



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA

Background Paper

Analisis Kebijakan Persaingan dalam Industri LPG Indonesia



BACKGROUND PAPER
ANALISIS KEBIJAKAN PERSAINGAN
DALAM INDUSTRI LPG INDONESIA

1. Latar Belakang

Sektor minyak dan gas bumi merupakan salah satu sektor yang sangat penting bagi pembangunan nasional Indonesia. Hal ini terbukti dimana pengelolaan dalam sektor migas menghasilkan 28,74% dari penerimaan nasional¹ dan senantiasa dijaga dan terus dipantau mengingat kontribusi sektor tersebut pada pembangunan negara. Sektor migas memiliki perspektif ekonomi yang sangat penting sebagai sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana yang diungkapkan dalam UUD 1945, khususnya pasal 33.

Salah satu komoditas sektor migas yang menarik untuk dicermati adalah *Liquefied Petroleum Gas* (LPG). Bentuk komoditas ini telah dikenal di masyarakat dengan dengan *brand* "ELPIJI" yang diproduksi oleh PT. Pertamina. Pada awalnya LPG dipasarkan bagi kalangan terbatas dengan produk tabung 12 kg dan 50 kg. Namun seiring erkait dengan permasalahan yang dihadapi dalam penyediaan energi, dimana subsidi bahan bakar minyak tanah semakin lama semakin besar dan adanya arah kebijakan energi nasional yang baru, maka sejak tahun 2007 Pemerintah melakukan program konversi minyak tanah ke LPG dalam bentuk LPG 3 kg. Hal ini antara lain dilakukan untuk mereduksi subsidi minyak tanah yang semakin membengkak seiring dengan tingginya harga minyak dunia, menggantinya dengan subsidi LPG yang harganya relatif lebih murah. Akibat dari maka kemudian di pasar LPG muncul varian produk baru LPG yakni LPG 3 kg dengan harga subsidi yang dipastikan lebih murah dari LPG yang telah tersedia di pasar yaitu LPG 12 dan 50 kg yang harganya lebih mahal.

¹ Data Ditjen Migas, 2008

Seiring perubahan tersebut, LPG kini menjadi perhatian banyak kalangan karena menjadi produk yang sangat dibutuhkan konsumen, sehingga permintaan naik cukup tajam sehingga ***harganya yang terus melambung*** dan pasokan sering terkendala dengan ***kelangkaan*** sebagaimana di beberapa wilayah, terutama untuk produk bersubsidi LPG 3 kg. Dalam hal ini, ditengarai selain konsumen minyak tanah yang beralih ke LPG juga terjadi peralihan konsumsi dari LPG jenis yang satu ke LPG yang lainnya. Kenaikan harga LPG 12 kg telah mendorong konsumen beralih mengkonsumsi LPG 3 kg yang sebenarnya merupakan komoditi khusus bagi masyarakat kelas menengah ke bawah. Berpindahannya masyarakat untuk mengkonsumsi LPG 3 kg menyebabkan permintaan LPG 3 kg tersebut meningkat sehingga menimbulkan kelangkaan LPG bersubsidi. Di sisi lain, pasokan LPG juga tersendat sehingga masyarakat menganggap Pemerintah tidak siap dalam menjalankan program konversi tersebut.

Dengan munculnya persoalan yang diakibatkan varian produk dalam komoditi LPG, yakni produk LPG 3 kg yang mendapat subsidi dan LPG 12 kg dan 50 kg yang tidak disubsidi dan dianggap sebagai produk murni milik pelaku usaha dalam hal ini Pertamina, maka kompleksitas permasalahan dalam industri LPG meningkat. Di satu sisi, Pertamina seiring dengan kenaikan harga pasar, merasa perlu untuk menaikkan harga LPG agar mencapai harga keekonomisannya. Tetapi di sisi lain, dalam prakteknya Pertamina tidak leluasa melaksanakan hal tersebut karena LPG telah menjadi konsumsi yang dibutuhkan masyarakat, sehingga setiap kenaikan menimbulkan kontroversi.

Posisi Pertamina dalam industri LPG faktual adalah sebagai *monopolist*, mengingat dalam industri ini beberapa pesaing Pertamina belum memiliki peran yang signifikan bahkan terkesan menjadi bagian dari Pertamina. Dalam posisi seperti inilah maka terjadinya ***harga yang mahal*** dan produk yang langka, dikhawatirkan diakibatkan oleh penyalahgunaan posisi Pertamina tersebut yang sangat mungkin muncul dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Berkaitan dengan hal tersebut, makalah ini akan mengulas secara utuh mengenai perkembangan industri LPG serta kebijakan yang diterapkan seiring dengan dilakukannya program konversi energi yang dalam perkembangannya kemudian memunculkan permasalahan dalam industri LPG, seperti kelangkaan dan tingginya harga LPG. Sekaligus menjelaskan posisi KPPU terhadap permasalahan tersebut.

2. Perkembangan Industri LPG Indonesia

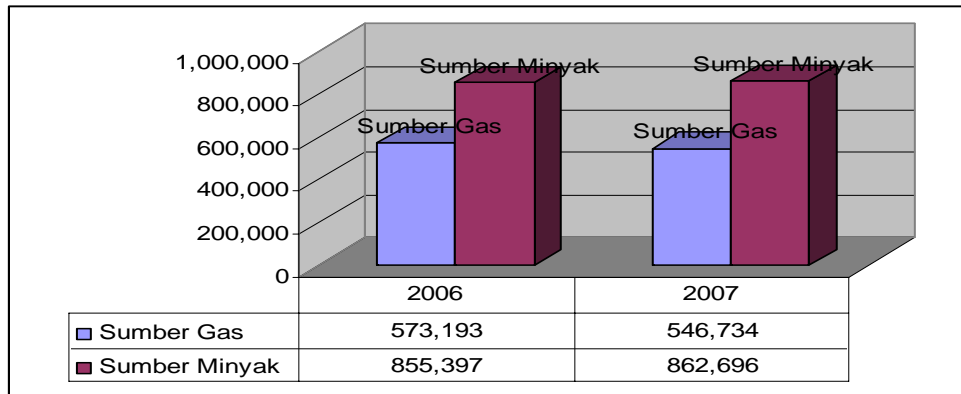
LPG merupakan gas hidrokarbon yang dicairkan dengan tekanan untuk memudahkan penyimpanan, pengangkutan dan penanganannya yang pada dasarnya terdiri atas Propana (C3), Butana (C4) atau campuran keduanya (Mix LPG) ². LPG diperkenalkan oleh Pertamina pada tahun 1968. Selama ini masih banyak salah pengertian mengenai apa dan darimana sumber LPG diperoleh. Menurut arti harfiah kata, LPG merupakan singkatan dari *Liquified Petroleum Gas* yang artinya gas yang dicairkan pada tekanan tertentu yang diperoleh dari minyak bumi yang telah difraksionasi. Sehingga sumber utama penghasil LPG sebenarnya adalah minyak bumi, bukan gas bumi. LPG juga bisa dihasilkan dari gas bumi namun membutuhkan proses yang lebih rumit untuk mengolahnya menjadi LPG.

Mengingat sumber utama LPG berasal dari minyak bumi mentah, maka produksi LPG terbesar dihasilkan dari lapangan minyak. Berkaitan dengan hal tersebut, maka kondisi faktual memperlihatkan bahwa pasokan dalam negeri tidak sepenuhnya bisa dipenuhi oleh pasokan dalam negeri. Untuk itu maka harus dilakukan upaya untuk meningkatkan produksi LPG domestik. Peningkatan produksi LPG tidak hanya diharapkan dari lapangan minyak mentah namun juga produksi LPG dari lapangan gas bumi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan ditetapkannya kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) kepada Kontraktor *Production Sharing* (KPS) lapangan gas bumi. Selama ini, produksi gas bumi potensial di Indonesia lebih banyak untuk pemenuhan ekspor. Dengan kebijakan

² Pengertian LPG dalam PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi

DMO maka diharapkan terjadi peningkatan produksi LPG untuk pemenuhan kebutuhan domestik.

Gambar 1
Perbandingan Produksi LPG Berdasarkan Sumbernya Tahun 2006-2007



Sumber : Ditjen Migas, Departemen ESDM

Berdasarkan Gambar diatas, pada tahun 2006 LPG yang dihasilkan dari lapangan gas jumlahnya hampir tiga perempat dari LPG yang dihasilkan dari lapangan minyak. Pada tahun 2007 jumlah produksi LPG yang dihasilkan dari lapangan gas sedikit mengalami penurunan, sementara produksi LPG dari lapangan minyak menunjukkan peningkatan. Diperkirakan untuk tahun 2008 produksi LPG khususnya yang berasal dari lapangan gas bumi akan mengalami peningkatan yang cukup signifikan karena pada tahun tersebut Pertamina dan Petrochina selaku KPS lapangan gas Tanjung Jabung telah melakukan kontrak jual-beli *lifting* C3 dan C4. Sedangkan KPS lainnya yang berpotensi, yaitu Conoco Philips yang menguasai blok Natuna, baru bulan Juli tahun 2008 melakukan kontrak jula-beli dengan Pertamina ³. Hal ini terkait dengan kebijakan DMO yang ditetapkan oleh pemerintah.

³ Informasi diperoleh dari diskusi yang dilakukan di Unit Instalasi Tanjung Uban tanggal 12 November 2008.

2.1. Elpiji Sebagai Komoditas Pertamina

Di Indonesia, minyak tanah memang lebih *familiar* untuk digunakan sebagai bahan bakar rumah tangga. Harga LPG yang tergolong *premium* membuat masih sedikit masyarakat yang menggunakannya. Berdasarkan kegunaannya sebagai bahan bakar rumah tangga, penggunaan LPG di Indonesia masih kecil yaitu sekitar 10%⁴. Mayoritas penduduk Indonesia masih menggunakan minyak tanah untuk memasak (lebih dari 60%).

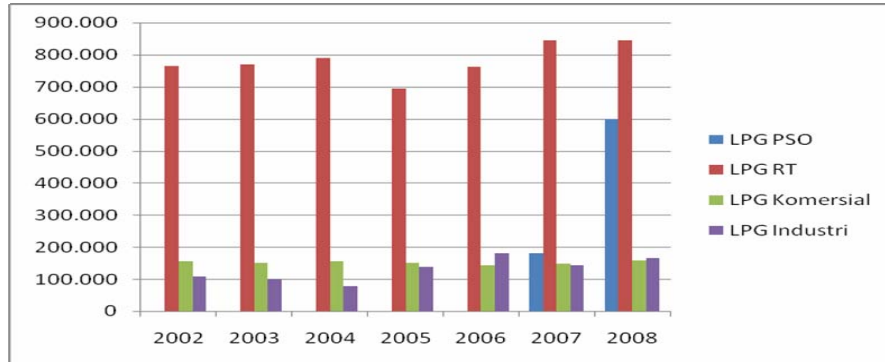
Sejak awal Pertamina meluncurkan produk LPG, merek jual yang digunakan adalah 'Elpiji'. Salah satu strategi yang dilakukan Pertamina untuk menciptakan konsumen Elpiji adalah dengan menetapkan harga jual yang dibawah harga keekonomiannya. Selisih harga tersebut disubsidi Pertamina. Dengan begitu, sedikit demi sedikit konsumen elpiji mulai terbentuk terutama masyarakat di perkotaan. Produk awal Elpiji yang dikeluarkan oleh Pertamina terdiri dari dua jenis yaitu Elpiji tabung ukuran 12 kg untuk rumah tangga dan industri kecil, serta Elpiji tabung 50 kg untuk kalangan industri.

Meskipun awalnya LPG diproduksi untuk memenuhi kebutuhan bahan bakar gas rumah tangga, namun kemudian juga berkembang untuk pemenuhan kebutuhan lainnya seperti kebutuhan industri dan transportasi. Secara garis besar pemanfaatan LPG sebagai sumber energi digunakan untuk pemenuhan kebutuhan panas, penerangan dan sumber tenaga. Pemenuhan kebutuhan panas dari LPG didorong oleh kebutuhan rumah tangga seperti memasak, pemanas ruangan, pemanas air dan sebagainya. Kebutuhan inilah yang kemudian mendominasi pola konsumsi LPG Indonesia.

⁴ Bahan Presentasi Pertamina dalam diskusi di KPPU tanggal 3 September 2008.

Gambar 2

Perkembangan Konsumsi LPG berdasarkan Kelompok Pengguna



Sumber : Pertamina, 2008

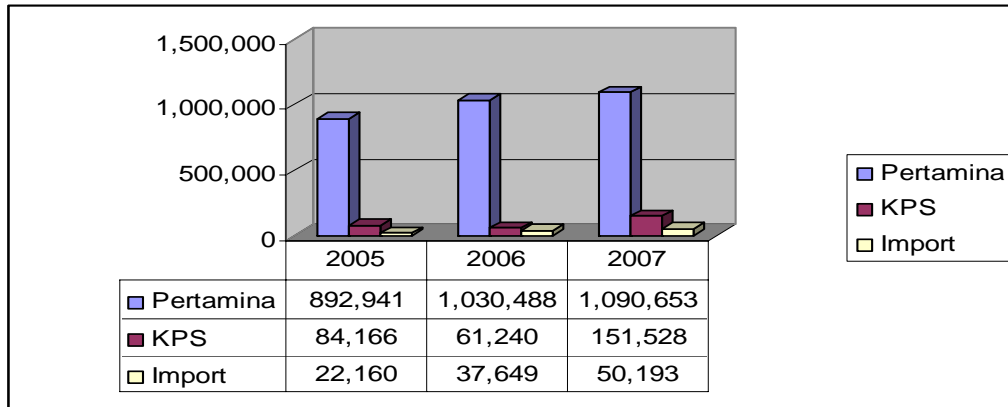
Berdasarkan data diatas, kelompok yang mendominasi penggunaan LPG adalah kelompok rumah tangga. Sedangkan penggunaan LPG untuk rumah tangga juga terus mengalami peningkatan terutama di tahun 2007, karena pada tahun tersebut persediaan minyak tanah bersubsidi telah dikurangi dengan dilakukannya program konversi minyak tanah ke LPG. Konversi tersebut ditunjukkan dengan adanya konsumsi LPG 3 kg pada tahun 2007.

2.2 Supply and Demand LPG Indonesia

Pasokan LPG berikut ini merupakan hasil dari pengolahan lapangan gas maupun lapangan minyak. Sangat dimungkinkan terjadinya penguapan atau penyusutan volume saat dilakukan pengolahan dari unsur C3 dan C4 menjadi LPG.

Gambar 3

Jumlah Pasokan LPG Tahun 2005 - 2007



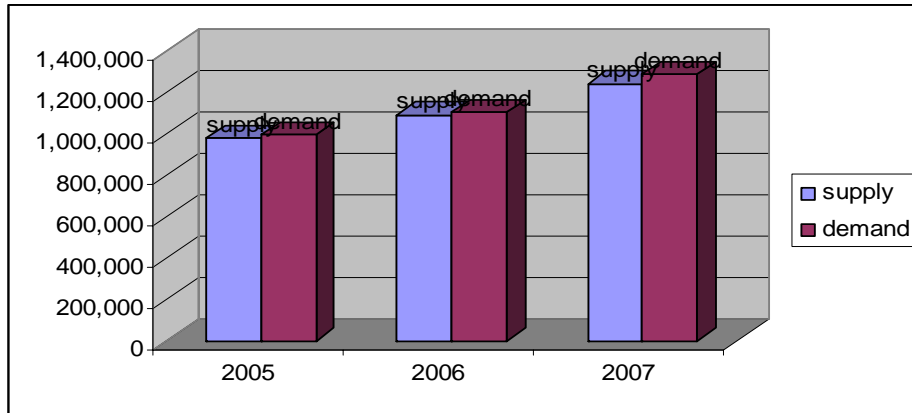
Sumber : Pertamina

Jumlah pasokan LPG yang dihasilkan oleh Pertamina tidak mengalami peningkatan yang signifikan. Sementara, di tahun 2007 terjadi peningkatan yang sangat signifikan yang justru berasal dari KPS (Kontraktor Production Sharing). Tahun 2005, jumlah produksi LPG yang dihasilkan dari KPS berjumlah 84,166 metrik ton. Kemudian terjadi peningkatan produksi LPG hampir 90% yang dihasilkan KPS pada tahun 2007. Pada tahun tersebut, Petrochina sebagai KPS wilayah Tanjung Jabung memberikan kontribusi yang sangat signifikan pada peningkatan produksi LPG. Hal tersebut dikarenakan pada tahun tersebut Pertamina dan Petrochina telah menyepakati kontrak jual beli LPG. Sedangkan pada tahun sebelumnya, Pertamina dan Petrochina belum melakukan kontrak jual beli LPG karena Petrochina masih terikat kontrak dengan negara tujuan eksport yaitu Jepang dan Korea.

Untuk memenuhi kebutuhan domestik, Pertamina melakukan impor LPG. Impor LPG sejak tahun 2005 hingga tahun 2007 menunjukkan tren yang meningkat. Belum lagi pada tahun 2007 mulai dilakukan program konversi minyak tanah ke LPG. Sehingga impor LPG pun menunjukkan jumlah yang cukup besar pada tahun tersebut. Dengan fenomena tersebut sebenarnya timbul pertanyaan apakah pasokan LPG domestik tidak mampu mencukupi

kebutuhan domestik sehingga setiap tahunnya harus terus melakukan impor ? Untuk itu kita bisa lihat faktanya dari gambar berikut ini.

Gambar 4
Total Supply Domestik dan Demand Domestik



Sumber : Pertamina

Data diatas menunjukkan jumlah pasokan LPG domestik (tanpa impor) dengan jumlah konsumsi LPG domestik. Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa pasokan LPG domestik belum mencukupi kebutuhan domestik. Pada tahun 2007 terjadi peningkatan konsumsi yang cukup besar akibat program konversi minyak tanah ke LPG. Diperkirakan peningkatan tajam juga akan terjadi pada tahun 2008. Dengan jumlah pasokan domestik yang cenderung tetap tiap tahunnya dibarengi dengan peningkatan konsumsi setiap tahun, mengharuskan Pertamina terus melakukan impor dengan jumlah yang meningkat tiap tahunnya.

Memperhatikan proyeksi tahun 2010 adalah tahun di mana konversi minyak tanah ke LPG telah dilakukan di semua daerah, maka sudah seharusnya dilakukan penambahan pasokan LPG agar industri LPG tidak tergantung pada impor. Namun upaya penambahan pasokan domestik seperti ini belum bisa dilakukan secara maksimal mengingat lapangan gas bumi potensial di Indonesia (selain Tanjung Jabung) yaitu Natuna masih juga terikat kontrak jual beli jangka panjang ekspor dengan Jepang dan Korea.

3. Struktur Industri LPG Indonesia

3.1. Struktur Industri di Sisi Hulu LPG

LPG dihasilkan baik dari lapangan minyak bumi maupun lapangan gas bumi. Dari lapangan minyak bumi kemudian LPG diolah di kilang minyak antara lain kilang Cilacap, Balongan, Balikpapan, Dumai dan Musi. Sedangkan lapangan gas bumi yang menghasilkan LPG di Indonesia adalah Tanjung Santan, Tanjung Jabung, Arar, Sumbagut, Mundu, Langkat, Musi Banyuasin (Plaju), Tugu Barat dan Limau Timur.

Gambar 5

Lokasi Penghasil LPG di Indonesia



Sumber : Ditjen Migas

Tabel dibawah ini memperlihatkan daerah penghasil LPG di Indonesia. Daerah penghasil LPG terbesar di Indonesia adalah Kilang Balongan. Sedangkan penghasil LPG terbesar kedua adalah Tanjung Jabung. Kedua daerah tersebut merupakan penghasil LPG yang dominant di Indonesia.

Tabel 1.

Struktur Industri LPG di Sisi Hulu

Jenis	Lokasi	Pelaku Usaha	Tahun 2006	Tahun 2007	Pangsa Produksi
Kilang Minyak	Dumai	Pertamina	62,094	69,655	4%
	Musi	Pertamina	142,294	107,202	9%
	Cilacap	Pertamina	155,889	150,640	10%
	Balikpapan	Pertamina	76,986	95,243	5,3 %
	Balongan	Pertamina	425,433	432,466	29,6 %
Kilang Gas	Santan	Chevron	79,523	59,414	5,5 %
	Mundu	Pertamina	1,860	4,245	1%

Jenis	Lokasi	Pelaku Usaha	Tahun 2006	Tahun 2007	Pangsa Produksi
	Sumbagut	Pertamina	5,602	0	0,3 %
	Arar	Petrochina	2,471	1,247	0,1 %
	Jabung	Petrochina	419,405	424,985	29,2 %
	Langkat	PT Maruta Bumi Prima	10,761	9,495	7%
	Musi Banyuasin	PT Medco LPG Kaji	36,509	26,848	2,5 %
	Limau Timur	PT Titis Sampurna	15,503	18,356	1%
	Tugu Barat	PT Sumber D. Kelola	2,366	2,141	0,1 %

Sumber : Ditjen Migas, diolah

Dari data produksi LPG diatas didapatkan bahwa kontribusi lapangan minyak milik Pertamina memiliki sumbangan yang sangat dominan bagi kebutuhan LPG. Sedangkan dari lapangan gas alam, hanya Tanjung Jabung yang memberikan kontribusi secara nyata. Sedangkan lainnya hanya sekitar 1-7 % saja.

Sementara itu, pelaku usaha dalam industri LPG terbilang masih sedikit yaitu hanya 6 pelaku usaha yang terdiri dari Pertamina, Chevron, Petrochina, PT Maruta Bumi Prima, PT Medco Kaji LPG dan PT Titis Sampurna.

Pertamina merupakan pelaku usaha yang dominan dalam industri hulu LPG. Dengan menggunakan data produksi LPG tahun 2007, Pertamina memiliki pangsa produksi LPG sebesar 60 %, sedangkan Petrochina sebesar 30 %. Pertamina memang merupakan pelaku usaha utama dalam indutri LPG Indonesia. Awal munculnya LPG pun merupakan inisiatif Pertamina dan LPG sampai sekarang merupakan komoditas bisnis dari Pertamina.

Sementara Petrochina yang memiliki lapangan gas Tanjung Jabung juga memiliki posisi yang patut diperhitungkan. Pasalnya, Tanjung Jabung merupakan salah satu penghasil gas alam (LNG) terbesar di Indonesia. Dengan kandungan gas alam yang sangat melimpah tersebut, produksi LPG dari Tanjung Jabung sangat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan LPG

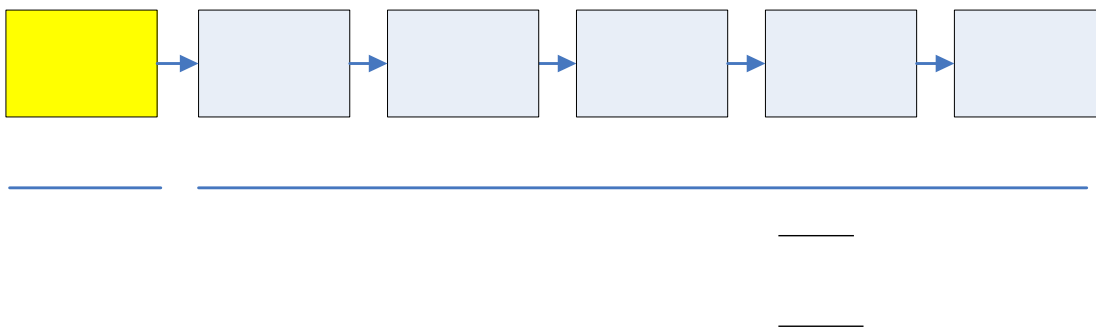
domestik. Petrochina pada tahun 2007 memiliki pangsa produksi sebesar 30 % dari total produksi LPG di Indonesia. Kontribusi produksi LPG dari Petrochina diproyeksikan bisa terus meningkat terkait dengan ketentuan DMO dari pemerintah terhadap KPS.

Selain Tanjung Jabung, sebenarnya ada lapangan gas Natuna milik Conoco Philips yang juga memiliki kandungan gas alam terbesar di Indonesia. Hal ini terbukti dengan share ekspor LNG yang sangat besar dari Natuna ke negara tujuan ekspor seperti Jepang. Namun hingga tahun 2007, Conoco Philips sebagai KPS di Blok Natuna belum dapat memberikan kontribusi produksi LPG bagi kebutuhan domestik karena terikat dengan kontrak penjualan LNG jangka panjang dengan Jepang. Sementara itu, baru sekitar bulan Juli 2008 Conoco Philips memenuhi DMO produksi LPG. Dipastikan produksi LPG pada tahun 2008 akan meningkat secara signifikan dengan mulai berkontribusinya Conoco Philips.

3.2. Struktur Industri di Sisi Hilir LPG

Secara garis besar, di sisi hilir LPG masih didominasi oleh Pertamina. Berikut rinciannya.

Gambar 6
Struktur Industri LPG



Walaupun telah masuk beberapa pelaku usaha lain selain Pertamina di setiap lini usaha LPG, namun Pertamina tetap mendominasi bisnis LPG di

Indonesia. Tabel dibawah ini menunjukkan bahwa Pertamina sangat mendominasi industri LPG Indonesia, mulai dari sisi hulu hingga hilirnya.

Tabel 2
Perbandingan Share Pertamina dan Pelaku Usaha Lain
Dalam Rantai Industri LPG

No	Uraian	Share Pertamina	Share Pelaku Usaha Lainnya Yg Dominan	Keterangan
1	Produksi LPG	± 60 %	Petrochina ± 30 % Chevron, Medco, Titis Sampurna dan Maruta rata-rata sekitar 2-5%	Pertamina mendominasi produksi LPG
2	Pengolahan	Pengolahan hanya yg berasal dari lapangan minyak	Medco, Titis Sampurna dan Maruta dengan kapasitas produksi rata-rata hanya 200 ton per hari	Dengan jumlah produksi Pertamina yg mendominasi, maka otomatis dari segi pengolahan pun Pertamina juga mendominasi
3	Pengangkutan	Pertamina masih mendominasi	Giga Intrax dan Elpindo Reksa	Pertamina masih mendominasi
4	Filling Plant	± 100 % yang terdapat di Tanjung Priok, Tanjung Perak, Makassar, Tanjung Uban, Eretan.	Baru satu pelaku usaha yaitu PT Bhakti Mingasutama (My Gas) di Eretan (mulai beroperasi Oktober 2008)	Pertamina masih mendominasi, namun terdapat 4 pelaku usaha swasta lainnya yang telah mendapat izin usaha sementara
5	Mini Filling Plant (SPPBE)	7 milik Pertamina	43 milik pelaku usaha swasta	Didominasi oleh swasta namun hanya sebagai agen dimana Pertamina sebagai Principal
6	Niaga	± 95 %	Blue Gas ± 1 % My Gas ± 1 % Easy Gas ± 0,1 %	Pertamina masih mendominasi

Sumber : Olahan Kajian Elpiji KPPU

Dari sudut niaga, terlihat bahwa Pertamina bukan satu-satunya pendistribusi elpiji ke tangan konsumen. Terdapat beberapa pelaku usaha lain seperti Blu Gas dan My Gas. Namun, sumber pasokan dari pelaku usaha

tersebut juga didapatkan dari Pertamina. Secara tidak langsung, terlihat bahwa fungsi Blue Gas (PT. Bhakti Migas Utama) dan My Gas (PT. Blue Gas Indonesia) tidak sepenuhnya menjadi pesaing PT. Pertamina.

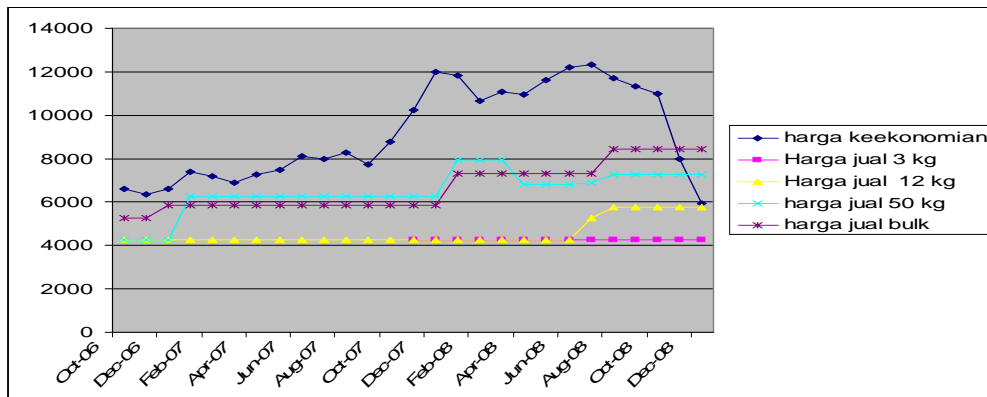
4. Perkembangan Harga LPG

Harga merupakan faktor penting yang menjadi parameter untuk masuknya pelaku usaha dalam suatu pasar. Dalam industri LPG, ditengarai bahwa harga yang berlaku kepada konsumen untuk LPG ukuran 12 dan 50 kg sebelum diberlakukannya ketentuan LPG subsidi (3 kg), belum mencapai harga keekonomian dan masih disubsidi oleh Pertamina. Hal ini menjadi salah satu faktor yang membuat pelaku usaha lain enggan masuk dalam pasar LPG.

Hal tersebut menjadi berlawanan dengan LPG 3 kg yang disubsidi oleh Pemerintah, dimana harga menjadi lebih transparan. Namun, apabila mengacu pada perhitungan harga keekonomian LPG subsidi yang didasarkan pada Kepmen ESDM No.1661 k/12/MEM/2008, penghitungan harga patokan LPG subsidi yaitu 145,21 % dari CP Aramco ditambah Rp 390,10/kg sebagai margin Pertamina, maka nilai keekonomisan LPG 12 dan 50 kg dapat diprediksikan sebagai berikut :

Gambar 7

Perbandingan Harga Keekonomian LPG dan Harga Jual LPG



Dari data di atas, terlihat memang harga jual LPG 12 dan 50 kg belum mencapai nilai keekonomian. Tetapi dalam implementasinya di lapangan, pergerakan harga menjadi lebih tidak terkendali. Hal ini antara lain disebabkan oleh fakta bahwa

Pertamina hanya menjamin harga sampai di tingkat agen dan tidak ada lembaga pengawas yang mengawal harga di tingkat konsumen.

5. Kebijakan Industri LPG

a. Kebijakan pembukaan pasar LPG

Perkembangan sektor LPG sangat dipengaruhi oleh perubahan arah kebijakan migas. Semenjak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 telah terjadi perubahan besar dalam struktur industri hilir migas. Pertamina tidak lagi menjadi satu-satunya pemain dalam sektor migas. Hal tersebut juga berlaku pada komoditas LPG.

b. Kebijakan Harga

Pengaturan dalam UU No 22 Tahun 2001 yang terkait dengan LPG adalah sebagai berikut :

Pasal 1 angka 2 dan angka 4 tentang Definisi

Angka 2

Gas bumi adalah proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi

dan

Angka 4

Bahan Bakar Minyak (BBM) adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi.

Definisi pertama memberikan definisi gas bumi dalam UU No 22 Tahun 2001, hal tersebut tidak memiliki konsekuensi apa-apa. Tetapi definisi kedua yang menyatakan bahwa BBM adalah bahan bakar yang berasal dari minyak bumi dapat menimbulkan kontroversi dalam implementasinya, terutama dalam bisnis LPG. Hal tersebut disebabkan sebagian LPG berasal dari Kilang Minyak. Dengan demikian LPG perdefinisi dapat digolongkan ke dalam BBM.

Konsekuensi ini memunculkan perdebatan ketika UU No.22/2001 diamandemen oleh Mahkamah Konstitusi dengan membatalkan pasal Pasal 28 ayat (2) yang berbunyi :

(2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar;

Interpretasi dari pasal ini kemudian memutuskan bahwa penetapan harga BBM harus ditetapkan oleh Pemerintah. Artinya LPG selaku golongan bahan bakar minyak yang ditetapkan UU No.22/2001 harus ditetapkan oleh Pemerintah.

Hal ini bertentangan dengan fakta bahwa sampai saat ini Pemerintah menyerahkan sepenuhnya penentuan LPG pada pelaku usaha dalam hal ini Pertamina. Bahkan dalam jangka panjang Pemerintah akan menyerahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar.

c. Kebijakan terhadap pelaku usaha

Berdasarkan Perpres No. 104 Tahun 2007, Pemerintah menugaskan badan usaha sebagai penyedia dan pendistribusi LPG 3 kg. Penugasan badan usaha tersebut dilakukan dengan cara penunjukan langsung (apabila hanya ada satu badan usaha) atau lelang (apabila terdapat lebih dari satu badan usaha yang siap). Persyaratan krusial sebagai penyedia dan pendistribusi LPG 3kg adalah mampu memberikan jaminan pasokan LPG dalam negeri. Dengan adanya persyaratan tersebut maka metode penugasan yang diatur pada Perpres 104 tahun 2007 akan memiliki kecenderungan untuk terus dilakukan penunjukan langsung karena pada saat ini hanya satu pelaku usaha yang dapat memenuhi persyaratan tersebut

Didalam penyelenggaraan dan Penyediaan dan Pendistribusian LPG Tabung 3 kg, berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 21 Tahun 2007 menteri menugaskan pelaku usaha penyedia dan pendistribusi LPG dengan persyaratan sebagaimana dalam pasal 5 ayat 2 :

(2) *Penugasan penyediaan dan pendistribusian LPG Tabung 3 Kg sebagaimana dimaksud pada ayat satu wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :*

- a. Badan Usaha telah memiliki Izin Usaha Niaga Umum LPG untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian LPG Tabung 3 Kg;*
- b. **memiliki aset kilang pengolahan BBM dan LPG dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang;***
- c. jaminan ketersediaan pasokan LPG Tabung 3 Kg;*
- d. memiliki kemampuan dalam menyediakan infrastruktur dan jaringan untuk penyediaan dan pendistribusian LPG Tabung 3 Kg di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Bila kita lihat pada persyaratan diatas, terlihat bahwa pada saat ini hanya Pertamina yang dapat memenuhi semua persyaratan diatas. Salah satu syarat yang dapat menciptakan hambatan masuk bagi pelaku usaha lainnya untuk dapat ikut mendistribusikan LPG 3 kg adalah persyaratan untuk memiliki aset kilang pengolahan BBM dan LPG dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang.

d. Kebijakan Pengawasan

Dalam hal pengawasan, khususnya bagi LPG 3 kg yang bersubsidi, pemerintah telah membuat aturan dalam Perpres No.104/2007 yang isinya :

- *Pasal 11*

Badan Usaha penyedia dan pendistribusi LPG PSO melakukan pengawasan pelaksanaan penjualan dan pendistribusian LPG PSO

- *Pasal 15*

Menteri melakukan pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan penyediaan dan pendistribusian LPG PSO

Dalam implementasinya sampai dengan saat ini, belum ada aturan tegas dan petunjuk teknis mengenai hal ini.

6. Analisa Permasalahan Industri LPG

Dalam bagian ini dijelaskan hasil analisis KPPU terhadap permasalahan dalam industri LPG.

6.1 . Permasalahan Kelangkaan LPG

Berdasarkan analisis yang dilakukan KPPU, Permasalahan kelangkaan pasokan LPG diakibatkan oleh beberapa hal berikut ini :

6.1.1 Pasokan

Dilihat dari sisi pasokan, paparan di atas memperlihatkan sebuah kondisi yang memprihatinkan terkait dengan LPG, di mana permintaan yang cenderung naik tidak dapat diimbangi oleh ketersediaan terutama dari sumber domestik. Akibatnya impor kemudian menjadi pilihan.

Dengan kecenderungan impor LPG yang terus meningkat, Pemerintah perlu memikirkan agar konversi energi menjadi energi berbasis LPG, pasokannya dapat dipenuhi dari dalam negeri untuk mencegah terjadinya kelangkaan produk pada satu titik waktu. Dalam hal ini Pemerintah harus secara seksama mengkaji ketersediaan LPG domestik serta konsekuensi yang mungkin muncul apabila ketergantungan terhadap impor yang semakin tinggi. Terutama terkait dengan kelangkaan produk.

Dalam hal inilah, maka sangat mungkin untuk kembali mengkaji konversi energi dengan mempertimbangkan ketersediaan bahan baku. Misalnya konsep konversi energi yang dengan konsep *city gas*, lebih mendukung dilihat dari ketersediaan pasokan gas alam domestik yang berlimpah, yang dimiliki Indonesia.

6.1.2 Permintaan yang melonjak untuk LPG Bersubsidi

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

6.1.3 Munculnya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam jalur distribusi LPG

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

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

- Mempermainkan pasokan melalui sejumlah penyelewengan oleh para pelaku usaha yang terlibat dalam jalur distribusi. Perbedaan harga antara LPG subsidi dan non subsidi serta tingginya kebutuhan masyarakat merupakan faktor pendorong utama terjadinya hal tersebut. Sangat mungkin penyelewengan dilakukan melalui pengaturan jejaring vertikal jalur distribusi, yang diinisiasi oleh oknum Pertamina.
- Pemilihan pelaku usaha dalam jalur distribusi, dilakukan dengan mengabaikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, yang tidak dilakukan melalui proses pemilihan yang transparan dan akuntabel yang mengedepankan kompetensi dan kemampuan pelaku usaha. Akibatnya dalam jalur distribusi tersebut, muncul pelaku usaha pencari rente dengan memanfaatkan posisi dominan Pertamina.

6.1.2 Infrastruktur

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

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

6.1.3 Kelemahan dalam Jalur Distribusi dan Pengawasan

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

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

- Peralihan konsumen dari LPG non subsidi ke LPG subsidi. Hal ini antara lain diakibatkan oleh produk LPG yang ternyata antar varian tidak memiliki perbedaan sama sekali dalam hal kegunaannya dan perpindahan konsumsi varian dapat dengan sangat mudah dilakukan. Kenaikan harga salah satunya berakibat pada peralihan konsumsi dari LPG jenis satu ke yg lainnya.

Contoh, akibat kenaikan harga LPG Non subsidi, maka berakibat pada peralihan konsumen LPG Non subsidi (12 Kg) ke LPG subsidi (3 Kg).

Akibatnya, persediaan LPG subsidi (3 Kg) menjadi berkurang, dan bahkan menjadi langka akibat kenaikan permintaan.

- Panjangnya rantai distribusi yang menyebabkan penyelewengan rawan terjadi. Hal ini terutama terjadi di tingkat sub agen sampai ke konsumen. Pengawasan di rantai ini hampir tidak ada, karena pengawasan hanya berlangsung sampai di tingkat agen. Dalam hal inilah, maka kemudian di tengah apstokan yang terbatas praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan mudah terjadi di level distribusi dari tingkat sub agen sampai di tangan konsumen.
- Kebijakan pengawasan belum dibuat terperinci sampai ke tangan konsumen, sehingga memungkinkan saling lempar tanggung jawab antar instansi dalam distribusi LPG. Tidak jelas instansi mana yang bertanggung jawab terhadap setiap penyelewengan dalam jalur distribusi.

6.2 Permasalahan Kebijakan

Berdasarkan analisis lebih lanjut, KPPU menemukan beberapa permasalahan kebijakan yang apabila dilihat dari perspektif persaingan menjadi hal yang sangat krusial untuk diperbaiki. Beberapa kebijakan tersebut antara lain :

6.2.1 Kebijakan Harga

Berkaitan dengan kebijakan harga, Dalam UU 22/2001 Pasal 28 ayat 2 dinyatakan bahwa "harga BBM dan gas bumi ditetapkan oleh pemerintah". Sementara definisi BBM dalam Pasal 1 adalah bahan bakar yg berasal dan/atau diolah dari minyak bumi.

Namun dalam implementasinya Pemerintah hanya mengatur LPG subsidi. Sementara LPG Non subsidi diserahkan pada badan usaha (Pertamina). Harga LPG yg disubsidi baik oleh pemerintah (LPG subsidi) maupun oleh Pertamina (LPG Non subsidi) dalam prakteknya menimbulkan *entry barrier* bagi pelaku

usaha lainnya, karena harga menjadi jauh dari harga keekonomian yang menarik dalam perspektif usaha.

Inkonsistensi kemudian terjadi saat Pemerintah melarang Pertamina menaikkan harga LPG Non subsidi. Akibatnya, Pertamina melakukan kebijakan yang terbilang aneh yakni memberi subsidi pada produk yang dijualnya. Di sisi lain kebijakan Pemerintah melarang Pertamina menaikkan harga subsidi memberikan pengertian bahwa Pemerintah mengintervensi harga LPG yang sebelumnya telah diserahkan sepenuhnya ke badan usaha.

Dalam hal ini seharusnya Pemerintah konsisten, apabila ada intervensi seperti ini maka Pemerintah juga harus konsisten bahwa Pemerintahlah yang melakukan subsidi bukan Pertamina.

Secara keseluruhan bisa disimpulkan, bahwa harga saat ini di pasar masih di bawah harga keekonomian yang menyebabkan minimnya pelaku usaha yang ingin masuk ke dalam pasar LPG. Apabila kebijakan ini tetap dipertahankan maka kecil kemungkinan hadirnya penyedia alternatif selain Pertamina dalam industri LPG ke depan.

6.2.2 Kebijakan yang dapat menjadi *Entry Barrier*

KPPU juga berhasil mengidentifikasi kehadiran kebijakan yang secara substansial dapat menjadi *entry barrier* bagi persaingan dalam industri LPG, khususnya dalam penyediaan dan pendistribusian LPG bersubsidi. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 21 tahun 2007 Pasal 5 ayat 2 yg mensyaratkan untuk : "*memiliki aset kilang pengolahan BBM dan LPG dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang*".

Sampai saat ini, hanya Pertamina yang dapat memenuhi semua persyaratan tersebut. Persyaratan untuk memiliki asset kilang pengolahan BBM dan LPG

dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang dapat menjadi *entry barrier* bagi pelaku usaha lain karena membutuhkan biaya yang sangat besar.

Keharusan pembangunan kilang BBM selain kilang LPG menjadi pertanyaan apakah pembangunan tsb benar-benar diperlukan mengingat industri ini adalah industri LPG bukan BBM.

Sementara nilai investasi untuk masuk dalam industri LPG hulu-hilir memiliki nilai yang besar sehingga dapat menjadi pertimbangan *entry barrier* sendiri bagi pelaku usaha.

8. Kesimpulan

1. LPG merupakan industri yang saat ini masih terkonsentrasi dimana Pertamina sebagai satu-satunya pelaku usaha yang mempunyai akses hulu-hilir.
2. Sejalan dengan arah konversi energi, LPG menjadi salah satu komoditi strategis yang diperlukan masyarakat luas sebagai pengganti minyak tanah. Namun kemudian terjadi beberapa permasalahan, terutama terkait dengan kelangkaan pasokan dan harga yang cenderung meningkat tinggi.
3. Kelangkaan LPG merupakan permasalahan yang sangat krusial yang antara lain dipicu oleh :
 1. Keterbatasan pasokan LPG
 2. Permintaan yang melonjak untuk LPG Bersubsidi
 3. Munculnya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam jalur distribusi LPG
 4. Infrastruktur yg terbatas
 5. Mekanisme pengawasan di sisi distribusi yg kurang memadai

4. Industri LPG pada prinsipnya terbuka bagi siapa saja. Namun kemudian dengan besarnya nilai investasi yang diperlukan untuk masuk dalam pasar LPG dan beberapa kebijakan serta harga yang tidak ekonomis. mengakibatkan pelaku usaha menjadi sulit untuk masuk dalam industri LPG, baik untuk LPG subsidi maupun LPG Non subsidi
5. Harga LPG Non subsidi yang masih "disubsidi" oleh Pertamina menimbulkan *entry barrier* bagi pelaku usaha swasta. Sementara itu, disaat Pertamina ingin mencapai harga keekonomiannya dengan menaikkan harga LPG subsidi, sehingga memungkinkan kondisi terbukanya pasar bagi pelaku usaha lain, namun pemerintah kemudian melakukan intervensi dengan menunda kenaikan tersebut. Hal ini memperlihatkan bahwa LPG sepenuhnya telah menjadi komoditas yang diatur dan tidak diserahkan ke pasar.
6. Sementara untuk LPG subsidi, kebijakan yg mensyaratkan kepemilikan kilang BBM dan LPG serta pembangunan dalam jangka panjang menimbulkan *entry barrier*, dimana persyaratan tsb semakin mempersulit pelaku usaha swasta yg ingin masuk sebagai penyedia dan pendistribusi LPG PSO.
7. Dengan fakta bahwa pasokan LPG domestik tidak mencukupi kebutuhan LPG selama ini (ketergantungan impor), maka Pemerintah seharusnya mengkaji lebih jauh terkait dengan kebijakan energi dengan mempertimbangkan ketersediaan pasokan domestik yang ada. Kalau LPG dianggap sebagai solusi energi terbaik, maka Pemerintah harus mempersiapkan seluruh infrastrukturnya dengan baik, sehingga kelangkaan dan kenaikan harga yang tinggi tidak terjadi lagi.

9. Rekomendasi

Mempertimbangkan beberapa fakta di atas, untuk mendorong terjadinya iklim persaingan usaha yang sehat dalam industri LPG, maka KPPU menyarankan Pemerintah untuk :

- a. Secara tegas dan jelas menetapkan arah kebijakan industri LPG, terutama terkait dengan kebijakan penetapan LPG sebagai produk subsidi dan non subsidi. Pemerintah harus menetapkan secara utuh, apakah akan melepaskan LPG ke dalam mekanisme pasar atau tidak. Konsekuensinya harus dipertegas dan dijalankan secara konsisten termasuk dengan menanggung konsekuensinya.

Apabila Pemerintah mengambil kebijakan untuk terlibat dalam penetapan harga, maka Pemerintah berkewajiban untuk menanggung konsekuensi perbedaan harga melalui subsidi. Kondisi di mana Pertamina memberikan subsidi kepada produk LPG tertentu, sudah sepatutnya dikoreksi karena subsidi seharusnya menjadi domain/kewajiban Pemerintah bukan entitas bisnis seperti Pertamina.

- b. Melakukan pengawasan yang ketat terhadap pengelolaan pasar LPG, mengingat saat ini Pertamina hampir memonopoli pasar. Pengawasan dilakukan terhadap upaya pendistribusian LPG, khususnya yang bersubsidi, agar sampai ke tangan konsumen yang berhak dengan harga dan volume yang tepat. Pertamina harus diawasi untuk mampu menjamin ketersediaan pasokan LPG. Dalam hal inilah, maka perlu ditekankan perlunya penegakan hukum dengan sanksi yang tegas dan keras terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.
- c. Mendorong Pertamina untuk mengimplementasikan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam distribusi LPG, yang antara lain dilakukan melalui upaya agar Pertamina dan pelaku usaha dalam jalur distribusinya tidak melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan memanfaatkan posisi Pertamina sebagai pemegang posisi dominan dalam industri LPG dan implementasi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam pemilihan pelaku usaha yang terlibat dalam distribusi LPG. Hanya pelaku usaha yang memiliki kompetensi tinggi yang berhak mendistribusikan LPG, bukan pelaku usaha pencari rente yang memanfaatkan posisi dominan Pertamina.

- d. Memperkuat kebijakan yang bertujuan melindungi konsumen. Memperhatikan Pasar LPG yang didominasi Pertamina dan hanya segelintir pelaku usaha yang terlibat di dalamnya, maka intervensi Pemerintah diperlukan untuk melindungi konsumen, dari potensi penyalahgunaan posisi dominan Pertamina dan pelaku usaha di jalur distribusi. Dalam hal ini, Pemerintah disarankan untuk menetapkan formula harga jual dan harga eceran tertinggi (HET) untuk seluruh varian produk LPG, tidak hanya untuk komoditi LPG bersubsidi. Melalui kebijakan tersebut diharapkan konsumen akan terlindung dari potensi eksploitasi oleh penyedia LPG yang jumlahnya terbatas.

- e. Mengkaji kembali konsep konversi energi dengan lebih mempertimbangkan ketersediaan pasokan untuk memanfaatkan sumber-sumber energi domestik secara optimal. Apabila LPG dianggap Pemerintah sebagai alternatif terbaik, perlu dilakukan antisipasi agar tidak ada ketergantungan terhadap impor dan dilakukan perbaikan infrastruktur untuk menjamin ketersediaan LPG. Hanya melalui pendekatan seperti inilah, maka kebijakan konversi energi tidak akan menghasilkan kontroversi berupa kelangkaan produk dan harga yang mahal.

Dalam hal inilah, untuk kepentingan jangka panjang, Pemerintah diharapkan mampu menyusun sebuah *grand strategy* kebijakan energi yang komprehensif, melalui basis optimalisasi sumber-sumber energi yang tersedia sehingga industri energi berkembang secara efektif dan efisien.