

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Teoritis dan Yuridis Mengenai Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pertamina (BUMN)

1. Pengertian Posisi Dominan dalam Hukum Persaingan Usaha

Posisi dominan merupakan salah satu konsep kunci dalam hukum persaingan usaha yang menggambarkan kondisi di mana satu atau beberapa pelaku usaha memiliki kekuatan pasar yang signifikan sehingga dapat bertindak secara independen tanpa perlu mempertimbangkan pesaing, pembeli, atau pemasok. Dalam konteks hukum Indonesia, pengertian posisi dominan secara eksplisit diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan bahwa posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa posisi dominan tidak semata-mata diukur dari besaran pangsa pasar yang dikuasai, melainkan juga mencakup indikator-indikator lain seperti kemampuan keuangan, akses terhadap pasokan, dan kemampuan untuk mempengaruhi kondisi pasar.

Menurut Andi Fahmi Lubis, posisi dominan dapat diidentifikasi melalui beberapa kriteria, antara lain pangsa pasar yang tinggi (biasanya di atas 50%), hambatan masuk pasar yang signifikan (barriers to entry), tidak adanya pesaing yang mampu memberikan tekanan kompetitif yang berarti, serta kemampuan pelaku usaha untuk menentukan harga atau kondisi pasar secara sepihak.³⁹ Dalam perkembangannya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui berbagai putusannya telah memberikan parameter yang lebih konkret dalam menentukan posisi dominan. KPPU dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Kartel Penetapan Harga Minyak Goreng menegaskan bahwa penguasaan pangsa pasar di atas 50% dapat menjadi indikasi kuat adanya posisi dominan, namun hal tersebut harus dilihat secara komprehensif dengan mempertimbangkan struktur pasar, hambatan masuk, dan perilaku pelaku usaha di pasar yang bersangkutan.⁴⁰ Selain itu, dalam konteks internasional, Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) mendefinisikan posisi dominan sebagai kemampuan pelaku usaha untuk bertindak tanpa memperhatikan pesaing, pembeli, atau pemasok, yang memungkinkan pelaku usaha tersebut untuk mempertahankan harga di atas tingkat kompetitif dalam jangka waktu yang lama tanpa kehilangan pangsa pasar secara signifikan.⁴¹

³⁹ Andi Fahmi Lubis, et al., *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009), hlm. 89-92.

⁴⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Penetapan Harga Minyak Goreng, 2007.

⁴¹ OECD, "Abuse of Dominance in Digital Markets", OECD Competition Committee Discussion Paper, 2020, hlm. 12, diakses dari <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets-2020.pdf>

Penting untuk dipahami bahwa posisi dominan dalam hukum persaingan usaha bukanlah sesuatu yang ilegal atau terlarang. Posisi dominan dapat diperoleh melalui cara-cara yang sah seperti efisiensi operasional, inovasi produk, atau strategi bisnis yang superior. Yang menjadi persoalan hukum adalah ketika posisi dominan tersebut disalahgunakan untuk menghambat persaingan, merugikan konsumen, atau menutup akses bagi pelaku usaha lain untuk bersaing secara adil di pasar. Hal ini sejalan dengan pendapat Mustafa Kamal Rokan yang menyatakan bahwa hukum persaingan usaha tidak melarang pelaku usaha untuk memiliki posisi dominan, melainkan melarang penyalahgunaan posisi dominan tersebut yang dapat menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.⁴²

Dalam kaitannya dengan judul penelitian ini, Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 memiliki empat tujuan normatif yang saling berkaitan dan menjadi landasan penilaian terhadap perilaku Pertamina sebagai pelaku usaha dominan. Pertama, menjaga struktur pasar agar tetap kompetitif dengan mencegah konsentrasi kekuatan ekonomi yang berlebihan pada satu pelaku usaha, sebab dominasi ekstrem menghilangkan tekanan kompetitif yang mendorong efisiensi dan inovasi. Kedua, melindungi pelaku usaha yang lebih lemah dari eksploitasi oleh pihak yang dominan, sebagaimana tampak dalam ketimpangan posisi tawar antara Pertamina sebagai pemasok

⁴² Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 156-158.

dominan dengan SPBU swasta yang sepenuhnya bergantung pada pasokannya tanpa memiliki alternatif yang memadai. Ketiga, melindungi konsumen dari dampak negatif monopoli berupa kenaikan harga, penurunan kualitas, dan berkurangnya pilihan produk yang sebelumnya disediakan oleh kehadiran pelaku usaha swasta. Keempat, mendukung terwujudnya tujuan liberalisasi sektor energi yang dikehendaki UU No. 22 Tahun 2001, yakni terciptanya iklim usaha yang kompetitif dan berorientasi pada kepentingan konsumen, karena liberalisasi hanya akan bermakna nyata apabila diikuti penegakan hukum persaingan usaha yang efektif terhadap pelaku dominan. Dengan keempat tujuan tersebut, Pasal 17 menjadi instrumen hukum utama untuk menilai apakah tindakan Pertamina sebagai pemasok dominan dengan pangsa pasar di atas 92,5% telah menyimpang dari prinsip-prinsip yang dikehendaki hukum persaingan usaha Indonesia.

2. Penyalahgunaan Posisi Dominan Menurut Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999

Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas melarang pelaku usaha yang memiliki posisi dominan untuk menyalahgunakan posisinya tersebut. Pasal 17 ayat (1) menyatakan: "Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat." Sementara itu, Pasal 17 ayat (2) mengatur bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

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

Ketentuan Pasal 17 ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan posisi dominan dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Menurut Susanti Adi Nugroho, penyalahgunaan posisi dominan mencakup tindakan-tindakan seperti penentuan harga yang tidak wajar (*excessive pricing* atau *predatory pricing*), pembatasan produksi atau distribusi, diskriminasi terhadap pelaku usaha lain, penolakan untuk bertransaksi (*refusal to deal*), serta penerapan persyaratan kontrak yang tidak adil (*unfair contract terms*).⁴³ Dalam konteks distribusi BBM, penyalahgunaan posisi dominan dapat terwujud ketika pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar secara dominan menggunakan posisinya untuk menentukan spesifikasi produk secara sepihak, membatasi akses pasokan bagi pesaing, atau menerapkan persyaratan perdagangan yang diskriminatif.⁴⁴

Penyalahgunaan posisi dominan berbeda dengan monopoli. Monopoli merujuk pada struktur pasar di mana hanya ada satu pelaku usaha yang menguasai seluruh pasar, sedangkan penyalahgunaan posisi dominan

⁴³ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 287-290.

⁴⁴ Hapsari, Dwi Ratna Indri dan Kuku Dwi Kurniawan, "Consumer Protection in the Banking Credit Agreement in Accordance with the Principle of Proportionality under Indonesian Laws", *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 15, No. 3, 2021, hlm. 215-230.

merujuk pada perilaku atau tindakan pelaku usaha yang memiliki kekuatan pasar yang signifikan untuk merugikan persaingan atau pelaku usaha lain. Menurut Hermansyah, penyalahgunaan posisi dominan lebih berfokus pada aspek perilaku (conduct) pelaku usaha di pasar, bukan semata-mata pada struktur pasar (market structure).⁴⁵ Oleh karena itu, dalam membuktikan penyalahgunaan posisi dominan, otoritas persaingan usaha perlu menunjukkan tidak hanya bahwa pelaku usaha memiliki posisi dominan, tetapi juga bahwa pelaku usaha tersebut telah melakukan tindakan-tindakan yang memanfaatkan posisi dominannya secara tidak wajar untuk menghambat persaingan.

Dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, KPPU telah menangani berbagai kasus penyalahgunaan posisi dominan di berbagai sektor. Salah satu contoh penting adalah Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2009 tentang Kartel SMS yang melibatkan operator telekomunikasi seluler. Dalam putusan tersebut, KPPU menyatakan bahwa operator-operator telekomunikasi yang menguasai pangsa pasar secara dominan telah menyalahgunakan posisinya dengan menetapkan tarif SMS secara kolektif yang merugikan konsumen.⁴⁶ Putusan ini menunjukkan bahwa KPPU memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha yang terbukti menyalahgunakan posisi dominannya, termasuk dalam bentuk denda administratif dan tindakan korektif lainnya.

⁴⁵ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 45-47.

⁴⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 17/KPPU-I/2009 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Penetapan Tarif SMS, 2009.

Selain itu, dalam konteks BUMN, penyalahgunaan posisi dominan menjadi isu yang lebih kompleks karena melibatkan pertimbangan kepentingan publik dan fungsi pelayanan umum. Namun demikian, KPPU dalam berbagai putusannya menegaskan bahwa status BUMN tidak memberikan imunitas mutlak terhadap penegakan hukum persaingan usaha. Hal ini terlihat dalam Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-L/2004 tentang Tender Pengadaan Pelumas PT PLN (Persero) yang menyatakan bahwa BUMN tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam kegiatan komersial yang tidak termasuk dalam kategori penugasan negara untuk pelayanan publik.⁴⁷

3. Kedudukan BUMN dalam Hukum Persaingan Usaha

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki kedudukan yang unik dalam sistem hukum Indonesia karena mengemban fungsi ganda sebagai pelaksana amanat konstitusional untuk menguasai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, sekaligus sebagai pelaku usaha yang beroperasi di pasar dan bersaing dengan pelaku usaha lain. Dualisme peran ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang sejauh mana BUMN tunduk pada ketentuan hukum persaingan usaha, khususnya terkait dengan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

⁴⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 04/KPPU-L/2004 tentang Tender Pengadaan Pelumas PT PLN (Persero), 2004

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian terbatas bagi BUMN melalui ketentuan Pasal 51 yang menyatakan: "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." Ketentuan ini memberikan landasan hukum bagi BUMN untuk menyelenggarakan monopoli di sektor-sektor strategis yang memang diamanatkan oleh undang-undang.

Namun demikian, pengecualian yang diberikan oleh Pasal 51 tersebut harus ditafsirkan secara ketat dan tidak boleh diperluas melampaui batas-batas yang ditentukan. Menurut Ningrum Natasya Sirait, pengecualian tersebut hanya berlaku untuk kegiatan BUMN yang secara langsung menjalankan penugasan negara dalam rangka pelayanan publik dan penguasaan hajat hidup orang banyak, bukan untuk seluruh aktivitas komersial BUMN.⁴⁸ Dengan kata lain, ketika BUMN beroperasi di pasar yang kompetitif dan melakukan kegiatan komersial yang tidak termasuk dalam kategori penugasan negara, maka BUMN tersebut harus tunduk pada aturan persaingan usaha yang sama dengan pelaku usaha swasta.

⁴⁸ Ningrum Natasya Sirait, "Kedudukan BUMN dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47 No. 2 (2017), hlm. 234-236.

Prinsip ini ditegaskan oleh KPPU dalam berbagai putusannya. Dalam Putusan KPPU Nomor 05/KPPU-L/2004 tentang Tender Pengadaan Minuman Isotonik PT Garuda Indonesia, KPPU menyatakan bahwa BUMN tidak dapat berlindung di balik status kepemilikan negara untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.⁴⁹ KPPU menegaskan bahwa BUMN tetap dapat dikenai sanksi apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum persaingan usaha, terutama dalam konteks kegiatan komersial yang bersifat profit-oriented dan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan fungsi pelayanan publik.

Teori Dualisme Peran BUMN yang dikembangkan oleh Erman Rajagukguk memberikan kerangka konseptual untuk memahami kedudukan BUMN dalam hukum persaingan usaha.⁵⁰ Menurut teori ini, BUMN pada dasarnya menjalankan dua fungsi yang berbeda: fungsi publik (public service function) dan fungsi komersial (commercial function). Fungsi publik merujuk pada peran BUMN sebagai instrumen negara untuk menyediakan barang dan jasa yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti penyediaan listrik, air bersih, atau bahan bakar dengan harga terjangkau melalui mekanisme subsidi. Dalam menjalankan fungsi publik ini, BUMN diberikan hak-hak istimewa tertentu seperti monopoli atau subsidi, karena tujuannya adalah untuk menjamin ketersediaan dan

⁴⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 05/KPPU-L/2004 tentang Tender Pengadaan Minuman Isotonik PT Garuda Indonesia, 2004.

⁵⁰ Erman Rajagukguk, "Peran BUMN dalam Pembangunan Ekonomi dan Hukum Persaingan", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 15 Oktober 2008, hlm. 8-11.

keterjangkauan bagi masyarakat luas, bukan semata-mata untuk mencari keuntungan.

Di sisi lain, fungsi komersial merujuk pada kegiatan BUMN yang berorientasi pada profit dan dilakukan dalam konteks persaingan pasar dengan pelaku usaha lain. Ketika BUMN menjalankan fungsi komersial, seperti menjual produk non-subsidi atau beroperasi di segmen pasar yang kompetitif, maka BUMN tersebut harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum pasar yang sama dengan pelaku usaha swasta, termasuk larangan penyalahgunaan posisi dominan, larangan kartel, dan larangan penghambatan akses pasokan. Pemisahan yang jelas antara kedua fungsi ini penting untuk mencegah terjadinya cross-subsidization atau penyalahgunaan keistimewaan yang diberikan dalam fungsi publik untuk memperoleh keuntungan tidak wajar dalam fungsi komersial.

Dalam konteks Pertamina, dualisme peran ini sangat jelas terlihat. Pertamina menjalankan fungsi publik ketika mendistribusikan BBM bersubsidi kepada masyarakat dengan harga yang diatur oleh pemerintah, serta ketika melaksanakan penugasan negara untuk menjaga ketahanan energi nasional. Namun, ketika Pertamina menjual BBM non-subsidi seperti Pertamina, Pertamina Turbo, atau Dexlite, serta ketika Pertamina bertindak sebagai pemasok base fuel kepada SPBU swasta yang merupakan pesaingnya di pasar retail, maka Pertamina beroperasi dalam fungsi komersialnya dan harus tunduk pada hukum persaingan usaha. Oleh karena itu, tindakan Pertamina yang membatasi akses pasokan atau menentukan

spesifikasi produk secara sepihak kepada SPBU swasta tidak dapat dibenarkan dengan alasan menjalankan fungsi publik, karena hal tersebut terjadi dalam konteks komersial yang kompetitif.

4. Prinsip Level Playing Field dan Kesetaraan Persaingan

Prinsip level playing field atau kesetaraan persaingan merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum persaingan usaha yang menekankan bahwa semua pelaku usaha, baik BUMN maupun swasta, harus diperlakukan secara setara dan adil dalam persaingan pasar. Prinsip ini memastikan bahwa tidak ada pelaku usaha yang memperoleh keuntungan tidak wajar berdasarkan status kepemilikan, afiliasi politik, atau keistimewaan-keistimewaan lain yang tidak berdasarkan efisiensi atau kualitas produk.

Dalam konteks BUMN, prinsip level playing field menuntut agar keistimewaan-keistimewaan yang diberikan kepada BUMN seperti akses modal yang mudah, dukungan regulasi, atau akses terhadap sumber daya strategis tidak disalahgunakan untuk menciptakan hambatan bagi pelaku usaha swasta atau untuk melakukan praktik-praktik anti-kompetitif. Menurut Knud Hansen, prinsip kesetaraan persaingan mengharuskan bahwa setiap bentuk dukungan negara kepada BUMN harus transparan, proporsional, dan tidak menimbulkan distorsi pasar yang merugikan pelaku usaha lain.⁵¹

⁵¹ Knud Hansen, et al., *"State-Owned Enterprises and Competition Policy in Indonesia"*, Working Paper Series, Indonesia Infrastructure Initiative, 2015, hlm. 23-25, diakses dari <https://www.adb.org/publications/state-owned-enterprises-competition-policy>

OECD dalam publikasinya tentang *State-Owned Enterprises and Competition* menegaskan bahwa BUMN yang beroperasi di pasar kompetitif harus tunduk pada disiplin pasar yang sama dengan perusahaan swasta, termasuk dalam hal tata kelola perusahaan, transparansi keuangan, dan kepatuhan terhadap hukum persaingan.⁵² Hal ini penting untuk mencegah terjadinya *unfair competition* di mana BUMN menggunakan dukungan negara untuk mematikan persaingan atau mengambil alih pangsa pasar secara tidak wajar.

Dalam kasus distribusi BBM di Indonesia, penerapan prinsip *level playing field* menghadapi tantangan yang signifikan. Pertamina sebagai BUMN memiliki akses yang sangat luas terhadap infrastruktur distribusi seperti terminal BBM, kapal tanker, dan jaringan pipa, yang sebagian besar merupakan aset negara atau warisan dari era monopoli. Selain itu, Pertamina juga memperoleh dukungan regulasi melalui kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung menguntungkan posisinya, seperti alokasi kuota impor yang lebih besar dibandingkan pelaku usaha swasta. Kondisi ini menciptakan ketimpangan struktural yang membuat SPBU swasta sulit untuk bersaing secara setara dengan Pertamina, meskipun secara normatif pasar BBM telah diliberalisasi sejak tahun 2001.

Untuk mewujudkan *level playing field* dalam sektor distribusi BBM, diperlukan beberapa langkah kebijakan, antara lain pemisahan yang tegas

⁵² OECD, *"State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality"*, OECD Policy Brief, 2015, hlm. 4-6, diakses dari <https://www.oecd.org/corporate/SOEs-Competitive-Neutrality.pdf>

antara fungsi publik dan fungsi komersial Pertamina (unbundling), pemberian akses yang setara kepada pelaku usaha swasta terhadap infrastruktur distribusi BBM yang dikuasai oleh Pertamina (open access), serta penerapan kebijakan regulasi yang tidak diskriminatif dalam hal perizinan, alokasi kuota impor, dan standar spesifikasi produk. Tanpa langkah-langkah tersebut, liberalisasi sektor BBM hanya akan bersifat simbolis dan tidak menghasilkan manfaat yang diharapkan berupa efisiensi, inovasi, dan penurunan harga bagi konsumen.

5. Tanggung Jawab Hukum BUMN dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan

Persoalan tanggung jawab hukum BUMN dalam konteks penyalahgunaan posisi dominan merupakan isu yang kompleks dan melibatkan berbagai pertimbangan hukum. Secara umum, teori tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu tanggung jawab pidana (criminal liability) dan tanggung jawab perdata atau administratif (civil/administrative liability).⁵³ Dalam konteks hukum persaingan usaha, sanksi yang dikenakan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999 lebih bersifat administratif, meskipun dalam kasus-kasus tertentu dapat juga dikenakan sanksi pidana.

Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum membedakan antara tanggung jawab langsung (direct liability) dan

⁵³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg (Cambridge: Harvard University Press, 1949), hlm. 61-64.

tanggung jawab tidak langsung (*vicarious liability*). Tanggung jawab langsung dibebankan kepada pihak yang secara langsung melakukan perbuatan melawan hukum, sedangkan tanggung jawab tidak langsung dapat dibebankan kepada pihak lain yang memiliki hubungan hukum tertentu dengan pelaku langsung, seperti atasan atau perusahaan induk. Dalam konteks BUMN, pertanyaan yang muncul adalah apakah negara sebagai pemilik saham dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan BUMN yang melanggar hukum persaingan usaha.

Menurut prinsip *piercing the corporate veil* atau doktrin tanggung jawab penerobosan korporasi, dalam kondisi-kondisi tertentu, pertanggungjawaban dapat diterobos melampaui batas-batas personalitas hukum perusahaan dan dibebankan kepada pemegang saham atau pihak yang mengendalikan perusahaan. Namun demikian, doktrin ini diterapkan secara sangat hati-hati dan hanya dalam kasus-kasus di mana terdapat bukti bahwa pemegang saham telah menyalahgunakan bentuk korporasi untuk tujuan-tujuan yang melawan hukum atau merugikan pihak ketiga.

Dalam konteks BUMN, negara sebagai pemegang saham pada umumnya tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara langsung atas tindakan BUMN yang melanggar hukum persaingan usaha, kecuali apabila dapat dibuktikan bahwa negara melalui organ-organnya telah secara aktif mengarahkan atau memerintahkan BUMN untuk melakukan pelanggaran tersebut. Hal ini sejalan dengan prinsip pemisahan kekayaan (*separate legal entity*) yang menjadi karakteristik fundamental dari badan hukum, di mana

BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan, hak, dan kewajiban yang terpisah dari pemegang sahamnya, termasuk negara.

Oleh karena itu, tanggung jawab hukum atas penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh BUMN pada umumnya dibebankan kepada BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan oleh KPPU terhadap BUMN yang terbukti melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999 meliputi penetapan pembatalan perjanjian yang melanggar hukum persaingan, perintah penghentian kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, perintah penghentian penyalahgunaan posisi dominan, penetapan pembayaran ganti rugi kepada pihak yang dirugikan, serta pengenaan denda administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam praktiknya, KPPU telah beberapa kali menjatuhkan sanksi administratif kepada BUMN yang terbukti melanggar hukum persaingan usaha. Sebagai contoh, dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2010 tentang Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan Belawan, KPPU menjatuhkan sanksi denda kepada PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) karena terbukti menyalahgunakan posisi dominan dengan menerapkan tarif yang tidak wajar dan diskriminatif.⁵⁴ Putusan ini menunjukkan bahwa status BUMN tidak memberikan imunitas terhadap penegakan hukum persaingan usaha,

⁵⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 15/KPPU-I/2010 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17 dan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan Belawan, 2010.

dan KPPU memiliki kewenangan penuh untuk menindak BUMN yang melakukan pelanggaran.

Namun demikian, dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha terhadap BUMN, terdapat tantangan-tantangan praktis yang perlu diperhatikan. Salah satu tantangan utama adalah adanya intervensi atau tekanan politik yang dapat mempengaruhi independensi KPPU dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan BUMN, terutama BUMN strategis seperti Pertamina. Selain itu, kompleksitas struktur kepemilikan dan hubungan afiliasi di dalam grup BUMN juga dapat menyulitkan proses pembuktian dan penetapan tanggung jawab hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan KPPU serta kerangka regulasi yang lebih jelas untuk memastikan bahwa penegakan hukum persaingan usaha terhadap BUMN dapat dilakukan secara efektif, objektif, dan bebas dari intervensi politik.

2. Konsep Teoritis dan Yuridis Mengenai Penghambatan Akses Pasokan dalam Persaingan Usaha

1. Pengertian Penghambatan Akses Pasokan

Penghambatan akses pasokan merupakan salah satu bentuk praktik anti-kompetitif yang dilarang dalam hukum persaingan usaha. Secara konseptual, penghambatan akses pasokan merujuk pada tindakan pelaku usaha yang secara sengaja atau tidak sengaja membatasi, menyulitkan, atau menghalangi pelaku usaha lain untuk memperoleh pasokan barang atau jasa yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usahanya. Penghambatan

akses pasokan dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti penolakan untuk memasok (refusal to supply), penerapan persyaratan pasokan yang diskriminatif, penetapan harga pasokan yang tidak wajar, atau pembatasan kuantitas pasokan yang tersedia bagi pelaku usaha tertentu.

Dalam konteks hukum Indonesia, penghambatan akses pasokan diatur secara eksplisit dalam Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan: "Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: d. menghambat konsumen atau pelaku usaha lain untuk memperoleh barang atau jasa yang bersifat kompetitif, baik dari segi harga maupun kualitas." Ketentuan ini menunjukkan bahwa penghambatan akses tidak hanya terbatas pada penghambatan terhadap konsumen akhir, tetapi juga mencakup penghambatan terhadap pelaku usaha lain yang membutuhkan pasokan barang atau jasa untuk keperluan usahanya.

Menurut Arie Siswanto, penghambatan akses pasokan menjadi persoalan hukum persaingan usaha ketika tindakan tersebut dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan atau kendali atas sumber daya yang bersifat esensial (essential facility).⁵⁵ Essential facility adalah fasilitas atau sumber daya yang sangat penting bagi pelaku usaha lain untuk dapat bersaing di pasar, namun tidak dapat diduplikasi atau digantikan dengan mudah karena keterbatasan ekonomis atau teknis. Contoh essential facility

⁵⁵ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 178-181.

antara lain jaringan transmisi listrik, infrastruktur pelabuhan, jaringan telekomunikasi, atau dalam konteks BBM, terminal penyimpanan dan jaringan distribusi.

Ketika pelaku usaha yang menguasai essential facility menolak memberikan akses atau memberikan akses dengan persyaratan yang tidak wajar kepada pelaku usaha lain, maka hal tersebut dapat menimbulkan hambatan yang signifikan bagi persaingan. Essential Facility Doctrine yang berkembang dalam hukum persaingan usaha menetapkan bahwa pelaku usaha yang mengendalikan fasilitas esensial memiliki kewajiban untuk memberikan akses yang wajar dan tidak diskriminatif kepada pelaku usaha lain, sepanjang akses tersebut secara teknis dan ekonomis dimungkinkan, dan penolakan akses akan menimbulkan dampak anti-kompetitif yang signifikan.⁵⁶

2. Aspek perlindungan konsumen

Aspek perlindungan konsumen merupakan dimensi yang tidak terpisahkan dari analisis persaingan usaha dalam sektor distribusi BBM. UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjamin hak konsumen untuk memilih dan mendapatkan barang sesuai nilai tukar dan jaminan yang dijanjikan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf b, serta hak atas informasi yang benar dan jujur mengenai kondisi produk dalam Pasal 4 huruf c. Kelangkaan BBM di SPBU swasta yang berlangsung pada

⁵⁶ Phillip Areeda, "Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles", *Antitrust Law Journal*, Vol. 58 No. 3 (1989), hlm. 841-843

periode Agustus–Oktober 2025 secara nyata telah melanggar kedua hak tersebut, memaksa konsumen berpindah ke SPBU Pertamina bukan atas dasar pilihan bebas melainkan karena ketiadaan alternatif. Lebih lanjut, Pasal 7 huruf b UU No. 8 Tahun 1999 mewajibkan pelaku usaha untuk memberikan informasi yang benar dan jujur mengenai kondisi produknya. Fakta bahwa kandungan etanol 3,5% dalam base fuel Pertamina baru diketahui oleh SPBU swasta setelah uji laboratorium mengindikasikan pelanggaran terhadap kewajiban transparansi ini, yang secara berantai merugikan konsumen akhir yang tidak mendapatkan produk sesuai standar yang mereka harapkan. Selain itu, Pasal 8 ayat (1) huruf f UU No. 8 Tahun 1999 melarang pelaku usaha memperdagangkan barang yang tidak sesuai dengan jaminan atau standar yang dijanjikan. Dalam perspektif hukum ekonomi, persaingan usaha yang sehat merupakan prasyarat struktural bagi terpenuhinya hak-hak konsumen secara berkelanjutan, sehingga setiap tindakan yang menghambat persaingan usaha juga merupakan bentuk pengabaian tidak langsung terhadap perlindungan konsumen yang dijamin UU No. 8 Tahun 1999.

3. Bentuk-Bentuk Penghambatan Akses Pasokan

Penghambatan akses pasokan dapat terwujud dalam berbagai bentuk tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha. Berdasarkan literatur hukum persaingan usaha dan praktik penegakan hukum di berbagai yurisdiksi, bentuk-bentuk penghambatan akses pasokan dapat dikategorikan sebagai berikut:

Pertama, penolakan untuk memasok (refusal to supply atau refusal to deal). Bentuk ini terjadi ketika pelaku usaha yang menguasai pasokan secara tegas menolak untuk memasok barang atau jasa kepada pelaku usaha lain tanpa alasan yang objektif dan wajar. Penolakan untuk memasok menjadi persoalan hukum persaingan usaha terutama ketika pelaku yang menolak tersebut memiliki posisi dominan atau merupakan satu-satunya atau salah satu dari sedikit pemasok yang ada di pasar.

Kedua, pasokan dengan persyaratan yang diskriminatif (discriminatory supply). Bentuk ini terjadi ketika pelaku usaha memberikan perlakuan yang berbeda kepada pelaku usaha lain yang berada dalam kondisi yang sebanding, misalnya dengan menetapkan harga yang berbeda, kuantitas pasokan yang berbeda, atau syarat dan kondisi pasokan yang berbeda tanpa justifikasi objektif. Diskriminasi dalam pasokan dapat menciptakan ketidaksetaraan kompetitif di antara pelaku usaha yang beroperasi di pasar hilir.

Ketiga, pembatasan kuantitas pasokan (quantity restriction). Bentuk ini terjadi ketika pelaku usaha membatasi jumlah pasokan yang tersedia bagi pelaku usaha lain di bawah kapasitas yang sebenarnya tersedia atau di bawah kebutuhan yang wajar, sehingga mengakibatkan kelangkaan artifisial dan menghambat kemampuan pelaku usaha lain untuk beroperasi secara normal. Pembatasan kuantitas dapat dilakukan secara langsung melalui

penetapan kuota pasokan, atau secara tidak langsung melalui manipulasi logistik dan distribusi.⁵⁷

Keempat, penerapan spesifikasi produk yang tidak sesuai atau tidak wajar (*specification manipulation*). Bentuk ini terjadi ketika pelaku usaha yang menjadi pemasok menyediakan produk dengan spesifikasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan atau standar pelaku usaha lain, sehingga produk tersebut tidak dapat digunakan atau akan merusak reputasi merek pelaku usaha yang menerima pasokan. Dalam konteks BBM, hal ini dapat terwujud ketika pemasok menyediakan base fuel dengan kandungan atau spesifikasi yang tidak memenuhi standar kualitas yang dibutuhkan oleh SPBU swasta.⁵⁸

Kelima, *vertical foreclosure* atau penutupan pasar vertikal. Bentuk ini terjadi ketika pelaku usaha yang beroperasi di dua tingkat rantai pasokan (misalnya sebagai pemasok di pasar hulu dan sekaligus sebagai pesaing di pasar hilir) menggunakan posisinya di pasar hulu untuk menghambat atau menutup akses pesaingnya di pasar hilir terhadap pasokan yang kompetitif. *Vertical foreclosure* menjadi sangat problematis dalam hukum persaingan usaha karena menciptakan konflik kepentingan yang inheren, di mana pemasok memiliki insentif untuk membatasi atau mempersulit pasokan kepada pesaingnya sendiri.⁵⁹

⁵⁷ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 312-315.

⁵⁸ I Made Sarjana dan Putu Gede Arya Sumerthana, "Penghambatan Akses Pasokan dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol. 7 No. 11 (2019), hlm. 6-7, diakses dari <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/53686>

⁵⁹ Dennis W. Carlton dan Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*, 4th Edition (Boston: Pearson, 2005), hlm. 428-432.

4. Unsur-Unsur Pelanggaran Pasal 19 Huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999

Untuk membuktikan terjadinya pelanggaran Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang penghambatan akses barang atau jasa yang kompetitif, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi. Berdasarkan analisis doktrin dan putusan-putusan KPPU, unsur-unsur tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut;

Unsur pertama adalah adanya pelaku usaha yang melakukan kegiatan tertentu. Pelaku usaha dalam konteks ini dapat berupa perorangan atau badan usaha yang menjalankan kegiatan ekonomi di Indonesia, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pelaku usaha tersebut dapat bertindak sendiri atau bersama-sama dengan pelaku usaha lain dalam melakukan tindakan yang menghambat akses pasokan.

Unsur kedua adalah adanya tindakan yang menghambat konsumen atau pelaku usaha lain untuk memperoleh barang atau jasa. Penghambatan dalam konteks ini merujuk pada segala bentuk tindakan yang menyulitkan, membatasi, atau menghalangi akses terhadap barang atau jasa yang dibutuhkan. Tindakan penghambatan dapat bersifat langsung seperti penolakan untuk memasok, atau bersifat tidak langsung seperti penerapan persyaratan yang menyulitkan atau tidak wajar. Yang penting adalah bahwa tindakan tersebut memiliki efek menghambat akses, terlepas dari apakah Tindakan tersebut dilakukan secara sengaja atau tidak.⁶⁰

⁶⁰ Andi Fahmi Lubis, et al., *Op.Cit.*, hlm. 156-159.

Unsur ketiga adalah bahwa barang atau jasa yang dihambat aksesnya bersifat kompetitif, baik dari segi harga maupun kualitas. Frasa "bersifat kompetitif" dalam ketentuan ini menunjukkan bahwa penghambatan yang dilarang adalah penghambatan terhadap barang atau jasa yang memiliki daya saing di pasar, sehingga apabila akses terhadap barang atau jasa tersebut terhambat, maka akan mengurangi tingkat persaingan di pasar. Barang atau jasa yang kompetitif adalah barang atau jasa yang memenuhi standar kualitas yang dibutuhkan dan ditawarkan dengan harga yang wajar sesuai kondisi pasar.⁶¹

Unsur keempat adalah adanya potensi terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Pasal 19 huruf d menggunakan frasa "yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat", yang berarti bahwa untuk membuktikan pelanggaran tidak diperlukan bukti bahwa praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat telah benar-benar terjadi, melainkan cukup dibuktikan bahwa tindakan penghambatan tersebut berpotensi menimbulkan dampak anti-kompetitif.⁶² Pendekatan *rule of reason* digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti struktur pasar, hambatan masuk, dan efek aktual atau potensial terhadap persaingan.

⁶¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999* (Jakarta: KPPU, 2011), hlm. 18-20

⁶² Hermansyah, *Op.Cit.*, hlm. 89-91

KPPU dalam berbagai putusannya telah menerapkan unsur-unsur tersebut dalam memutus kasus-kasus penghambatan akses pasokan. Dalam Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-I/2007 tentang Jasa Angkutan Peti Kemas di Pelabuhan Belawan, KPPU menyatakan bahwa PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) telah melakukan penghambatan akses dengan membatasi jumlah perusahaan bongkar muat yang dapat beroperasi di pelabuhan, sehingga menimbulkan kelangkaan artifisial dan menghambat pelaku usaha lain untuk memperoleh jasa bongkar muat yang kompetitif.⁶³ Putusan ini menunjukkan bahwa KPPU menggunakan pendekatan yang komprehensif dalam menganalisis unsur-unsur pelanggaran Pasal 19, tidak hanya fokus pada aspek formal tindakan, tetapi juga pada dampak aktual atau potensial terhadap struktur persaingan di pasar.

5. Hubungan antara Posisi Dominan dan Penghambatan Akses Pasokan

Terdapat hubungan yang erat antara posisi dominan dengan penghambatan akses pasokan dalam hukum persaingan usaha. Meskipun Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 tidak secara eksplisit mensyaratkan bahwa pelaku usaha yang melakukan penghambatan akses harus memiliki posisi dominan, dalam praktiknya penghambatan akses pasokan yang menimbulkan dampak anti-kompetitif yang signifikan

⁶³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 22/KPPU-I/2007 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Jasa Angkutan Peti Kemas di Pelabuhan Belawan, 2007.

umumnya dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan atau kendali atas sumber daya yang esensial.⁶⁴

Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa pelaku usaha yang tidak memiliki posisi dominan umumnya tidak memiliki kemampuan untuk menghambat akses pasokan secara efektif, karena pelaku usaha lain yang membutuhkan pasokan dapat dengan mudah beralih ke pemasok alternatif. Sebaliknya, ketika pelaku usaha yang memiliki posisi dominan melakukan penghambatan akses pasokan, dampaknya terhadap persaingan akan jauh lebih besar karena pelaku usaha lain tidak memiliki alternatif pasokan yang memadai.⁶⁵

Dalam konteks distribusi BBM di Indonesia, hubungan antara posisi dominan dan penghambatan akses pasokan sangat jelas terlihat. Pertamina sebagai pelaku usaha yang menguasai lebih dari 92,5% pangsa pasar BBM non-subsidi dan memiliki kendali atas sebagian besar infrastruktur distribusi BBM nasional berada dalam posisi yang sangat kuat untuk menghambat akses pasokan kepada SPBU swasta.⁶⁶ Ketika SPBU swasta mengalami kesulitan memperoleh pasokan BBM melalui impor sendiri karena pembatasan regulasi, mereka menjadi sangat bergantung pada Pertamina sebagai pemasok alternatif. Dalam kondisi seperti ini, setiap tindakan Pertamina yang membatasi atau mempersulit akses SPBU swasta terhadap

⁶⁴ Elyta Ras Ginting, "Kedudukan Hukum KPPU Sebagai Lembaga Independen Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha", *USU Law Journal*, Vol. 3 No. 1 (2015), hlm. 128-130, diakses dari <https://jurnal.usu.ac.id/index.php/law/article/view/9685>

⁶⁵ Arie Siswanto, *Op.Cit.*, hlm. 185-187.

⁶⁶ Data KPPU berdasarkan monitoring pasar BBM tahun 2024, sebagaimana dirilis dalam siaran pers KPPU tanggal 13 Januari 2025.

pasokan akan memiliki dampak yang sangat signifikan terhadap kemampuan SPBU swasta untuk bersaing di pasar.

Oleh karena itu, analisis terhadap dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf d harus mempertimbangkan posisi dominan pelaku usaha yang melakukan penghambatan. Semakin dominan posisi pelaku usaha tersebut, semakin besar tanggung jawabnya untuk memastikan bahwa tindakannya tidak menghambat persaingan. Prinsip *special responsibility of dominant firms* yang berkembang dalam hukum persaingan usaha Uni Eropa menekankan bahwa pelaku usaha dominan memiliki tanggung jawab khusus untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat merusak struktur persaingan yang tersisa di pasar.⁶⁷

6. Dampak Penghambatan Akses Pasokan terhadap Persaingan Usaha dan Konsumen

Penghambatan akses pasokan dapat menimbulkan dampak negatif yang signifikan baik terhadap struktur persaingan di pasar maupun terhadap kepentingan konsumen. Dari perspektif persaingan usaha, penghambatan akses pasokan dapat menimbulkan beberapa dampak sebagai berikut:

Pertama, *market foreclosure* atau penutupan pasar. Ketika pelaku usaha di pasar hilir kehilangan akses terhadap pasokan yang kompetitif, mereka akan kesulitan untuk bersaing dan pada akhirnya dapat terpaksa

⁶⁷ European Commission, "Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings", Official Journal C 45, 24.2.2009, paragraph 1, diakses dari [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XC0224(01))

keluar dari pasar.⁶⁸ Hal ini mengurangi jumlah pelaku usaha yang beroperasi di pasar dan meningkatkan tingkat konsentrasi pasar, yang pada gilirannya dapat mengurangi intensitas persaingan.

Kedua, *barriers to entry* atau hambatan masuk pasar. Penghambatan akses pasokan menciptakan hambatan bagi pelaku usaha baru yang ingin memasuki pasar, karena mereka akan menghadapi kesulitan untuk memperoleh pasokan yang dibutuhkan.⁶⁹ Hambatan masuk yang tinggi akan mengurangi *contestability* pasar dan melindungi posisi pelaku usaha *incumbent* dari tekanan kompetitif.

Ketiga, pengurangan pilihan dan kualitas produk. Ketika pelaku usaha tertentu terhambat atau tersingkir dari pasar karena kesulitan akses pasokan, konsumen akan kehilangan pilihan produk atau merek yang tadinya tersedia. Pengurangan pilihan ini dapat mengurangi insentif bagi pelaku usaha yang tersisa untuk meningkatkan kualitas produk atau melakukan inovasi.

Keempat, kenaikan harga. Penghambatan akses pasokan yang mengurangi jumlah pelaku usaha di pasar akan mengurangi tekanan kompetitif terhadap harga, sehingga pelaku usaha yang tersisa dapat menaikkan harga di atas tingkat kompetitif tanpa kehilangan pangsa pasar

⁶⁸ Ningrum Natasya Sirait, "Perspektif Hukum Persaingan Usaha Terhadap Perjanjian Tertutup," *Hukumonline*, 7 Januari 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/perspektif-hukum-persaingan-usaha-terhadap-perjanjian-tertutup-lt677d60eb2dd60?page=all>. Teori *foreclosure* mengacu pada adanya suatu perbuatan yang mencegah pesaing untuk dapat masuk ke dalam pasar yang kemudian menyingkirkan pesaing dalam pasar tersebut.

⁶⁹ Nur Hayati, "Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada Sektor E-Commerce di Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Vol. 21 (2021): 109-122. *Barriers to entry* merupakan hambatan yang dapat mengurangi *contestability* pasar dan melindungi posisi pelaku usaha *incumbent*.

secara signifikan. Hal ini merugikan konsumen yang harus membayar harga yang lebih tinggi untuk produk yang sama.

Dalam konteks distribusi BBM di Indonesia, dampak-dampak tersebut sangat nyata terlihat. Kelangkaan BBM di SPBU swasta yang disebabkan oleh hambatan akses pasokan telah menyebabkan penutupan sementara atau pengurangan operasional sejumlah SPBU Shell, BP-AKR, dan Vivo.⁷⁰ Hal ini mengurangi pilihan konsumen yang sebelumnya dapat memilih BBM dengan merek dan kualitas tertentu sesuai preferensi mereka. Selain itu, kelangkaan juga menimbulkan antrian panjang dan ketidakpastian pasokan yang merugikan konsumen.

Lebih jauh, jika kondisi ini berlanjut dalam jangka panjang, dikhawatirkan akan terjadi pengurangan investasi oleh pelaku usaha swasta di sektor distribusi BBM, bahkan penutupan SPBU swasta secara permanen. Hal ini akan semakin memperkuat dominasi Pertamina dan mengurangi manfaat yang diharapkan dari liberalisasi sektor BBM, seperti efisiensi operasional, inovasi layanan, dan harga yang kompetitif bagi konsumen.

7. Pembelaan dan Justifikasi dalam Kasus Penghambatan Akses Pasokan

Dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha, pelaku usaha yang diduga melakukan penghambatan akses pasokan dapat mengajukan berbagai pembelaan atau justifikasi untuk membuktikan bahwa tindakannya

⁷⁰ Tempo, "Kementerian ESDM Respons Investigasi KPPU soal Impor BBM," 10 September 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/kementerian-esdm-respons-investigasi-kppu-soal-impor-bbm-2068548>. Kelangkaan BBM di SPBU swasta muncul sejak pekan kedua Agustus 2025 di sejumlah jaringan seperti Shell dan BP-AKR.

tidak melanggar hukum persaingan usaha.⁷¹ Pembelaan-pembelaan yang umumnya diajukan antara lain:

Pertama, keterbatasan kapasitas (*capacity constraint*). Pelaku usaha dapat berargumen bahwa penolakan atau pembatasan pasokan dilakukan karena keterbatasan kapasitas produksi atau distribusi yang objektif, sehingga tidak mungkin untuk memenuhi seluruh permintaan pasokan yang ada. Namun, pembelaan ini hanya dapat diterima apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa: (a) keterbatasan kapasitas tersebut benar-benar ada dan bersifat objektif, bukan dibuat-buat; (b) pelaku usaha telah mengalokasikan kapasitas yang ada secara proporsional dan tidak diskriminatif kepada semua pihak yang membutuhkan; dan (c) pelaku usaha telah melakukan upaya-upaya yang wajar untuk meningkatkan kapasitas guna memenuhi permintaan yang ada.

Kedua, alasan teknis atau keamanan (*technical or safety reasons*). Pelaku usaha dapat berargumen bahwa penolakan atau persyaratan tertentu dalam pasokan dilakukan karena alasan teknis atau keamanan yang objektif, misalnya untuk menjaga standar kualitas produk atau mencegah risiko keselamatan. Namun, pembelaan ini hanya dapat diterima apabila alasan teknis atau keamanan tersebut benar-benar dapat dibuktikan secara objektif dan tidak hanya merupakan dalih untuk menghambat persaingan.

⁷¹ Ningrum Natasya Sirait, "Perspektif Hukum Persaingan Usaha Terhadap Perjanjian Tertutup." KPPU dengan menggunakan pendekatan *rule of reason*, akan menilai secara kasus per kasus dampak positif atau dampak negatif bagi persaingan usaha.

Ketiga, perlindungan investasi (protection of investment). Pelaku usaha dapat berargumen bahwa penolakan akses terhadap infrastruktur yang dimilikinya diperlukan untuk melindungi investasi yang telah dilakukan dalam membangun infrastruktur tersebut. Namun, argumen ini umumnya tidak dapat diterima dalam konteks essential facility, karena prinsip essential facility doctrine menekankan bahwa akses terhadap fasilitas esensial harus diberikan dengan kompensasi yang wajar, sehingga tidak merugikan investasi pemilik fasilitas.

Keempat, efisiensi atau pro-competitive justification. Pelaku usaha dapat berargumen bahwa tindakan yang dilakukan justru menghasilkan efisiensi atau manfaat pro-kompetitif yang lebih besar daripada dampak negatifnya terhadap persaingan.⁷² Sebagai contoh, standardisasi spesifikasi produk dapat menghasilkan efisiensi dalam produksi dan distribusi. Namun, untuk dapat diterima, pelaku usaha harus membuktikan bahwa: (a) efisiensi atau manfaat tersebut benar-benar ada dan signifikan; (b) tindakan yang dilakukan adalah cara yang paling tidak restriktif untuk mencapai efisiensi tersebut; dan (c) manfaat yang dihasilkan lebih besar daripada dampak negatifnya terhadap persaingan dan konsumen.

Dalam konteks kontroversi pasokan BBM antara Pertamina dan SPBU swasta, Pertamina dapat saja mengajukan pembelaan bahwa penyediaan base fuel dengan kandungan etanol 3,5% merupakan upaya untuk memenuhi kewajiban pencampuran biofuel sebagaimana diatur dalam

⁷² *Ibid.*

regulasi, atau bahwa spesifikasi tersebut masih memenuhi standar yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri ESDM. Namun, pembelaan tersebut harus diuji secara kritis dengan mempertimbangkan apakah: (a) terdapat alternatif pasokan lain yang dapat memenuhi kebutuhan SPBU swasta; (b) apakah Pertamina telah memberikan informasi yang transparan dan cukup kepada SPBU swasta mengenai spesifikasi produk sebelum kesepakatan pasokan dibuat; dan (c) apakah penerapan spesifikasi tersebut dilakukan secara konsisten kepada semua pihak atau hanya kepada SPBU swasta yang merupakan pesaing Pertamina di pasar retail.

8. Peran Kebijakan Pemerintah dalam Penghambatan Akses Pasokan

Dalam beberapa kasus, penghambatan akses pasokan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan pelaku usaha secara individual, tetapi juga diperkuat atau bahkan difasilitasi oleh kebijakan pemerintah. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana kebijakan pemerintah dapat menjadi pembelaan bagi pelaku usaha yang melakukan penghambatan akses, dan sejauh mana kebijakan tersebut sendiri dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat.

Dalam konteks distribusi BBM di Indonesia, kebijakan pemerintah melalui Kementerian ESDM yang membatasi kenaikan impor BBM non-subsidi maksimal 10% dari volume 2024 dan mengubah durasi izin impor dari tahunan menjadi enam bulan dengan evaluasi setiap tiga bulan telah menciptakan kondisi struktural yang menghambat akses SPBU swasta

terhadap pasokan BBM.⁷³ Kebijakan ini, meskipun mungkin didasarkan pada pertimbangan ketahanan energi nasional atau perlindungan industri dalam negeri, dalam praktiknya telah memperkuat posisi dominan Pertamina dan menciptakan ketergantungan SPBU swasta pada Pertamina sebagai pemasok.

Dalam hukum persaingan usaha, terdapat doktrin state action atau government action yang memberikan pengecualian terhadap penegakan hukum persaingan usaha apabila tindakan pelaku usaha dilakukan berdasarkan perintah atau kebijakan pemerintah yang sah. Namun, doktrin ini diterapkan secara sangat ketat dan hanya berlaku apabila: (a) tindakan tersebut jelas-jelas diperintahkan atau diharuskan oleh regulasi yang berlaku; (b) pelaku usaha tidak memiliki diskresi atau pilihan untuk bertindak lain; dan (c) tujuan kebijakan pemerintah tersebut adalah untuk kepentingan publik yang legitimate, bukan untuk melindungi kepentingan pelaku usaha tertentu.

KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan analisis kebijakan persaingan (competition advocacy) terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang berpotensi menghambat persaingan. Melalui Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha (DPKPU) sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2019,⁷⁴ KPPU dapat memberikan masukan

⁷³ Jakarta Satu, "KPPU Peringatkan: Aturan Batas Impor BBM Non-Subsidi Bisa 'Matikan' Persaingan, Pertamina Diuntungkan Besar," 18 September 2025. Kebijakan tertuang dalam Surat Edaran ESDM Nomor T-19/MG.05/WM.M/2025 tanggal 17 Juli 2025.

⁷⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pemberian Saran dan Pertimbangan terhadap Kebijakan Pemerintah yang Berkaitan dengan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat*, BN 2023 No. 294.

atau rekomendasi kepada pemerintah untuk memperbaiki atau mencabut kebijakan yang dinilai tidak sejalan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Dalam kasus distribusi BBM, KPPU telah mengeluarkan siaran pers yang menyatakan bahwa kebijakan pembatasan impor BBM bersinggungan dengan DPKPU dan berpotensi menimbulkan dampak anti-kompetitif,⁷⁵ namun rekomendasi tersebut bersifat tidak mengikat dan tergantung pada political will pemerintah untuk mengimplementasikannya.



⁷⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Siaran Pers Nomor 065/KPPU-PR/IX/2025: Soroti Pembatasan Impor BBM Non-Subsidi," 18 September 2025. KPPU menyatakan bahwa kebijakan pembatasan impor BBM bersinggungan dengan DPKPU angka 5 huruf b terkait indikator membatasi jumlah penjualan/pasokan barang dan/atau jasa.