

ANALISA HUKUM PRAKTEK MONOPOLI TERHADAP PENERAPAN KENAIKAN HARGA GAS INDUSTRI OLEH PT PGN (PERSERO) DI WILAYAH SUMATERA UTARA

Dila Kristy Sitepu

Pascasarjana Fakultas Ilmu Hukum Universitas Indonesia

dilakristy@gmail.com

Abstrak. Monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) didefinisikan adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh suatu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Dalam putusan KPPU Nomor 09/KPPU-L/2016, bahwa PT PGN Tbk. telah melakukan praktik monopoli dalam penentuan harga gas industri di area Medan. Metode penelitian pada jurna ini adalah Metode yuridis normatif digunakan dalam melakukan pengkajian terhadap praktek monopoli yang dilakukan PT PGN Tbk. dalam melakukan kenaikan harga, terdapat 3 (tiga) pendekatan untuk mengkaji permasalahan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penetapan kenaikan harga gas industri PT PGN Tbk yang merupakan sebuah Badan Usaha Milik Negara harus memperhatikan kemampuan daya beli konsumen. Hal tersebut dapat memberikan dampak negatif yang merugikan kepada masyarakat selaku konsumen apabila tidak dilakukan analisa terhadap penetapan kenaikan harga gas industri.

Kata Kunci : *Monopoli, Penetapan Harga, Gas Industri.*

Abstract. Monopoly according to Law Number 5 of 1999 Article 1 paragraph (1) is defined as the control over the production and or marketing of goods and / or the use of certain services by a business actor or a group of business actors. In the KPPU's decision No. 09 / KPPU-L/2016, that PT PGN Tbk. had conducted a monopolistic practice in determining the price of industrial gas in the Medan area. The research method in this journal is the normative juridical method used in conducting a study of monopolistic practices by PT PGN Tbk. in increasing prices, there are 3 (three) approaches to assessing problems namely the statutory approach (*statue approach*), case approach (*case approach*), and conceptual approach (*conceptual approach*). In determining the increase in industrial gas prices PT PGN Tbk which is a State-Owned Enterprise must pay attention to the purchasing power of consumers. This can have a detrimental negative impact on the community as consumers if no analysis is made of determining the increase in industrial gas prices.

Keywords: *Monopoly, Pricing, Industrial Gas*

PENDAHULUAN

Kegiatan para pelaku usaha cenderung memiliki peluang adanya persaingan usaha antar para pelaku usaha. Untuk menghindari persaingan usaha yang tidak sehat maka hukum persaingan usaha sangat diperlukan, hukum persaingan usaha yang mengatur hal-hal yang boleh dilakukan dan hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha. Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan

Persaingan Tidak Sehat bertujuan untuk mengatur kebijakan yang berkaitan dengan masalah-masalah di bidang persaingan usaha yang harus dipedomani oleh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya dan melindungi kepentingan konsumen.

Praktik Monopoli yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 merupakan salah satu perbuatan yang dilarang oleh pemerintah untuk pelaku usaha. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999

menjelaskan bahwa praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Untuk menghindari kegiatan praktik monopoli, Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/ atau jasa apabila:

- a. barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama;
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Demi terwujudnya penegakkan Hukum Persaingan Usaha maka melalui Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 pemerintah membentuk Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) di Indonesia dalam rangka menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi setiap pelaku usaha melalui upaya pencegahan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) memiliki otoritas dan kompetensi untuk melakukan pengawasan terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hal tersebut didasarkan pada fungsinya sebagai berikut:

- a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisidominan;
- b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan;
- c. Pelaksanaan administrasi

Perubahan prilaku serta kesadaran untuk menciptakan kondisi persaingan sehat dari pelaku usaha dan masyarakat adalah wujud kerja keras Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengemban amanah dari Undang-undang. Dalam jangka waktu 8 (delapan) tahun sejak diundangkannya Undang-

undang Nomor 5 tahun 1999 banyak kurang lebih 57 (lima puluh tujuh) putusan yang telah dibuat oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU). Hal tersebut merupakan indikasi bahwa Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) memperoleh pengakuan secara faktual sebagai lembaga publik, penegak hukum, dan wasit independen untuk masalah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Adanya ketidakpuasan atas keputusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dari pihak-pihak yang berperkara merupakan sebuah tantangan yang harus dihadapi dan tidak mungkin dihindari, oleh karena itu Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) sebagai komisi yang mempunyai kompetensi mengawasi dan mengeleminasi pelaku usaha yang melakukan persaingan usaha tidak sehat harus selalu meningkatkan profesionalisme dan komitmen dalam penegakan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999.

Walaupun Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjalankan perannya telah maksimal untuk mengawasi Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para pelaku usaha di Indonesia. Salah satu contoh kasus yang menarik perhatian masyarakat atau publik adalah kasus penetapan harga gas industri. Keberadaan gas industri sangat dibutuhkan oleh masyarakat, hampir seluruh masyarakat indonesia menggunakan gas industri, gas industri tersebut berbentuk LPG (Liquefied Petroleum Gas) yang biasanya digunakan masyarakat untuk memasak makanan sehari-hari. LPG (Liquefied Petroleum Gas) didistribusi dan diniagakan oleh beberapa pelaku usaha, salah satunya adalah PT PGN (Persero). PT PGN (Persero) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara yang bertugas mendistribusikan dan meniagakan gas bumi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa gas harus dikuasai oleh negara dan pengusahaannya diselenggarakan oleh BUMN.

Baik perusahaan yang meliputi kegiatan eksplorasi, eksploitasi sampai kepada kegiatan pendistribusiannya.

Berdasarkan Laporan yang diterima oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) diduga bahwa PT PGN (PERSERO) Tbk, melakukan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan Perkara Nomor 09/KPPU-L/2016, salah satunya tentang Pelanggaran terhadap kenaikan harga oleh PT PGN (PERSERO) Tbk sehingga menimbulkan dampak negatif tidak hanya bagi pelaku usaha yang lain tetapi pada konsumen. Pentingnya KPPU dalam hal ini mengawasi dan menyeleksi perilaku PT PGN (PERSERO) sesuai dengan parameter-parameter yang diatur didalam ketentuan perundang-undangan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan Uraian diatas terdapat permasalahan yang timbul, yaitu:

1. Apakah dampak negatif yang timbul dari pelanggaran yang dilakukan oleh PGN dalam perkara Nomor 09/KPPU-L/2016?
2. Apa saja parameter yang digunakan oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjatuhkan hukuman terhadap PT PGN (PERSERO) Tbk?

METODE PENELITIAN

Metode yuridis normatif digunakan dalam melakukan pengkajian terhadap praktek monopoli yang dilakukan PT PGN dalam melakukan kenaikan harga, terdapat 3 (tiga) pendekatan untuk mengkaji permasalahan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian

PEMBAHASAN

A. Dampak Negatif yang timbul dari kenaikan harga yang dilakukan oleh PT PGN (Persero) Tbk

Persaingan usaha tidak sehat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah “persaingan antara 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 usaha.

Untuk menghindari Persaingan usaha tidak sehat dan praktek monopoli, para pelaku usaha dilarang untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha lainnya. Larangan tersebut merupakan larangan terhadap keabsahan objek perjanjian. Setiap perjanjian yang dibuat dengan objek perjanjian berupa hal-hal yang dilarang oleh Undang-Undang adalah batal demi hukum, dan karenanya tidak dapat dilaksanakan oleh para pelaku usaha yang menjadi subjek perjanjian tersebut. Adapun perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang ini adalah perjanjian-perjanjian untuk melakukan

- a. Oligopoli (pasal 4);
- b. Penetapan Harga atau price fixing (pasal 5, 6, 7 dan 8);
- c. Pembagian wilayah atau market division, market sharing (pasal 9);
- d. Pemboikotan atau boycotts (pasal 10);
- e. Kartel atau cartel (pasal 11).

Bahwa dalam perkara Nomor 09/KPPU-L/2016 PT PGN (PERSERO) telah melanggar Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 terkait Praktek Monopoli dalam Penentuan Harga Gas Industri di Area Medan, dalam pembelaannya PT PGN (PERSERO) beralasan bahwa penetapan harga Gas Bumi merupakan kewenangan PT PGN (PERSERO) sebagaimana telah diamanatkan dalam Peraturan Menteri ESDM 21/2008 dan Peraturan Menteri ESDM 19/2009 seperti apa yang dilakukan Pertamina, Total, Shell, dan Badan usaha lainnya merupakan suatu perbuatan hukum dalam rangka melaksanakan perintah dan amanat Peraturan Perundang-undangan yang sumber kewenangannya juga berasal dari Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dalam Pasal 1 ayat (2) dijabarkan mengenai pengertian gas bumi itu sendiri, yaitu:

“Gas bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi”.

Negara telah memberikan kewenangan kepada Badan Usaha Milik Negara untuk menguasai dan mengelola penjualan gas industri. Kewenangan yang diberikan oleh negara kepada Badan Usaha Milik Negara dimaknai merupakan posisi monopoli terhadap penjualan gas industri. Namun negara juga mengatur, dalam hal penetapan harga Badan Usaha Milik Negara harus tetap memperhatikan kemampuan daya beli konsumen. Hal ini dengan jelas diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2016 tentang Penetapan Harga Gas Bumi.

Menurut Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) Penetapan harga gas yang dilakukan oleh PT PGN (PERSERO) merupakan kewenangan dan amanat dari peraturan perundang-undangan, tetapi penetapan harga yang berlebihan (*Excessive Price*) dan tidak adil (*unfair*) terjadi ketika ada perusahaan yang memiliki posisi dominan menetapkan harga secara signifikan lebih tinggi daripada harga yang dihasilkan oleh suatu persaingan yang efektif atau diatas nilai ekonomi suatu produk.

Pedoman Komisi Nomor 11 Tahun 2011 Dampak negatif yang ditimbulkan oleh penyalahgunaan Posisi Monopoli tidak hanya berdampak langsung kepada konsumen, melainkan juga berdampak negatif kepada kesejahteraan pasar secara keseluruhan. Turunnya jumlah output yang dihasilkan oleh perusahaan monopoli (dibandingkan pasar persaingan sempurna) dan tingginya harga yang harus dibayar oleh konsumen menyebabkan penurunan kesejahteraan total (konsumen dan produsen).

Berdasarkan perhitungan harga *excessive* maka dapat disimpulkan terdapat kerugian konsumen dengan perhitungan sebagai berikut;

Berdasarkan acuan volume proyeksi Terlapor dan Volume Rill, terdapat selisih perhitungan HPP tertimbang. Jika selisih HPP tertimbang tersebut dikalikan dengan volume rill 100% kemudian dikalikan dengan kurs *par forward* yang digunakan PT PGN (PERSERO) sebesar USD 1 = Rp 14.053, maka terdapat kerugian konsumen sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan demikian, dampak harga yang *excessive* oleh PT PGN (PERSERO) telah mengakibatkan kerugian yang dialami konsumen pada pasar bersangkutan yaitu Rp.11.923.848.707 (sebelas milyar Sembilan Ratus Dua Puluh Tiga Juta Delapan Ratus Empat Puluh Delapan Ribu Empat Ratus Tujuh Rupiah);
- b. Bahwa selain itu terdapat kerugian dimana konsumen tidak mendapatkan kompensasi dari suplai gas yang tidak sesuai spesifikasinya yang tercantum dalam SPBG;

Dengan demikian Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) benar-benar memperhitungkan analisa harga untuk membuktikan apakah harga yang ditetapkan oleh PT PGN (PERSERO) layak atau tidak.

B. Parameter yang digunakan oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjatuhkan hukuman terhadap PT PGN (PERSERO) Tbk

Peran Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam membuktikan terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam perkara Nomor 09/KPPU-L/2016, maka Majelis Komisi mempertimbangkan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Unsur pelaku usaha dalam Pasal 17 angka 2;
- b. Penguasaan Atas Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa;
- c. penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku

usaha sehingga dapat menentukan dan mengendalikan harga barang dan/atau jasa di pasar;

- d. diketahui pelaku usaha merupakan satu-satunya pelaku usaha yang menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar penjualan dan penyaluran gas bumi yang disalurkan melalui pipa distribusi untuk Pelanggan Industri di Area Medan, Sumatera Utara;
- e. 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, pemusatan ekonomi menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 3 adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa;
- f. penyalahgunaan posisi Dominan merupakan perilaku yang didalamnya mengandung unsur:
 - a) pencegahan, pembatasan, dan penurunan persaingan, dan
 - b) eksploitasi;
- g. Penetapan harga yang *excessive* dan merugikan pelanggan.

Majelis Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) juga dapat memberikan rekomendasi terhadap para pihak yang terkait dalam suatu perkara Persaingan Usaha, seperti halnya dalam perkara Nomor 09/KPPU-L/2016, Majelis memberikan rekomendasi kepada Pemerintah cq. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dalam pengaturan energi gas bumi nasional, menyangkut harga gas bumi melalui pipa untuk pengguna umum perlu untuk pengguna umum perlu selaras dengan perundang undangan yang berlaku sehingga peraturan menteri perlu lebih rinci dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga pelaku usaha tidak memanfaatkan in absence of government regulation dan Menteri Energi dan Sumber

Daya Mineral (ESDM) perlu melakukan revisi atas Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009 ketentuan Pasal 21 ayat (4) dan diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 ketentuan Pasal 72.

Sanksi-sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah ditentukan sedemikian rupa dalam undang-undang tersebut, yaitu:

1. Sanksi Administratif
Mengenai sanksi administratif diatur dengan ketentuan Pasal 47 angka 1 dan 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999;
2. Pidana Pokok
Mengenai sanksi administratif diatur dengan ketentuan Pasal 48 angka 1,2 dan 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999;
3. Pidana Tambahan
Mengenai sanksi administratif diatur dengan ketentuan Pasal 49 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999.

Pedoman Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 (selanjutnya disebut "Pedoman Pasal 47") tentang Tindakan Administratif, denda merupakan usaha untuk mengambil keuntungan yang didapatkan oleh pelaku usaha yang dihasilkan dari tindakan anti persaingan. Selain itu denda juga ditujukan untuk menjerakan pelaku usaha agar tidak melakukan tindakan serupa atau ditiru oleh calon pelanggar lainnya

Dalam mengenakan sanksi denda bagi PT PGN (PERSERO), Majelis Komisi memperhitungkan hal-hal sebagai berikut;

1. Bahwa berdasarkan Pasal 36 huruf l jo. Pasal 47 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
2. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 47 ayat (2) huruf g UU No. 5 Tahun 1999, Komisi berwenang menjatuhkan sanksi tindakan administratif berupa pengenaan denda serendah-rendahnya Rp

1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah);

3. Bahwa berdasarkan Pedoman Pasal 47, Majelis Komisi menentukan besaran denda dengan menempuh dua langkah, yaitu pertama, penentuan besaran nilai dasar dan kedua, penyesuaian besaran nilai dasar dengan menambahkan dan/atau mengurangi besaran nilai dasar tersebut;
4. Bahwa dalam penentuan rentang besaran denda, Majelis menilai berdasarkan dampak kerugian pada pengenaan harga *excessive* di pasar bersangkutan perkara *aquo*.

KESIMPULAN

Terlepas dari pro dan kontra yang terjadi terkait dengan putusan Majelis Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), seperti dalam kasus sebagaimana diuraikan diatas, harus diakui bahwa putusan-putusan yang dihasilkan oleh Majelis Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), telah merefleksikan nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung dalam proses penegakan hukum dibidang hukum persaingan usaha. Hal itu terlihat dari putusan-putusan Majelis Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang berupa perintah agar pelaku usaha menghentikan setiap perbuatan yang terbukti melanggar Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 sekaligus menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang bersangkutan, sehingga keberadaan dan putusan KPPU dapat memberi arah kepada setiap pelaku usaha untuk selalu mematuhi aturan main dalam menjalankan kegiatan usahanya

Penegakan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 membutuhkan kompetensi, kerja keras dan usaha yang sungguh-sungguh tidak hanya dari pihak Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) tetapi juga dari pihak kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan guna memastikan terwujudnya penegakan hukum (*law enforcement*) dibidang persaingan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Perundang-undangan:

Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang *Minyak dan Gas Bumi*.

Buku:

Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Anti Monopoli*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999

Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

L. Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha*, Laros, Surabaya, 2008

Hermansyah, SH., M.Hum, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, 2008

Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djembatan, 2000),

Tesis dan Jurnal:

Wahyu Wicaksono, *Analisis Strategi Persaingan Perniagaan Gas Bumi Studi Kasus PT PGN (Persero) Tbk SDU Distribusi Wilayah II*, Tesis, Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Institut Teknologi Sepuluh November Surabaya

R. Sumantri, *Lika-liku Pengelolaan Gas Bumi*, Jurnal Teknologi Minyak dan Gas Bumi, Vol. 2, No. 3, Desember 2011, Diakses dari www.scribd.com/doc/299513772/Jurnal-Teknologi-Minyak-Dan-Gas-Bumi-Vol-2-No-3-2011/, pada tanggal 2 Oktober 2018