasar dapat menjadi monopolis. Dalam konteks ini, monopoli yang menguntungkan berdasarkan skala ekonomi adalah monopoli alamiah di mana dapat saja suatu perusahaan karena efisiensi dan keunggulan teknologi, atau modal sehingga berhasil menguasai pasar secara keseluruhan ataupun yang diciptakan seperti peraturan perundang-undangan.⁷⁴

Hukum persaingan usaha adalah elemen esensial sehingga dibutuhkan adanya undang-undang sebagai "*code of conduct*" bagi pelaku usaha untuk bersaing di pasar sesuai dengan aturan undang-undang. Negara berkepentingan bahwa kebijakan

⁷⁴ Ningrum Natasya Sirait, "*Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", Pustaka Bangsa Pers, Medan, 2003, hlm 72.

persaingan adalah ditujukan untuk menjaga kelangsungan proses kebebasan bersaing itu sendiri yang diselaraskan dengan *freedom of trade* (kebebasan berusaha), *freedom of choice* (kebebasan untuk memilih dan *access to market* (terobosan memasuki pasar).⁷⁵ Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, juga bertujuan untuk meningkat efisiensi nasional melalui pengalokasian sumber daya dengan berlandaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.⁷⁶ Di samping tujuan tersebut, sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 secara eksplisit Undang-undang No. 5 Tahun 1999 juga menegaskan bahwa ada kebijakan persaingan yang berorientasi pada jaminan kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.⁷⁷ Oleh sebab itu kebijakan persaingan suatu negara dalam penegakan hukum persaingan akan sangat menentukan efektif berlakunya undang-undang hukum persaingan. Kebijakan ini diterjemahkan dengan mempertimbangkan industri manakah yang perlu diregulasi atau industri manakah yang terbuka untuk bersaing.

⁷⁵ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit*, hlm 218.

⁷⁶ Lihat Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

⁷⁷ Lihat Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, Tujuan pembentukan Undang-undang ini adalah untuk: a) menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat; b) mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; c) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan d) terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Pertamina merupakan sebuah perusahaan monopoli untuk yang menyediakan bahan bakar minyak dan gas bumi di Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Mengingat Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.⁷⁸

Berkaitan dengan monopoli yang dilakukan oleh Pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 KG maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999, maka dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 50 huruf a dan 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999

KPPU telah mengeluarkan Peraturan Komisi No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a yang menegaskan mengenai jenis perbuatan atau kegiatan dan perjanjian apa saja yang dapat dikecualikan.

⁷⁸ Fahri Hamzah, Negara, "*BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*", Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 31.

Pada dasarnya ekonomi memang dilakukan oleh berbagai jenis pelaku usaha dengan kemampuan berbeda. Di samping itu ada juga berbagai regulasi sektoral yang berkaitan dengan peraturan lainnya, bahkan peraturan tersebut telah ada jauh sebelum Undang-undang No.5 Tahun 1999 diundangkan. Bila terdapat suatu undang-undang yang mewajibkan seorang pelaku usaha untuk melakukan suatu tindakan atau melaksanakan perjanjian, maka tindakan atau perjanjian tersebut akan dikecualikan. Dalam mencernakan pasal ini, perlu diperhatikan undang-undang apakah yang dimaksud sebab dalam tingkatan perundang-undangan yang berlaku,⁷⁹ maka kedudukan undang-undang adalah setara. Sehingga perlu diteliti lebih lanjut maksud dari isi pasal ini yang menyatakan undang-undang yang bagaimanakah yang dapat mengecualikan Undang-undang No.5 Tahun 1999. Undang-undang sifatnya memaksa dan berlaku umum kepada publik sehingga memerlukan pengaturan yang lebih tinggi ataupun undang-undang juga untuk mengecualikan berlakunya ataupun dinyatakan dengan jelas apa dan siapakah yang dikecualikan dalam pengaturan pemberlakuan undang-undang tersebut. Dalam Undang-undang No.5 Tahun 1999 ada perjanjian yang dikecualikan yang disebutkan dalam Pasal 50 huruf a "melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku" sehingga pengertiannya luas dan Pasal 5 ayat (2) yang hanya didasarkan pada undang-undang.

⁷⁹ Lihat Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

KPPU berpendapat bahwa tujuan pengecualian dalam Pasal 50 huruf (a) ditujukan untuk:⁸⁰

- a. Menyeimbangkan kekuatan ekonomi yang tidak sama, misalnya kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha kecil dalam rangka meningkatkan kekuatan penawarannya ketika menghadapi pelaku usaha yang memiliki kekuatan ekonomi lebih kuat. Dalam kasus yang demikian terhadap pelaku usaha kecil, dapat diberikan pengecualian dalam penerapan hukum persaingan usaha.
- b. Menghindari terjadinya kerancuan dalam penerapan Undang-undang No.5 Tahun 1999 apabila terjadi konflik kepentingan yang sama-sama ingin diwujudkan melalui kebijakan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
- c. Mewujudkan kepastian hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan, misalnya pengecualian bagi beberapa kegiatan lembaga keuangan untuk mengurangi resiko dan ketidakpastian. Sektor keuangan perlu dijaga stabilitasnya, mengingat pentingnya peran sektor keuangan dalam proses pengembangan ekonomi.
- d. Melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (2), (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pedoman ini juga menjelaskan mengenai peraturan perundang-undangan yang mengacu pada Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang No.10

⁸⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 Huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

Tahun 2012 perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Pasal 50 (a) merupakan ketentuan yang bersifat "pengecualian" (*exceptions*) atau "pembebasan" (*exemptions*) yang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik berbagai kebijakan yang saling tolak belakang namun sama-sama diperlukan dalam perekonomian nasional. Ketentuan ini sering juga timbul karena kondisi perekonomian yang dinamis menuntut Pemerintah menetapkan pengecualian yang bertujuan menyeimbangkan antara penguasaan bidang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan pemberian perlindungan pada pengusaha berskala kecil. Pemberian perlakuan khusus bagi cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dikuasai oleh negara, secara tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) sejalan dengan yang diatur dalam Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

Berkaitan pengaturan perekonomian di tingkat daerah, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 176, Pasal 177, dan Pasal 178 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan ekonomi untuk mengatur dan mengurus perekonomian daerah, namun pengaturan dan pengurusan di bidang ekonomi harus tetap berdasarkan ketentuan peraturan

perundang-undangan termasuk yang diatur dalam Dengan demikian kebijakan otonomi daerah di bidang perekonomian tidak boleh bertentangan dengan kebijakan perekonomian nasional karena materi peraturan perundang undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Jadi, kedudukan Pasal 50 huruf a, merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai daya laku secara nasional dan peraturan yang dibuat di daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan tersebut.

Selanjutnya, ditinjau dari ketentuan Pasal 100 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ditegaskan bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, ataum keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang- Undang ini.

Pedoman KPPU juga menetapkan bahwa pelaksanaan Pasal 50 huruf a dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan beberapa prinsip dalam sistem peraturan perundang-undangan yang harus ditaati, yakni:

- a. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas;
- b. Tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, tetapi hanya peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;

- c. adanya prinsip hanya peraturan yang lebih tinggi atau sederajat dapat menghapuskan atau mengesampingkan berlakunya peraturan yang sederajat tingkatannya atau lebih rendah tingkatannya;
- d. harus ada kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang harus diatur.

Pedoman KPPU menetapkan juga bahwa pengecualian yang diatur dalam Pasal 50 huruf a hanya berlaku bagi pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah dan tidak dapat diterapkan kepada semua pelaku usaha. Pengecualian tidak berlaku jika pelaku usaha melakukan perbuatan dan atau perjanjian untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang kecuali peraturan yang dilaksanakan tersebut berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang- Undang yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 50 huruf a hanya dapat diterapkan jika:

- a. Pelaku usaha melakukan perbuatan dan atau perjanjian karena melaksanakan ketentuan Undang-Undang atau peraturan perundangundangan di bawah Undang-Undang tetapi mendapat delegasi secara tegas dari Undang-Undang;
- b. Pelaku usaha yang bersangkutan adalah pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan monopoli yang dilakukan oleh Pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 KG sebagai suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut Pasal 50 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, dapat dilihat dari penjelasan sebagai berikut:

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

Dalam hal pemerintah memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum seperti yang diatur dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tersebut diatas maka dasar hukum pertamina dalam pendistribusian LPG 3 KG mengacu pada ketentuan Peraturan Presiden No. 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram, yang mana dalam Pasal 8 Peraturan Presiden tersebut menyebutkan bahwa penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan LPG 3 KG dilaksanakan oleh badan usaha melalui penugasan oleh Menteri. Berdasarkan ketentuan tersebut Menteri dalam hal ini Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) menetapkan Keputusan Menteri No. 1732 K/10/MEM/2013 tentang Penugasan PT. Pertamina (Persero) Dalam Penyediaan dan Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram.

Melihat dari ketentuan peraturan di atas maka dapat disimpulkan bahwa monopoli yang dilakukan oleh pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 KG, merupakan suatu perbuatan yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 huruf (a) Undang-

undang No. 5 Tahun 1999. Perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan yang dapat dikecualikan.

2. Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999

Pada Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa:

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”.

Dalam melaksanakan pasal tersebut, KPPU membuat Pedoman No. 3 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Adapun ketentuan Pasal 51 sebagaimana dimaksud diatas dapat diuraikan dan dijelaskan dalam beberapa unsur yaitu:⁸¹

a. Monopoli

Dalam Pasal 1 angka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, defenisi monopoli:

“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

⁸¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksana Ketentuan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, hlm 16.

dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

b. Pemusatan Kegiatan

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 ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur-unsur tersebut diatas, maka baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Namun demikian, mencermati bunyi Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, pasal tersebut terkait erat dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 merumuskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ada 3

(tiga) unsur yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) tersebut yakni cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan adanya penguasaan oleh Negara.

Selanjutnya yang dimaksud dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah “kegiatan produksi strategis yang berkaitan dengan keadilan, keamanan dan kestabilan nasional yang memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat”.⁸² Sedangkan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah “produksi barang dan jasa yang vital seperti air, energi dan transportasi umum” dan produksi barang dan jasa yang dirasakan vital bagi kehidupan manusia dalam kurun waktu tertentu.

Perumusan pasal tersebut mengartikan bahwa prinsip kedaulatan rakyat membawa konsekuensi bahwa wewenang memilih sistem perekonomian yang akan diterapkan tidak berada di tangan negara, melainkan berada ditangan rakyat. Prinsip ini oleh Soekarno dikatakan sebagai Demokrasi Ekonomi. Pemerintah bertugas mengimplementasikan sistem yang ditetapkan oleh rakyat sebagaimana tertuang dalam konstitusi tersebut. Hal ini agar sistem ekonomi yang dijalankan oleh Negara dapat mendatangkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, sebagaimana kesepakatan para pendiri bangsa ini bahwa Indonesia adalah *welfare state*.⁸³ Sehingga sistem perekonomian yang ingin dibangun di indonesia adalah

⁸² <http://www.jakarta45.wordpress.com>,”Hajat Hidup Orang Bayak”, Seminar Sehari tentang Demokrasi Ekonomi pada tanggal 17 Desember 1996 oleh ikatan pendukung kemerdekaan indonesia dan Lembaga Ketahanan Naional, Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

⁸³ <http://www.scribd.com/doc/30755739/FH09-Welfare-State>, Budi Mulyadi dalam *Hukum Administrasi Negara dalam Welfare State* menyebutkan bahwa welfare state atau sosialstate, yaitu negara

Demokrasi Ekonomi. Demokrasi Ekonomi adalah prinsip-prinsip tata kehidupan ekonomi yang mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang perseorangan, menuju tercapainya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945 juga membawa konsekuensi bahwa swasta tidak diperbolehkan mengelola dan menguasai suatu cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, kecuali bila telah mendapat mandat dari negara berdasarkan suatu produk perundang-undangan yang sah. Karena kedaulatan ekonomi berada di tangan rakyat, maka mandat harus berbentuk undang-undang.

Berdasarkan acuan sistem ekonomi Indonesia yang diuraikan diatas maka idealnya di Indonesia muncul 3 (tiga) pelaku utama ekonomi Indonesia, yaitu :⁸⁴

- a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai badan yang mewakili negara dalam mewujudkan amanat Konstitusi untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. BUMN merupakan lembaga ekonomi yang akan menangani cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.
- b. Koperasi akan menangani sektor usaha kecil dan menengah, terutama sektor perdagangan tradisional (pedagang eceran), pertanian, industri rumah tangga dan yang sejenisnya.

yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal, Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

⁸⁴ Agus Sardjono "Antimonopoli atau Persaingan Sehat", www.bppk.depkeu.go.id, Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

- c. Swasta akan menangani sektor usaha yang belum ditangani BUMN dan Koperasi, seperti industri dengan teknologi tinggi dan padat modal, termasuk sektor usaha jasa yang idealnya tidak termasuk wilayah BUMN dan Koperasi seperti: asuransi, perbankan, transportasi, telekomunikasi.

Dilihat dari rumusan Pasal 51 dan mengacu pada Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, ada 3 (tiga) pelaku ekonomi yang dibenarkan melakukan monopoli yakni BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk oleh pemerintahan, badan atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam praktiknya yang paling sering mendapat mandat untuk melakukan monopoli adalah BUMN. Mungkin hal ini dikarena BUMN adalah badan usaha yang modalnya baik seluruhnya maupun sebagian secara langsung memperoleh penyertaan modal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam kaitannya dengan monopoli yang dilakukan oleh Pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 KG sebagai suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, dapat dilihat dari penjelasan sebagai berikut:

Dasar hukum monopoli yang dilakukan oleh Pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 KG, sangat terkait erat dengan pengertian Badan Usaha Milik Negara yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa:

“Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) disebutkan juga dalam pasal 3 menyebutkan bahwa modal perusahaan perseroan (Persero) yang ditempatkan dan disetor pada saat pendirian berasal dari seluruh kekayaan negara yang tertanam dalam pertamina, termasuk kekayaan pertamina yang tertanam pada anak perusahaan dan perusahaan patungan (*joint venture*) pertamina pada saat berlakunya peraturan pemerintah ini.⁸⁵

Maksud dan tujuan dari pendirian pertamina sebagaimana diatur dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 menyebutkan bahwa:

- (1) Maksud Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah untuk menyelenggarakan usaha di bidang minyak dan gas bumi baik di dalam maupun di luar negeri serta kegiatan usaha lain yang terkait atau menunjang kegiatan usaha di bidang minyak dan gas bumi tersebut.
- (2) Tujuan Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah untuk :
 - a. mengusahakan keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan secara efektif dan efisien;
 - b. memberikan kontribusi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

⁸⁵ Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi disebutkan bahwa, Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian bahan bakar minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan dari berbagai peraturan perundang-undangan diatas maka disimpulkan bahwa Pertamina merupakan Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan usaha di bidang minyak dan gas bumi termasuk didalamnya pendistribusian LPG 3 KG, yang mana kegiatan tersebut merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan menjalankan kepentingan umum sehingga perbuatan Pertamina sebagai pelaku usaha yang memonopoli pendistribusian LPG 3 KG merupakan suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

B. Praktek Monopoli Pertamina Dalam Pendistribusian LPG 3 Kg.

Program konversi minyak tanah ke LPG merupakan program yang dilaksanakan pemerintah pada tahun 2007, untuk pengalihan subsidi dan penggunaan minyak tanah oleh masyarakat ke elpiji 3 kg melalui pembagian paket elpiji 3 kg beserta isi, kompor, regulator dan selang secara gratis yang memenuhi kriteria yang sudah ditentukan.

Keberadaan tiga varian LPG di pasar, seiring program konversi energi, yakni LPG 3 kg (bersubsidi), 12 kg dan 50 kg (non subsidi) membawa dampak signifikan terhadap kenaikan permintaan LPG, terutama LPG 3 kg. Hal ini antara lain dipicu oleh terjadinya perpindahan konsumsi dari konsumen LPG 12 kg dan 50 kg, ke LPG 3 kg, yang didorong oleh fakta bahwa antar ketiga varian LPG tersebut dapat bersubsstitusi satu sama lain, tanpa melalui proses yang rumit sekalipun kemasannya berbeda.

Latar belakang dari pelaksanaan program konversi minyak tanah ke LPG adalah:⁸⁶

1. Tingginya subsidi dalam penyediaan energy khususnya BBM dan potensi pemborosan yang semakin besar jika subsidi BBM dilanjutkan.
2. Implementasi kebijakan energy nasional melalui diversifikasi energi untuk mengurangi ketergantungan terhadap BBM.
3. Penggunaan LPG dapat meningkatkan efisiensi penggunaan energy yang cukup besar karena nilai kalor efektif LPG lebih tinggi dibandingkan minyak tanah dan kandungan karbon yang kecil.
4. Pengurangan penggunaan minyak tanah akan bermanfaat karena:
 - a. Peningkatan potensi nilai tambah minyak tanah menjadi bahan bakar avtur.
 - b. Pengurangan penyalahgunaan minyak tanah bersubsidi .
 - c. Penataan sistem penyediaan dan pendistribusian bahan bakar bersubsidi untuk mengamankan APBN akibat penyalahgunaan serta kelangkaan.

⁸⁶ Alvin Lie, *Program Konversi Minyak Tanah Ke LPG: Potret Kebijakan Pemerintah Dalam Sektor Pengelolaan Energi Nasional*, Univ. Diponegoro Semarang, 2009. hlm. 16-17.

Dasar hukum Pertamina dalam pendistribusian LPG 3 KG mengacu pada ketentuan Peraturan Presiden No. 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram, yang mana dalam pasal 8 Peraturan Presiden tersebut menyebutkan bahwa penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan LPG 3 KG dilaksanakan oleh badan usaha melalui penugasan oleh Menteri. Berdasarkan ketentuan tersebut Menteri dalam hal ini Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) menetapkan Keputusan Menteri No. 1732 K/10/MEM/2013 tentang Penugasan PT. Pertamina (Persero) Dalam Penyediaan dan Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram.

Dalam pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa terkait pendistribusian LPG 3 KG, Pertamina merupakan pelaku usaha yang memonopoli pendistribusian LPG 3 KG tersebut yang mana monopoli Pertamina tersebut merupakan suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut ketentuan Pasal 50 huruf (a) dan Pasal 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, karena monopoli yang dilakukan Pertamina merupakan suatu perbuatan yang mendapat mandat dan penugasan langsung dari pemerintah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-undang No. 5 Tahun 1999, pengertian monopoli dibedakan dengan praktek monopoli. Pengertian praktek monopoli dikemukakan dalam pasal 1 ayat 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yaitu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau

pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Selain itu yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar yang bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.⁸⁷ Dari definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa monopoli yang tidak mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan tidak merugikan kepentingan umum tidak dilarang, yang dilarang adalah menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dilihat dari penjelasan diatas maka disimpulkan bahwa monopoli pertamina dalam pendistribusian LPG 3 KG merupakan suatu perbuatan yang tidak melanggar ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999, akan tetapi yang dilarang adalah dengan hak monopoli yang diberikan dalam pelaksanaan pendistribusian LPG KG 3 KG pertamina melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidaka sehat.⁸⁸

Dalam ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999, pengertian praktek monopoli dikemukakan dalam pasal 1 angka 2 yaitu,⁸⁹ pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

⁸⁷ Pasal 1 Hruf d Undang-undang No. 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁸⁸ Suhasril dan Mohammad Taufik makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm

⁸⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 24.

Berdasarkan uraian di atas dapat kita ambil unsur-unsur dari praktek monopoli yaitu:⁹⁰

- a. Terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
- b. Terjadinya penguasaan atas produksi atau pemasaran barang atau jasa tertentu;
- c. Terjadinya persaingan usaha tidak sehat; serta
- d. Tindakan tersebut merugikan kepentingan umum.

Selanjutnya yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar yang bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa, dan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.⁹¹

Satu hal yang cukup menarik dari Undang-undang No. 5 Tahun 1999 bahwa selama suatu pemusatan kekuatan ekonomi tidak menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, maka hal itu dapat dikatakan telah terjadi suatu praktek monopoli, yang melanggar atau bertentangan dengan Undang-undang ini, meskipun monopoli itu sendiri secara nyata-nyata telah terjadi. Jadi jelaslah bahwa monopoli itu sendiri tidak dilarang, yang dilarang adalah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.⁹²

Jika memperhatikan dengan seksama pengertian praktek monopoli di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 seperti yang disebutkan diatas, maka penguasaan

⁹⁰ Andi Fahmi Lubis et. al, *op. cit*, hlm 132.

⁹¹ Ahmad yani & Gunawan Widjaja, *op. cit*, hlm 18.

⁹² *Ibid.*

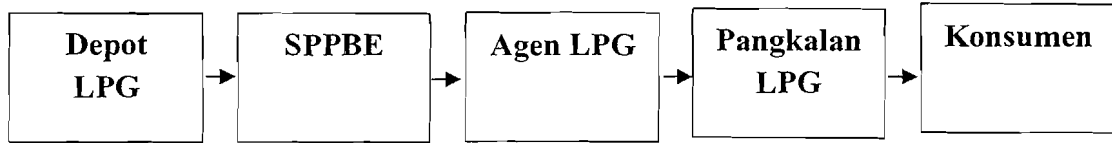
yang dilarang adalah penguasaan yang mengakibatkan persaingan tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan tujuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 ini menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, hanya sayangnya pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan masalah monopoli ini tidak dijelaskan lebih lanjut sehingga masih diperlukan penafsiran dalam penerapan Undang-undang ini.

Terkait dengan penjelasan diatas, maka dalam pembahasan ini akan dibahas tentang indikasi-indikasi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Pertamina dalam pendistribusian LPG 3 KG.

Pertamina dalam mendistribusikan LPG 3 KG menggunakan sistem *close loop supply chain*, yaitu suatu aliran produk mulai dari konsumen kembali ke pabrik untuk diproses ulang kemudian kembali lagi ke konsumen sebagai barang baru. Jalur distribusi LPG 3 KG, yang pertama adalah berasal dari depot LPG yang berjumlah 15 depot LPG yang tersebar di 5 (lima) region. Kemudian dari depot LPG, jalur berikutnya disebut SPPBE (stasiun pengisian dan pengangkutan bulk elpiji) yang dikelola oleh Pertamina, kemudian setelah itu paket LPG diterima oleh agen LPG yang sampai saat ini berjumlah 1.500 agen, selanjutnya LPG akan di distribusikan kepada konsumen melalui sub agen atau pangkalan LPG.⁹³

⁹³ http://gasdom.pertamina.com/fasilitas_dan_distribusi_.aspx?type=elpiji, Akses Pada Tanggal 2 Juli 2013.

Gambar 1
Jalur Distribusi LPG 3 Kg



Untuk memenuhi kebutuhan domestik, Pertamina melakukan impor LPG. Impor LPG sejak tahun 2007 menunjukkan tren yang meningkat. Belum lagi pada tahun 2007 mulai dilakukan program konversi minyak tanah ke LPG. Sehingga impor LPG pun menunjukkan jumlah yang cukup besar pada tahun tersebut.

Fakta memperlihatkan bahwa Pertamina memonopoli pasar. Akibat kondisi ini, maka persoalan yang terjadi dalam industri ini adalah bagaimana kemampuan Pertamina memprediksi kebutuhan pasar dan mendistribusikan LPG kepada konsumen dengan tepat baik menyangkut harga maupun volume, khususnya LPG bersubsidi yang harus sampai kepada konsumen yang berhak.

Mengingat kondisi tersebut, maka potensi praktek monopoli sangat besar untuk terjadi di lapangan, yang dapat dilakukan dengan:

1. Mempermainkan pasokan melalui sejumlah penyelewengan oleh para pelaku usaha yang terlibat dalam jalur distribusi. Perbedaan harga antara LPG subsidi dan non subsidi serta tingginya kebutuhan masyarakat merupakan faktor pendorong utama terjadinya hal tersebut. Sangat mungkin penyelewengan dilakukan melalui pengaturan jejaring vertikal jalur distribusi, yang diinisiasi oleh oknum Pertamina.

2. Pemilihan pelaku usaha dalam jalur distribusi, dilakukan dengan mengabaikan - prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, yang tidak dilakukan melalui proses pemilihan yang transparan dan akuntabel yang mengedepankan kompetensi dan kemampuan pelaku usaha. Akibatnya dalam jalur distribusi tersebut, muncul pelaku usaha pencari rente dengan memanfaatkan posisi dominan Pertamina.

Faktor penting lainnya yang juga teridentifikasi adalah lemahnya infrastruktur dari industri LPG Indonesia. Akibatnya proses produksi dan distribusi tidak mampu mengimbangi peningkatan kenaikan permintaan.

Ketidaksiapan Pemerintah dalam hal infrastruktur. Sampai saat ini kilang konversi gas ke LPG hanya ada satu di Tanjung Uban, serta jumlah SPPBE masih belum representatif. Sehingga gangguan atau kerusakan di salah satu lini mengakibatkan pasokan tersendat seperti yang terjadi pada akhir Desember 2008, yang mengakibatkan kelangkaan pasokan yang cukup parah.

Pasar LPG saat ini mencerminkan industri yang rigid dengan satu pelaku usaha yang sangat dominan. Akibatnya proses pemasaran produk, tidak lebih dari upaya mendistribusikan LPG ke konsumen, khususnya LPG 3 kg ke konsumen yang berhak mendapatkannya.

Dalam hal inilah, maka pengawasan akan menjadi kunci keberhasilan distribusi. Tetapi sayangnya fakta menunjukkan bahwa pengawasan yang terjadi sangat lemah. Selain itu secara keseluruhan mekanisme pengawasan di jalur distribusi yg tidak memadai. Akibatnya beberapa fenomena penyelewengan terjadi hal ini antara lain diakibatkan oleh:

1. Peralihan konsumen dari LPG non subsidi ke LPG subsidi. Hal ini antara lain diakibatkan oleh produk LPG yang ternyata antar varian tidak memiliki perbedaan sama sekali dalam hal kegunaannya dan perpindahan konsumsi varian dapat dengan sangat mudah dilakukan. Kenaikan harga salah satunya berakibat pada peralihan konsumsi dari LPG jenis satu ke yg lainnya.
2. Panjangnya rantai distribusi yang menyebabkan penyelewengan rawan terjadi. Hal ini terutama terjadi di tingkat sub agen sampai ke konsumen. Pengawasan di rantai ini hampir tidak ada, karena pengawasan hanya berlangsung sampai di tingkat agen. Dalam hal inilah, maka kemudian di tengah pasokan yang terbatas praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan mudah terjadi di level distribusi dari tingkat sub agen sampai di tangan konsumen.
3. Kebijakan pengawasan belum dibuat terperinci sampai ke tangan konsumen, sehingga memungkinkan saling lempar tanggung jawab antar instansi dalam distribusi LPG. Tidak jelas instansi mana yang bertanggung jawab terhadap setiap penyelewengan dalam jalur distribusi.

Berdasarkan berbagai indikasi dan penyelewengan yang telah disebutkan diatas, maka Pertamina sebagai suatu pelaku usaha yang memonopoli pendistribusian LPG 3 kg

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

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

Undang-undang No. 5 Tahun 1999, pengertian monopoli dibedakan dengan praktek monopoli. Pengertian praktek monopoli dikemukakan dalam pasal 1 ayat 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yaitu pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Selain itu yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas

suatu pasar yang bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.⁹⁴ Dari definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa monopoli yang tidak mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan tidak merugikan kepentingan umum tidak dilarang, yang dilarang adalah menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999 adalah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berkaitan dengan monopoli yang dilakukan oleh Pertamina terhadap pendistribusian LPG 3 kg maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan yang dapat dikecualikan menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999, sesuai dengan ketentuan pasal 50 huruf a dan 51 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Fakta memperlihatkan bahwa Pertamina memonopoli pasar. Akibat kondisi ini, maka persoalan yang terjadi dalam industri ini adalah bagaimana kemampuan Pertamina memprediksi kebutuhan pasar dan mendistribusikan LPG kepada konsumen dengan tepat baik menyangkut harga maupun volume, khususnya LPG bersubsidi yang harus sampai kepada konsumen yang berhak.

Mengingat kondisi tersebut, maka potensi praktek monopoli sangat besar untuk terjadi di lapangan, yang dapat dilakukan dengan:

1. Mempermainkan pasokan melalui sejumlah penyelewengan oleh para pelaku usaha yang terlibat dalam jalur distribusi. Perbedaan harga antara LPG subsidi dan non subsidi serta tingginya kebutuhan masyarakat merupakan faktor

⁹⁴ Pasal 1 Huruf d Undang-undang No. 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

pendorong utama terjadinya hal tersebut. Sangat mungkin penyelewengan dilakukan melalui pengaturan jejaring vertikal jalur distribusi, yang diinisiasi oleh oknum Pertamina.

2. Diskriminasi pelaku usaha dalam jalur distribusi, dilakukan dengan mengabaikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, yang tidak dilakukan melalui proses pemilihan yang transparan dan akuntabel yang mengedepankan kompetensi dan kemampuan pelaku usaha. Akibatnya dalam jalur distribusi tersebut, muncul pelaku usaha pencari rente dengan memanfaatkan posisi dominan Pertamina.

B. Saran

1. Pemerintah melakukan pengawasan yang ketat terhadap Pertamina dalam pendistribusian LPG 3 kg untuk menjamin ketersediaan pasokan, agar sampai ke tangan konsumen yang berhak dengan harga dan volume yang tepat. Dalam hal ini, maka perlu ditekankan perlunya penegakan hukum dengan sanksi yang tegas terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.
2. Pertamina harus mengimplementasikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam pendistribusian LPG 3 kg, yang antara lain dilakukan dengan cara pemilihan pelaku usaha yang terlibat dalam distribusi LPG 3 kg dilakukan melalui proses pemilihan yang transparan dan akuntabel yang mengedepankan kompetensi dan kemampuan pelaku usaha, bukan pelaku usaha pencari rente yang memanfaatkan posisi monopoli Pertamina.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agus Maulana, *Pengantar Mikro Ekonomi Jilid 2*, Edisi Kesepuluh, Bina Rupa Aksara, Jakarta.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Andi Fahmi Lubis et. al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009.
Andrie Herlina Riza, *Elpiji-Antara Kebutuhan dan Bisnis*.
- Nurimansjah Hasibuan, *Ekonomi Industri Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, PT. Pustaka, LP3ES Indonesia, Jakarta, 1993.
- Alvin Lie, *Program Konversi Minyak Tanah Ke LPG: Potret Kebijakan Pemerintah Dalam Sektor Pengelolaan Energi Nasional*, Univ. Diponegoro Semarang, 2009.
- Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- Elly Erawaty, "Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha Dalam Kerangka Persaingan Usaha Yang Sehat : Deskripsi Terhadap Isi Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", Seminar : *Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Uaha Tidak Sehat*, Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2007.
- Elyta Ras Ginting, *Hukum Antimonopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan Undang-undang No. 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Fahri Hamzah, Negara, "*BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*", Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, 2007.
- Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul-Minnesota: West Publishing Co, 1990.
- Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Jakarta, 2008.
- Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Banyumedia, Cetakan Kedua, Malang, 2007.
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Banyumedia Publishing, Malang, 2009.
- Kementerian Keuangan, *Nota Keuangan dan RAPBN 2010*.
- Michael E. Porter, *Competitive Advantage, Creating and Sustaining Superior performance*, Edisi Indonesia: *Keunggulan Bersaing, Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*, Agus Dharma et. al, Erlangga, Jakarta 1993.
- Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli : Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Ningrum Natasya Sirait, "*Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", Pustaka Bangsa Pers, Medan, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007.
- Prahtama Rahardja dan Mandala Manulang, *Teori Ekonomi Mikro Suatu Pengantar*, FE UI, 1999.
- Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Sari Maulidyawati, *Konversi Minyak Tanah Ke LPG Terhadap Struktur Subsidi APBN dan Efisiensi Usaha Mikro*, Institut Pertanian Bogor, 2011.
- Suhasril dan Mohammad Taufik makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.
- Sukirno Sadono, *Pengantar Teori Ekonomi Mikro*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

Thomas J. Anderson, *Our Competitive System and Public Policy*, South Westren Publishing Company, 1958.

Wihana Kirana Jaya, *Pengantar Ekonomi Industri Pendekatan Struktur, Perilaku dan Kinerja Pasar*, BPFE, Yogyakarta, 1993.

Jurnal

Editorial, "*Membudayakan Persaingan Sehat*", Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Volume 19, Jakarta, 2002.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Background Paper: Analisis Kebijakan Persaingan Dalam Industri LPG Indonesia*.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Kompetisia, Newsletter Hukum Persaingan Usaha : Permasalahan Kegiatan Usaha Distribusi LPG*, Edisi 02/2009.

Putriani, *Negara dan Pasar Dalam Bingkai Kebijakan Persaingan : Menyikapi Kebijakan Industri Elpiji*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2011.

Sutan Remy Sjahdeni, "*Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli*", Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Volume 19, Jakarta.

Internet

<http://www.bppk.depkeu.go.id>, Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/6095-penerimaan-negara-dari-sektor-migas-dan-produksi-gas-naik-terus.html>, Akses pada tanggal 16 Maret 2013.

http://gasdom.pertamina.com/fasilitas_dan_distribusi_.aspx?type=elpiji, Akses Pada Tanggal 2 Juli 2013.

<http://www.jakarta45.wordpress.com>, "Hajat Hidup Orang Bayak", Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

<http://www.scribd.com/doc/30755739/FH09-Welfare-State>, Akses Pada Tanggal 1 Juli 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945.

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-undang No. 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden No. 147 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram.

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas.

Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 1732 K/10/MEM/2013 tentang Penugasan PT. Pertamina (Persero) Dalam Penyediaan dan Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram