

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembatasan sektor minyak dan gas bumi yang diemban Badan Usaha Milik Negara bersumber dari dua regulasi yang saling melengkapi, yakni UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.¹ Pasal 4 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2001 menegaskan bahwa minyak dan gas bumi merupakan kekayaan nasional yang bersifat strategis, tak terbarukan, dan dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sifat migas sebagai komoditas yang menyangkut hajat hidup orang banyak inilah yang menjadi justifikasi konstitusional bagi penunjukan Pertamina sebagai BUMN pengelola sektor energi nasional.² Namun demikian, penguasaan negara melalui BUMN tersebut tidaklah bersifat mutlak. Pasal 9 UU No. 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa penugasan khusus kepada BUMN harus disertai kompensasi yang memadai dan tetap tunduk pada prinsip good corporate governance, yang meliputi transparansi, akuntabilitas, dan kewajaran. Artinya, mandat yang diberikan kepada Pertamina adalah mandat terukur yang harus dijalankan secara bertanggung jawab dan non-diskriminatif kepada seluruh pelaku usaha. Ketika Pertamina mengalokasikan pasokan BBM secara sepihak, menerapkan

¹ Imantaka, B., Yudha, H.S., Gilalo, J.J., dan Ilyanawati, R.Y.A., "Imunitas BUMN untuk Melakukan Monopoli," *Karimah Tauhid*, Vol. 2, No. 3, 2023, hlm. 1452–1465.

² Herjawan, H., "Hak Menguasai Negara dalam Pengaturan Sumber Energi Baru dan Terbarukan," *Eksekusi: Journal of Law*, Vol. 5, No. 1, Juni 2023, hlm. 42–61

spesifikasi produk yang tidak setara, atau memanfaatkan posisi dominannya untuk menghambat pesaing di pasar hilir, tindakan tersebut telah melampaui batas mandat BUMN yang diizinkan oleh hukum dan dalam perspektif hukum administrasi negara dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang atau *détournement de pouvoir*, yakni penggunaan kewenangan untuk tujuan yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan itu sendiri.

Liberalisasi sektor energi di Indonesia pasca reformasi membawa perubahan fundamental terhadap tata kelola industri minyak dan gas bumi. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, negara secara normatif mengakhiri monopoli absolut Pertamina dan membuka ruang bagi pelaku usaha swasta untuk berpartisipasi dalam kegiatan usaha hilir, termasuk pengolahan, distribusi, dan niaga Bahan Bakar Minyak (BBM). Pasal 4 ayat (1) UU Migas secara tegas menyatakan bahwa "Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilaksanakan melalui kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi yang diselenggarakan dengan mekanisme kontrak bagi hasil, kontrak karya bersama, atau bentuk kontrak kerja sama lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Kebijakan ini ditujukan untuk menciptakan iklim usaha yang kompetitif, efisien, dan berorientasi pada kepentingan konsumen.

Namun demikian, dua dekade pasca reformasi regulasi tersebut, struktur pasar distribusi BBM khususnya BBM non-subsidi masih menunjukkan tingkat konsentrasi yang sangat tinggi. PT Pertamina (Persero) melalui Subholding Pertamina Patra Niaga tetap mendominasi pasar distribusi

BBM nasional dengan penguasaan pangsa pasar mencapai lebih dari 92,5% untuk BBM non-subsidi, sementara partisipasi seluruh badan usaha swasta hanya berkisar 1-3% dari total pasar.³ Kondisi tersebut menimbulkan dugaan adanya posisi dominan, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan 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.

Dominasi Pertamina menjadi persoalan yang kompleks karena status hukumnya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di satu sisi, Pertamina menjalankan amanat konstitusional Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengelola cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Di sisi lain, dalam konteks distribusi BBM non-subsidi dan hubungan komersial dengan SPBU swasta, Pertamina berperan sebagai pelaku usaha yang tunduk pada rezim persaingan usaha. Dualisme peran ini menuntut kehati-hatian agar kewenangan negara

³ KPPU, "KPPU: Kebijakan Pembatasan Impor BBM Non-Subsidi Pengaruhi Operasional Badan Usaha Swasta," Siaran Pers No. 065/KPPU-PR/IX/2025, 18 September 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu--kebijakan-pembatasan-impor-bbm-non-subsidi-pengaruhi-operasional-badan-usaha-swasta-lt68cd0f37ce688/> (diakses 13 Januari 2026).

tidak disalahgunakan dalam aktivitas bisnis yang berpotensi menutup persaingan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memang memberikan pengecualian terbatas melalui Pasal 51 bagi pelaksanaan monopoli oleh negara atau BUMN berdasarkan undang-undang. Pasal 51 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." Akan tetapi, pengecualian tersebut tidak bersifat mutlak dan tidak dapat dijadikan dasar pembenaran atas tindakan yang menghambat persaingan atau merugikan pelaku usaha lain secara tidak wajar. KPPU dalam berbagai putusannya menegaskan bahwa BUMN tetap dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila bertindak di luar kerangka kepentingan umum dan melampaui mandat peraturan perundang-undangan.⁴

Isu penyalahgunaan posisi dominan tersebut menjadi semakin aktual dalam dinamika distribusi BBM non-subsidi sepanjang tahun 2024-2025. Sejumlah SPBU swasta seperti Shell, BP-AKR, dan Vivo mengalami keterbatasan pasokan BBM non-subsidi di berbagai daerah, yang mencapai

⁴ KPPU, "KPPU Dalam Kelangkaan BBM Non Subsidi, Jaga Agar Tak Ada Praktik Monopoli," 9 September 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu-selidiki-kelangkaan-bbm-non-subsidi-cegah-monopoli-pasar-lt68bf95f809dc4/> (diakses 13 Januari 2026).

puncaknya pada periode September-Oktober 2025.⁵ Pemerintah melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) kemudian mendorong SPBU swasta untuk memperoleh pasokan BBM melalui Pertamina sebagai pemasok utama.

Namun, kebijakan tersebut tidak berjalan tanpa konflik. Pada September-Oktober 2025, terjadi penolakan masif dari SPBU swasta seperti Shell, Vivo, dan BP-AKR terhadap rencana pembelian BBM base fuel dari Pertamina. Penolakan ini dipicu oleh temuan kandungan etanol 3,5% dalam base fuel yang diimpor Pertamina melalui kapal tanker MT Sakura.⁶ Meskipun kandungan etanol tersebut masih di bawah ambang batas regulasi maksimal 20% sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain,⁷ SPBU swasta menilai bahwa spesifikasi tersebut tidak sesuai dengan standar produk mereka dan berpotensi merusak reputasi merek mereka di mata konsumen.

Wakil Direktur Utama Pertamina Patra Niaga, Achmad Muchtasyar, dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi XII DPR pada 1 Oktober 2025, mengonfirmasi bahwa kesepakatan awal yang telah dicapai pada 26 September

⁵ "Kelangkaan BBM di SPBU Swasta, Pemerintah dan KPPU Angkat Bicara," Bogor Today, 10 September 2025, <https://bogor-today.com/2025/09/10/kelangkaan-bbm-di-spbu-swasta-pemerintah-dan-kppu-angkat-bicara> (diakses 13 Januari 2026).

⁶ "Kandungan Etanol 3,5 Persen Bikin Vivo dan BP-AKR Batal Beli Base Fuel dari Pertamina," Tribunnews.com, 2 Oktober 2025,

⁷ Indonesia, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Peraturan Menteri ESDM tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain*, Permen ESDM No. 12 Tahun 2015.

2025 akhirnya dibatalkan oleh kedua perusahaan setelah dilakukan uji laboratorium terhadap produk.⁸ Kasus ini bukan sekadar perselisihan teknis mengenai spesifikasi produk, melainkan mengindikasikan persoalan lebih fundamental terkait ketidaksetaraan posisi tawar (*bargaining position*) antara BUMN dan pelaku usaha swasta dalam rantai pasokan BBM nasional.

Persoalan kontroversi etanol ini menimbulkan dugaan kuat bahwa tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta berpotensi menyalahgunakan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 17 ayat (1) secara tegas 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. Dalam konteks ini, posisi dominan Pertamina yang menguasai lebih dari 92,5% pangsa pasar BBM non-subsidi berpotensi disalahgunakan melalui penentuan spesifikasi produk yang tidak mengakomodasi kebutuhan SPBU swasta. Ketika Pertamina sebagai pemasok tunggal atau utama menyediakan base fuel dengan kandungan etanol yang tidak sesuai standar SPBU swasta, hal ini menempatkan SPBU swasta dalam posisi dilematis yang dimana mereka harus menerima produk yang tidak sesuai spesifikasi atau menghadapi risiko kelangkaan pasokan yang dapat mengancam kelangsungan usaha mereka.

⁸ "Kandungan Etanol 3,5 Persen Bikin Vivo dan BP-AKR Batal Beli Base Fuel dari Pertamina," *Loc. Cit.*

Lebih lanjut, kontroversi etanol ini memperburuk krisis kelangkaan BBM yang telah melanda SPBU swasta sejak akhir Agustus 2025. Kelangkaan dipicu oleh kebijakan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) yang membatasi kenaikan impor bensin non-subsidi maksimal 10% dari volume penjualan 2024 melalui Surat Edaran Nomor T-19/MG.05/WM.M/2025 tanggal 17 Juli 2025,⁹ serta mengubah durasi izin impor dari tahunan menjadi enam bulan dengan evaluasi setiap tiga bulan. Kebijakan ini menciptakan situasi di mana SPBU swasta mengalami kesulitan memperoleh pasokan BBM yang memadai, sementara Pertamina sebagai pemain dominan justru memperoleh tambahan kuota impor yang jauh lebih besar sekitar 613.000 kiloliter dibandingkan hanya 7.000-44.000 kiloliter untuk badan usaha swasta.¹⁰

Akibatnya, sejumlah SPBU swasta seperti Shell di Jakarta, Bekasi, dan Bandung kehabisan stok BBM jenis Shell Super (RON 92), Shell V-Power (RON 95), dan Shell V-Power Nitro+ (RON 98) selama lebih dari tiga pekan.¹¹ Direktur Shell Indonesia, Ingrid Siburian, menyatakan bahwa meskipun kuota impor 2025 telah dinaikkan 10% menjadi 110% dari volume 2024, kuota tersebut telah habis sebelum tahun berakhir karena adanya peralihan konsumsi masyarakat dari BBM subsidi ke non-subsidi sebesar 1,4 juta kiloliter.¹² Situasi ini memaksa beberapa SPBU Shell di Bekasi mengancam akan merumahkan

⁹ Indonesia, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Surat Edaran tentang Pembatasan Kenaikan Impor Bensin Non-Subsidi*, SE No. T-19/MG.05/WM.M/2025, 17 Juli 2025

¹⁰ KPPU, *Siaran Pers No. 065/KPPU-PR/IX/2025*, *Op. Cit.*

¹¹ "SPBU Shell di Bekasi Ancam Rumahkan 50% Karyawan Akibat Kelangkaan BBM," *Detik.com*, 12 September 2025, <https://finance.detik.com/energi/d-7528394/spbu-shell-di-bekasi-ancam-rumahan-50-karyawan-akibat-kelangkaan-bbm> (diakses 13 Januari 2026).

¹² *Ibid.*

50% karyawannya, sementara sejumlah SPBU Shell lainnya hanya menjual solar atau bahkan menutup operasional sementara.¹³

Kondisi kelangkaan BBM di SPBU swasta ini menimbulkan dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 yang secara eksplisit 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." Dalam konteks ini, tindakan Pertamina yang menyediakan base fuel dengan kandungan etanol yang tidak sesuai spesifikasi SPBU swasta, dikombinasikan dengan kebijakan pembatasan impor yang timpang dan ketergantungan SPBU swasta pada Pertamina sebagai pemasok utama, secara faktual menghambat SPBU swasta untuk memperoleh pasokan BBM yang kompetitif sesuai dengan standar kualitas produk mereka.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merespons situasi ini dengan melakukan analisis mendalam terhadap kebijakan pembatasan impor BBM. Dalam siaran pers Nomor 065/KPPU-PR/IX/2025 tanggal 18 September 2025, KPPU menyatakan bahwa kebijakan tersebut telah memengaruhi kelangsungan operasional badan usaha swasta, menghilangkan pilihan konsumen, dan memperkuat dominasi pasar Pertamina yang kini mencapai

¹³ "SPBU Shell di Bekasi Ancam Rumahkan 50% Karyawan Akibat Kelangkaan BBM," Detik.com, 12 September 2025, <https://finance.detik.com/energi/d-7528394/spbu-shell-di-bekasi-ancam-rumahan-50-karyawan-akibat-kelangkaan-bbm> (diakses 13 Januari 2026).

92,5% pangsa pasar BBM non-subsidi, sementara masing-masing badan usaha swasta hanya menguasai 1-3%.¹⁴ Kepala Biro Humas KPPU, Deswin Nur, menegaskan bahwa kebijakan ini bersinggungan dengan Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha (DPKPU) angka 5 huruf b terkait pembatasan jumlah pasokan, dan angka 6 huruf c terkait penunjukan pemasok tertentu, yang berpotensi menimbulkan market foreclosure, diskriminasi harga dan pasokan, serta memperkuat dominasi pelaku tertentu.¹⁵

Data KPPU per kuartal pertama 2025 mencatat total SPBU di Indonesia adalah 15.917 outlet, dengan Pertamina menguasai 13.603 outlet, sementara seluruh SPBU swasta hanya 2.314 outlet ketimpangan yang memperlihatkan struktur pasar yang sangat terkonsentrasi dan berpotensi anti-kompetitif.¹⁶ Struktur pasar yang timpang ini semakin memperkuat posisi dominan Pertamina tidak hanya dalam distribusi retail, tetapi juga dalam perannya sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta, yang berpotensi menciptakan konflik kepentingan dan penyalahgunaan posisi dominan.

Dampak kelangkaan BBM swasta dirasakan langsung oleh masyarakat luas. Pengamat Ekonomi Energi UGM, Fahmy Radhi, memperingatkan bahwa jika kelangkaan berlanjut, SPBU swasta dapat mengalami kerugian berkelanjutan dan akhirnya tutup, yang akan berdampak pada menurunnya kepercayaan investor dan menghambat target pertumbuhan ekonomi 8% per

¹⁴ KPPU, Siaran Pers No. 065/KPPU-PR/IX/2025, *Op.Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

tahun yang dicanangkan Presiden Prabowo Subianto.¹⁷ Solusi yang ditawarkan pemerintah yaitu meminta SPBU swasta membeli BBM dari Pertamina justru menimbulkan kontroversi baru karena menempatkan Pertamina dalam posisi ganda sebagai pesaing sekaligus pemasok, yang berpotensi menciptakan vertical foreclosure. Menteri ESDM Bahlil Lahadalia dalam pernyataannya pada 28 Oktober 2025 bahkan menyindir SPBU swasta dengan mengatakan "Jangan swasta memaksakan kehendak. Jangan dikira kita tidak paham, seperti orang Papua bilang, adek kau baru mau tulis, kakak sudah baca," yang mengindikasikan sikap pemerintah yang cenderung protektif terhadap Pertamina.¹⁸

Permasalahan tanggung jawab hukum BUMN dalam persaingan usaha dan prinsip kesetaraan persaingan memerlukan kerangka teoretis yang komprehensif untuk menjawab kedua rumusan masalah penelitian ini. Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State* membedakan antara tanggung jawab hukum primer yang melekat pada pelaku langsung dengan tanggung jawab hukum sekunder yang dapat dialihkan.¹⁹ Dalam konteks BUMN, L.J. Bouchez menekankan bahwa entitas negara yang melakukan kegiatan komersial (*acta jure gestionis*) dapat dimintai pertanggungjawaban seperti pelaku usaha privat, berbeda dengan tindakan yang bersifat kedaulatan (*acta*

¹⁷ "Pengamat UGM: Kelangkaan BBM Swasta Ancam Target Pertumbuhan Ekonomi 8%," CNN Indonesia, 15 September 2025, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/pengamat-ugm-kelangkaan-bbm-swasta-ancam-target-pertumbuhan-ekonomi> (diakses 13 Januari 2026).

¹⁸ "Menteri Bahlil Sindir SPBU Swasta: Jangan Memaksakan Kehendak," Tempo.co, 28 Oktober 2025, <https://bisnis.tempo.co/read/1896745/menteri-bahlil-sindir-spbu-swasta-jangan-memaksakan-kehendak> (diakses 13 Januari 2026).

¹⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 143-144.

jure imperii).²⁰ Teori ini memberikan kerangka konseptual untuk membedakan kapan Pertamina bertanggung jawab sebagai BUMN yang menjalankan penugasan negara dan kapan bertanggung jawab sebagai pelaku usaha komersial yang harus tunduk pada hukum persaingan.

Penelitian ini juga menggunakan Teori Dualisme Peran BUMN (Dual Role of State-Owned Enterprises Theory) sebagai dasar analisis.²¹ Teori ini menjelaskan bahwa BUMN pada hakikatnya memiliki dua fungsi yang saling berinteraksi, yakni fungsi publik (public service function) dan fungsi komersial (commercial function). Dalam konteks fungsi publik, BUMN bertindak sebagai pelaksana kebijakan negara untuk menjamin pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat luas, misalnya dalam penyediaan energi nasional yang stabil dan terjangkau. Namun, ketika BUMN melakukan kegiatan komersial di pasar yang sama dengan pelaku usaha swasta khususnya ketika bertindak sebagai pemasok kepada pesaingnya maka entitas tersebut wajib tunduk pada prinsip-prinsip hukum pasar, termasuk larangan penyalahgunaan posisi dominan dan larangan penghambatan akses pasokan sebagaimana diatur dalam hukum persaingan usaha.

Pertamina sebagai BUMN migas menjalankan kedua fungsi tersebut secara bersamaan. Ketika menjalankan fungsi pelayanan publik (misalnya melalui kewajiban penugasan subsidi BBM), Pertamina beroperasi atas dasar

²⁰ L.J. Bouchez, "The Nature and Scope of State Immunity from Jurisdiction and Execution," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 10 (1979), hlm. 9-43.

²¹ Reuven S. Avi-Yonah and Orli Avi-Yonah, "Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State," *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 7 (2000), hlm. 1573-1676; lihat juga World Bank, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit* (Washington DC: World Bank Publications, 2014), hlm. 23-45.

mandat negara. Akan tetapi, ketika melakukan kegiatan komersial seperti penjualan BBM non-subsidi dan bertindak sebagai pemasok base fuel kepada SPBU swasta yang merupakan pesaingnya di pasar retail, Pertamina seharusnya tunduk pada aturan yang sama dengan pelaku usaha lain. Di sinilah relevansi Teori Dualisme Peran BUMN: teori ini menekankan bahwa keistimewaan yang diberikan kepada BUMN hanya dapat dibenarkan apabila secara langsung terkait dengan pelaksanaan fungsi publiknya, dan tidak boleh digunakan untuk memperoleh keuntungan tidak wajar dalam kegiatan komersial, menyalahgunakan posisi dominan, atau menghambat pelaku usaha lain dalam memperoleh pasokan yang kompetitif.

Dengan demikian, teori ini mampu menjelaskan dua aspek utama penelitian. Pertama, dalam konteks rumusan masalah pertama, teori ini menjadi dasar untuk menilai apakah tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta khususnya terkait penyediaan base fuel dengan kandungan etanol yang tidak sesuai spesifikasi dan penentuan persyaratan pasokan secara sepihak merupakan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999. Kedua, dalam konteks rumusan masalah kedua, teori ini juga menjadi kerangka analitis dalam memahami apakah tindakan Pertamina yang membatasi atau mempersulit akses SPBU swasta terhadap pasokan BBM yang sesuai standar mereka baik melalui penyediaan produk dengan spesifikasi yang tidak sesuai maupun melalui posisinya sebagai pemasok dominan merupakan pelanggaran Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang penghambatan akses terhadap barang atau jasa yang kompetitif.

Beberapa penelitian terdahulu telah membahas peran BUMN dalam konteks persaingan usaha, khususnya terkait dengan dualisme peran dan implementasi prinsip kesetaraan persaingan. Penelitian pertama dilakukan oleh Kurnia Togar Pandapotan Tanjung pada tahun 2011 dengan judul "State Action Doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha".²² Penelitian ini mengkaji pengecualian yang diberikan kepada BUMN dalam konteks hukum persaingan usaha, khususnya terkait dengan doktrin state action yang memungkinkan negara memberikan mandat monopoli kepada BUMN untuk menyelenggarakan pelayanan publik di sektor-sektor strategis. Kurnia Togar menekankan bahwa pelaku usaha yang mendapat kesempatan pengecualian dari ketentuan hukum persaingan usaha wajib mendapat pengontrolan dalam hal kinerja dan pelayanan yang diharapkan, serta pengecualian tersebut harus ditafsirkan secara ketat agar tidak menimbulkan penyalahgunaan posisi dominan.

Penelitian kedua dilakukan oleh Wiesma Mara Rangga pada tahun 2022 dengan judul "Pembentukan Holding Company Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Sektor Infrastruktur Ditinjau dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat".²³ Penelitian ini menganalisis implikasi pembentukan holding BUMN infrastruktur terhadap persaingan usaha, khususnya terkait potensi munculnya hubungan afiliasi dan pertentangan kepentingan di antara induk holding dan anak perusahaannya. Wiesma mengungkapkan bahwa pembentukan holding

²² Kurnia Togar Pandapotan Tanjung, "State Action Doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha" (Tesis Magister Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2011), hlm. 78-92.

²³ Wiesma Mara Rangga, "Pembentukan Holding Company Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Sektor Infrastruktur Ditinjau dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat" (Tesis Magister Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2022), hlm. 105-134.

BUMN infrastruktur berpotensi menimbulkan pelanggaran persaingan usaha tidak sehat, terutama dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta perlunya pemisahan yang jelas antara fungsi pelayanan publik dan fungsi komersial BUMN untuk mencegah penyalahgunaan posisi dominan.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Mochammad Abizar Yusro, Lelly Rosa Sidabutar, Luna Dezena Ticoalu, dan Relys Sandi Ariani pada tahun 2021 dengan judul "Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia".²⁴ Penelitian ini menganalisis parameter yang dapat digunakan untuk menentukan hak monopoli BUMN dalam kerangka hukum persaingan usaha Indonesia, khususnya dalam konteks amanat Pasal 33 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa meskipun BUMN diberikan hak monopoli pada sektor-sektor strategis, monopoli tersebut harus dikelola sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance) dan persaingan usaha yang sehat, serta praktik monopoli yang bersifat sewenang-wenang dan merugikan konsumen atau pelaku usaha lain tetap tidak dapat dibenarkan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian-penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam memahami permasalahan peran ganda BUMN dalam konteks persaingan usaha. Namun,

²⁴ Mochammad Abizar Yusro, Lelly Rosa Sidabutar, Luna Dezena Ticoalu, dan Relys Sandi Ariani, "Parameter Hak Monopoli Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51, No. 3 (2021), hlm. 612-631.

penelitian-penelitian tersebut belum secara komprehensif mengkaji permasalahan yang terjadi dalam sektor distribusi BBM, khususnya terkait dengan kasus konkret yang terjadi pada tahun 2025 mengenai kontroversi etanol dan kelangkaan BBM di SPBU swasta. Selain itu, penelitian-penelitian terdahulu belum secara mendalam menganalisis potensi pelanggaran Pasal 17 dan Pasal 19 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1999 dalam konteks tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM yang membatasi akses SPBU swasta terhadap pasokan yang kompetitif, serta implikasi dari posisi ganda Pertamina sebagai pesaing sekaligus pemasok dalam pasar yang sama.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan menganalisis secara khusus apakah tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta berpotensi menyalahgunakan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999, serta apakah tindakan pembatasan pasokan BBM swasta tersebut termasuk dalam pelanggaran Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1999. Urgensi penelitian ini semakin kuat mengingat dampak langsung yang dirasakan oleh pelaku usaha dan konsumen, serta implikasi jangka panjang terhadap iklim investasi dan persaingan usaha yang sehat di sektor energi nasional.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta berpotensi menyalahgunakan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

2. Apakah tindakan Pertamina dalam membatasi pasokan BBM kepada SPBU swasta termasuk juga dalam pelanggaran Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan apakah tindakan Pertamina sebagai pemasok BBM kepada SPBU swasta berpotensi menyalahgunakan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan apakah tindakan Pertamina dalam membatasi pasokan BBM kepada SPBU swasta termasuk dalam pelanggaran Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum persaingan usaha dan hukum perusahaan, terutama terkait dengan pengaturan

tanggung jawab hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menjalankan fungsi ganda sebagai pelaksana amanat konstitusional sekaligus pelaku usaha komersial. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya literatur hukum mengenai penerapan Pasal 17 dan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam konteks penyalahgunaan posisi dominan dan penghambatan akses pasokan oleh BUMN di sektor energi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah dan pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih adil dan berkeadilan di sektor distribusi BBM nasional, serta dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat tanpa diskriminasi antara pelaku usaha BUMN dan swasta. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum persaingan usaha, khususnya terkait dengan dugaan penyalahgunaan posisi dominan dan penghambatan akses pasokan oleh BUMN di sektor strategis.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki kegunaan yang relevan bagi berbagai pihak. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi terhadap efektivitas kebijakan dan regulasi di bidang distribusi BBM, khususnya dalam memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan tidak menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat oleh BUMN

maupun pelaku usaha tertentu. Penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong terciptanya keseimbangan antara pelaksanaan fungsi pelayanan publik oleh BUMN dengan kewajiban untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat

Bagi kalangan akademisi dan peneliti, penelitian ini dapat menjadi referensi ilmiah dalam pengembangan kajian hukum persaingan usaha dan hukum BUMN, khususnya terkait dengan prinsip kesetaraan persaingan (level playing field) dan dualisme peran BUMN. Sementara itu, bagi masyarakat dan pelaku usaha, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pentingnya persaingan usaha yang sehat dalam menjamin ketersediaan BBM yang berkualitas, berkelanjutan, dan terjangkau, serta dampaknya terhadap kepentingan konsumen dan stabilitas ekonomi nasional.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan, sehingga metode yang digunakan pada penelitian sebagai berikut;

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mengkaji permasalahan hukum dari perspektif norma hukum positif, teori hukum, dan putusan-putusan lembaga pengawas persaingan usaha.²⁵ Penelitian hukum normatif dilakukan dengan

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 35.

menempatkan hukum sebagai kaidah atau norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum.²⁶ Oleh karena itu, penelitian ini bertumpu pada bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar penelitian, yang diperoleh melalui penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta putusan-putusan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.²⁷

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan untuk memperoleh analisis yang komprehensif.²⁸ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan dengan cara menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti,²⁹ khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, serta peraturan pelaksana yang berkaitan dengan distribusi Bahan Bakar Minyak. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan mengkaji putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan kasus-kasus konkret yang relevan,³⁰ terutama yang berkaitan dengan kontroversi etanol dan kelangkaan BBM

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 13-14.

²⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2012), hlm. 295.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 93.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 93-96.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 119-120.

di SPBU swasta pada periode 2024 - 2025. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) turut digunakan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum dan doktrin yang berkembang dalam hukum persaingan usaha, seperti konsep posisi dominan, penyalahgunaan posisi dominan, penghambatan akses pasokan, serta dualisme peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN).³¹

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan hukum,³² yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, peraturan-peraturan Menteri ESDM yang relevan, serta putusan-putusan KPPU yang berkaitan dengan penyalahgunaan posisi dominan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan sebagai bahan pendukung yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer,³³ yang meliputi buku-buku teks hukum persaingan usaha,

³¹ *Ibid.*, hlm. 135-137.

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm. 31.

³³ *Ibid.*, hlm. 33.

jurnal ilmiah hukum, hasil penelitian akademis, serta artikel ilmiah dan makalah seminar.

c. Bahan Hukum Tersier

Selain itu, bahan hukum tersier juga digunakan sebagai bahan pelengkap yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan,³⁴ seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan artikel berita yang relevan dengan permasalahan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan, membaca, dan mempelajari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian.³⁵ Penelusuran bahan hukum dilakukan melalui berbagai sumber, antara lain basis data peraturan perundang-undangan nasional, situs resmi Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk memperoleh putusan dan dokumen terkait, perpustakaan serta basis data jurnal daring untuk memperoleh literatur ilmiah, serta sumber-sumber berita yang kredibel dan siaran pers resmi untuk melengkapi data dan konteks faktual penelitian.

³⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 157.

³⁵ Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 295-296.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis.³⁶ Metode ini dilakukan dengan cara mendeskripsikan fakta-fakta hukum yang relevan, kemudian menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori hukum, serta doktrin hukum yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha.³⁷ Tahapan analisis dimulai dengan mengidentifikasi fakta-fakta hukum dari kasus yang dikaji, dilanjutkan dengan mengklasifikasikan dan mensistematisasi bahan hukum sesuai dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya, dilakukan interpretasi dan analisis bahan hukum dengan menggunakan metode penafsiran hukum yang relevan, sebelum akhirnya menarik kesimpulan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah penelitian secara sistematis dan argumentatif.³⁸

³⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 126.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 171.

³⁸ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, "Penelitian Hukum (Legal Research)", *Sinar Grafika*, Jakarta, 2014, hlm. 153.