

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tindakan Pertamina Dalam Penguasaan Impor Bahan Bakar Minyak (BBM) Subsidi Termasuk Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

PT Pertamina (Persero) menjalankan sejumlah tindakan strategis dalam kegiatan impor Bahan Bakar Minyak (BBM) sebagai bagian dari pelaksanaan mandat negara untuk menjamin ketersediaan energi nasional. Salah satu tindakan utama Pertamina adalah penunjukan sebagai importir utama BBM, khususnya BBM subsidi, berdasarkan kebijakan pemerintah. Melalui penunjukan ini, Pertamina menjadi pihak yang memiliki kewenangan langsung dalam melakukan kontrak impor, pengadaan pasokan dari luar negeri, serta pengaturan volume dan jenis BBM yang masuk ke pasar domestik.¹ Kebijakan ini secara faktual menempatkan Pertamina sebagai aktor dominan dalam rantai pasok BBM impor di Indonesia. Selain itu, Pertamina juga menjalankan penguasaan terhadap mekanisme distribusi dan pasokan BBM impor, baik melalui kepemilikan infrastruktur strategis seperti terminal BBM, kilang, kapal pengangkut, hingga jaringan distribusi nasional. Dalam praktik kebijakan impor satu pintu, badan usaha swasta yang memerlukan BBM impor wajib

¹Saragih, 2025. “Rencana impor bbm melalui mekanisme satu pintu” 21 September 2025. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu.

memperoleh pasokan melalui Pertamina, sehingga tidak memiliki akses langsung untuk melakukan impor secara mandiri. Kondisi ini menyebabkan seluruh alur impor, mulai dari perencanaan, pengadaan, hingga distribusi BBM, berada di bawah kendali Pertamina.²

Penerapan impor Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia dilaksanakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang mengatur tata kelola sektor minyak dan gas bumi, khususnya dalam kegiatan usaha hilir. Dasar hukum utama yang mengatur kegiatan impor BBM adalah Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang menegaskan bahwa kegiatan pengadaan dan pemasukan BBM dari luar negeri hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang memiliki izin usaha dari pemerintah.³ Ketentuan ini dipertegas melalui Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, yang mewajibkan pemerintah menjamin ketersediaan energi nasional, termasuk melalui impor apabila produksi domestik tidak mencukupi.⁴ Pengaturan lebih teknis dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi beserta perubahannya, yang mengatur persyaratan perizinan, standar mutu, mekanisme pengadaan, serta kewajiban pelaporan bagi

² M Ryan Hidayatullah, 2025. "ESDM Tegaskan Impor BBM Satu Pintu Lewat Pertamina untuk Pasok SPBU Shell Cs" 03 juli 2025 <https://ekonomi.bisnis.com/read/20250915/44/1911401/esdm-tegaskan-impor-bbm-satu-pintu-lewat-pertamina-untuk-pasok-spbu-shell-cs>.

³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 23 Ayat (1). Hal. 11

⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Pasal 10 Ayat (2). Hal. 08

badan usaha yang melakukan impor BBM. Selain itu, Peraturan Menteri ESDM seperti Permen ESDM Nomor 1 Tahun 2008 dan regulasi turunannya memberikan petunjuk operasional mengenai tata niaga, standar kualitas BBM impor, serta sistem pelaporan volume dan asal impor. Dalam praktiknya, impor BBM dilakukan melalui penetapan kebutuhan oleh pemerintah berdasarkan analisis kapasitas produksi kilang domestik, proyeksi konsumsi, serta rencana pasokan nasional. Badan usaha yang memperoleh izin melaksanakan impor sesuai ketentuan teknis dan wajib memenuhi standar mutu SNI serta melaporkan kegiatan kepada Ditjen Migas. Seluruh proses tersebut diawasi oleh Ditjen Migas, BPH Migas, dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai guna memastikan ketertiban tata niaga, keamanan pasokan, dan mutu BBM yang beredar. Dengan demikian, penerapan impor BBM di Indonesia dilakukan secara terstruktur untuk menjaga ketahanan energi dan menjamin ketersediaan pasokan bagi masyarakat.

Realisasi angka investasi hilir pada Semester I tahun 2024 sebesar US\$ 824,32 juta. Impor BBM pada Semester I 2024 mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun 2023, hal ini disebabkan adanya peningkatan penjualan BBM.⁵ Berikut merupakan diagram batang dapat

⁵Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral “*Buku Statistik Minyak dan Gas Bumi Semester I 2024*” Hal. 13-14

dijelaskan bahwa data yang disajikan mencakup periode tahun 2018 hingga Semester I tahun 2024:

66 | Statistik

Minyak dan Gas Bumi Semester I 2024

Tabel 2.11. Impor Bahan Bakar Minyak 2018 - Semester I 2024

Table 2.11. Import of Fuels 2018 - Semester I 2024

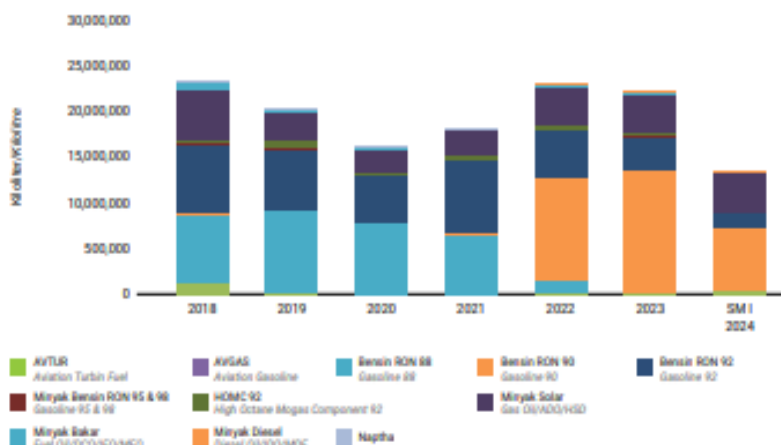
Kiloliter/Kilolitre

No.	Jenis BBM / Type	2018	2019	2020	2021	2022	2023	SM I 2024
1	AVTUR/Aviation Turbin Fuel	1,517,596	280,451	-	-	447,951	277,710	784,232
2	AVGAS/Aviation Gasoline	3,558	2,337	1,322	1,141	1,539	1,238	695
3	Bensin RON 88/Gasoline 88	9,192,374	11,075,048	9,727,738	7,863,791	1,346,563	-	-
4	Bensin RON 90/Gasoline 90	36,911	9,425	4,659	281,166	13,759,408	16,121,847	8,043,794
5	Bensin RON 92/Gasoline 92	9,295,209	7,953,837	6,156,770	9,840,385	6,391,276	4,665,980	2,156,737
6	Minyak Bensin RON 95 & 98 /Gasoline 95 & 98	277,465	150,130	105,839	100,946	114,805	266,601	85,381
7	HDMC 92/High Octane Mogas Component 92	447,325	947,888	217,680	575,822	368,927.27	214,744	-
8	Minyak Solar/Gas Oil/AGO/HSD	6,498,799	3,872,804	3,181,936	3,189,951	5,270,481	5,145,275	5,174,463
9	Minyak Bakar/Fuel Oil/DGO/IFO/MFO	893,238	357,749	216,340	174,590	153,632	197,258	91,841
10	Minyak Diesel/Diesel Oil/DO/MSD	47,121	32,392	39,308	21,330	6,049	6,634	4,227
11	Naptha	15,122	46,483	277,700	37,845	-	-	-
Total		28,224,719	24,728,545	19,929,290	22,086,968	27,860,631	26,897,388	16,340,571

Keterangan: Data berdasarkan laporan Badan Usaha/Notes: Data based on Business Entity reports
Data bersumber dari Ditjen Migas berdasarkan Badan Usaha yang melakukan impor/ Sources of data from the Directorate General of Oil and Gas based on Business Entities that carry out imports

Grafik 2.11. Impor Bahan Bakar Minyak 2018 - Semester I 2024

Chart 2.11. Import of Fuels 2018 - Semester I 2024



Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi
Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral

Berdasarkan uraian mengenai penerapan impor BBM menurut peraturan perundang-undangan, dapat dipahami bahwa terjadinya impor BBM di Indonesia merupakan konsekuensi dari kondisi struktural sektor energi nasional yang secara normatif telah diakomodasi oleh hukum positif. Namun demikian, meningkatnya ketergantungan terhadap impor BBM tidak hanya memunculkan persoalan pemenuhan pasokan, tetapi juga mendorong negara untuk melakukan penataan ulang terhadap mekanisme pengadaan dan tata niaga BBM.

Faktor utama yang melatar belakangi impor BBM adalah ketidakseimbangan antara kapasitas produksi kilang dalam negeri dengan tingkat konsumsi BBM nasional yang terus meningkat. Keterbatasan kapasitas kilang menyebabkan produksi domestik tidak mampu secara konsisten memenuhi kebutuhan nasional, sehingga impor menjadi instrumen kebijakan yang tidak terhindarkan.⁶ Dalam perspektif hukum, kondisi tersebut memberikan dasar bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah pengaturan yang lebih ketat terhadap kegiatan impor BBM demi menjamin kepastian pasokan energi. Selain itu, peningkatan konsumsi dan kebutuhan BBM nasional memperkuat urgensi negara untuk memastikan mekanisme impor yang efektif, terkontrol, dan berkelanjutan. Tren peningkatan penjualan BBM dari tahun ke tahun

⁶ Subagyo 2025, “Pengamat sebut impor minyak mentah dan BBM sulit dihindarkan”, 26 Februari 2025. <https://www.antaranews.com/berita/4675729/pengamat-sebut-impor-minyak-mentah-dan-bbm-sulit-dihindarkan>

menunjukkan bahwa kebutuhan energi berbasis minyak masih menjadi tulang punggung aktivitas ekonomi dan sosial masyarakat. Situasi ini menempatkan pemerintah pada posisi strategis untuk menentukan pola pengadaan impor yang dinilai paling mampu menjamin stabilitas pasokan dan harga BBM di dalam negeri.⁷

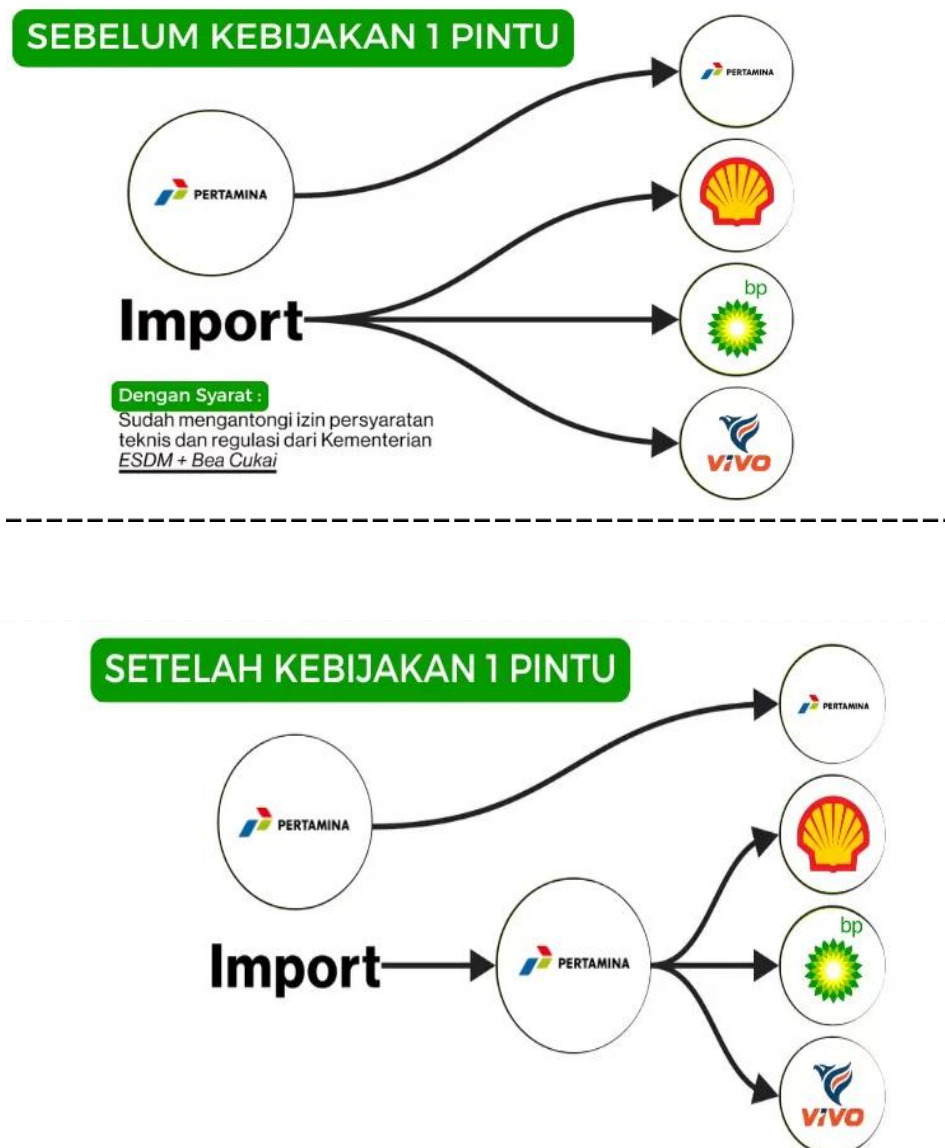
Dalam konteks tersebut, pertimbangan stabilitas pasokan dan pengendalian harga BBM menjadi faktor determinan yang mendorong pemerintah melakukan sentralisasi kebijakan impor. Pemerintah tidak hanya dituntut untuk menjamin ketersediaan BBM, tetapi juga untuk mencegah terjadinya distorsi pasar, kelangkaan, serta fluktuasi harga yang dapat merugikan kepentingan umum. Oleh karena itu, pengaturan impor BBM tidak lagi dipandang sekadar sebagai aktivitas perdagangan, melainkan sebagai bagian dari kebijakan strategis negara dalam sektor energi.

Kondisi-kondisi tersebut kemudian melahirkan pilihan kebijakan berupa penetapan mekanisme impor BBM satu pintu melalui PT Pertamina (Persero). Kebijakan ini dimaksudkan sebagai instrumen pengendalian negara terhadap volume, waktu, dan sumber impor BBM agar selaras dengan kebutuhan nasional dan ketahanan energi. Namun, pada saat yang sama, sentralisasi kewenangan impor pada satu badan usaha juga menimbulkan

⁷ Dirmansyah Darwin et al., “*Implikasi Ekonomi Dari Penurunan Produksi Minyak Mentah Terhadap Kebutuhan Impor Dan Defisit Energi (Analisis Tren Produksi Dan Ekspor- Impor BBM)*” 2004 (2025): 415–26.

implikasi hukum, khususnya dalam kaitannya dengan prinsip persaingan usaha dan larangan praktik monopoli.

Berdasarkan penerapan impor BBM tersebut, perkembangan kebijakan pemerintah juga menunjukkan adanya perubahan mekanisme pengadaan, baik sebelum maupun setelah diberlakukannya ketentuan impor BBM satu pintu melalui Pertamina. Berikut merupakan kebijakan melakukan impor sebelum dan setelah adanya ketentuan pengadaan BBM satu pintu melalui Pertamina.



Tahapan pelaksanaan kebijakan melakukan impor sebelum adanya kebijakan satu pintu;



Sedangkan, Tahapan Setelah adanya kebijakan ketetapan pengadaan BBM satu pintu melalui Pertamina;



Tindakan Pertamina tersebut, meskipun dilandasi oleh kebijakan pemerintah, berimplikasi pada tertutupnya akses pasar bagi badan usaha lain dan terbatasnya ruang persaingan usaha dalam sektor impor BBM. Secara yuridis, kondisi ini memenuhi unsur penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, karena Pertamina memiliki kemampuan menentukan pasokan, harga, serta jalur distribusi BBM impor. Oleh karena itu, tindakan Pertamina dalam penguasaan impor BBM dapat dianalisis sebagai praktik monopoli secara struktural, kecuali dapat dibenarkan sebagai pengecualian berdasarkan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 yang mensyaratkan adanya penugasan negara secara tegas dan pengawasan pemerintah.

A. Kebijakan Impor Yang Di Tetapkan Oleh Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Bertentangan Dengan Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Kebijakan impor Bahan Bakar Minyak (BBM) satu pintu yang ditetapkan oleh pemerintah dengan menunjuk PT Pertamina (Persero) sebagai pelaksana tunggal pengadaan BBM impor merupakan kebijakan strategis dalam rangka pengendalian pasokan dan ketahanan energi nasional. Kebijakan ini pada dasarnya dilandasi oleh kebutuhan negara untuk memastikan ketersediaan BBM secara berkelanjutan, stabilitas harga, serta efisiensi tata niaga. Namun demikian, penetapan mekanisme impor satu pintu juga menimbulkan persoalan hukum persaingan usaha, khususnya dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas melarang pelaku usaha melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam konteks kebijakan impor BBM satu pintu, sentralisasi kewenangan impor pada satu badan usaha negara berpotensi menimbulkan penguasaan pasar, khususnya pada aspek pengadaan BBM impor, karena badan usaha lain tidak memiliki akses langsung untuk melakukan impor secara mandiri. Secara faktual, kebijakan ini membatasi peran badan usaha swasta hanya sebagai pembeli BBM dari Pertamina, bukan sebagai

pelaku impor.

Terdapat beberapa sudut pandang yang diperoleh peneliti dari berbagai sumber terkait penerapan kebijakan impor Bahan Bakar Minyak (BBM) melalui mekanisme satu pintu. Berdasarkan sudut pandang sumber kunci hukum, kebijakan yang mewajibkan seluruh badan usaha swasta melakukan pembelian BBM impor melalui PT Pertamina (Persero) hingga akhir tahun 2025 menimbulkan perhatian dalam konteks hukum persaingan usaha. Secara normatif, kebijakan tersebut bersinggungan dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang melarang penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa oleh satu pelaku usaha secara tidak wajar. Melalui skema ini, PT Pertamina (Persero) menjadi satu-satunya entitas yang memiliki akses langsung terhadap kegiatan impor BBM, sementara badan usaha lain hanya berperan sebagai pembeli atau distributor sekunder, sehingga dalam praktiknya berpotensi membentuk struktur pasar monopoli tunggal di sektor BBM.⁸

Sementara itu, menurut pandangan Abra Talattof (Pengamat Ekonomi Indef) pemerintah dalam menyampaikan informasi bahwa efek stok dari spbu swasta habis diatas kuota yang mereka dapatkan sebetulnya spbu swasta dapat tambahan kuota 110% dibandingkan penjualan tanda 2024 . justru ini sebagai

⁸ Anisa Listiani Nurrohman, “Skema Impor Minyak Satu Pintu Pertamina Pada 2025: Sebuah Kajian Persaingan Usaha Tidak Sehat”, Kunci Hukum 8 Oct 2025, <https://kuncihukum.com/artikelpage/349/skema-impor-minyak-satu-pintu-pertamina-pada-2025-sebuah-kajian-persaingan-usaha-tidak-sehat>.

langkah darurat yang diambil pemerintah untuk mengambil jatah kuotanya milik BUMN energi Pertamina kotanya swasta sudah habis maka pemerintah mempersilahkan SPBU swasta untuk berkolaborasi untuk bisa *be to be* melakukan pembelian stok kuota BBM dari Pertamina dan juga sudah kesepakatan yang dibeli pun ini adalah BBM murni dari Pertamina dan juga sudah kesepakatan dibeli pun ini adalah BBM murni atau apa filbase artinya swasta tetap bisa melakukan strategi untuk meningkatkan kualitas dengan tambahan zat adiktif dan pewarna sudah ada kesepakatan artinya menjadi langkah jangka pendek sampai akhir tahun. yang saya dengar justru pemerintah masih mempersilahkan kepada swasta untuk mengajukan kuota impor bbm untuk tahun 2026. Justru saya tidak melihat perubahan aturan untuk menjadikan skema satu pintu impor melalui Pertamina. ini memang langkah rem darurat saja untuk jangka pendek ini dari kebijakan impor BBM satu pintu ini.⁹

Kebijakan impor BBM satu pintu yang menetapkan PT Pertamina (Persero) sebagai pelaksana tunggal pengadaan BBM impor memiliki implikasi hukum yang signifikan dalam konteks hukum persaingan usaha. Kebijakan ini tidak hanya harus dinilai dari sisi tujuan kebijakan publik, tetapi juga harus diuji berdasarkan kesesuaiannya dengan ketentuan Pasal 17 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, serta instrumen analisis kebijakan persaingan yang dikembangkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),

⁹TvOne News, “Impor BBM Satu Pintu, Monopoli Atau Solusi?” 28 Sep 2025 <https://youtu.be/SQ81X2AzVTI?si=QhWBRjOELfnHrJCm>.

khususnya Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha (DPKPU).

Apabila ditinjau secara kritis dari perspektif hukum persaingan usaha, kebijakan impor BBM satu pintu berpotensi bertentangan dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Sentralisasi kewenangan impor pada satu badan usaha secara faktual menutup akses pelaku usaha lain untuk melakukan kegiatan impor, sehingga menciptakan penguasaan pasar pada tingkat hulu pengadaan BBM. Kondisi ini memenuhi unsur pembatasan persaingan sebagaimana diidentifikasi dalam indikator DPKPU KPPU.

Lebih lanjut, penerapan Pasal 51 sebagai dasar pengecualian tidak dapat digunakan secara otomatis tanpa pengujian yang ketat. Dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha, KPPU menegaskan bahwa pengecualian Pasal 51 hanya berlaku apabila terdapat dasar hukum yang jelas dan mekanisme pengawasan yang memadai. Apabila kebijakan impor BBM satu pintu hanya ditetapkan melalui kebijakan administratif tanpa dukungan regulasi yang komprehensif dan tanpa pembatasan jangka waktu, maka kebijakan tersebut berpotensi berubah dari instrumen kepentingan umum menjadi praktik monopoli yang merugikan persaingan.

Berdasarkan sudut pandang dari beberapa sumber maka peneliti menyimpulkan bahwasanya Kebijakan Impor Yang Di Tetapkan Oleh Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) bersinggungan dengan KPPU No. 4 Tahun 2023 tentang Pemberian Saran dan Pertimbangan terhadap Kebijakan Pemerintah yang Berkaitan dengan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan

Usaha Tidak Sehat. DPKPU merupakan instrumen untuk menguji apakah kebijakan yang dirancang atau dikeluarkan telah sesuai prinsip-prinsip persaingan usaha. Berdasarkan analisis DPKPU, KPPU mengidentifikasi bahwa kebijakan membatasi kenaikan volume impor sebesar 10% bersinggungan dengan DPKPU angka 5 huruf b terkait indikator membatasi jumlah penjualan/pasokan barang dan/atau jasa. Adanya pengarahannya agar BU swasta membeli pasokan kepada kompetitor (PT Pertamina Patra Niaga) ketika kehabisan stok atau kebijakan impor BBM non-subsidi melalui satu pintu, juga bersinggungan dengan DPKPU angka 6 huruf c, terkait indikator penunjukan pemasok tertentu. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan tantangan dalam menjaga iklim persaingan usaha yang sehat, antara lain berupa risiko pembatasan pasar (*market foreclosure*), perbedaan harga dan pasokan atau diskriminasi, serta dominasi pelaku tertentu. Di sisi lain, kebijakan ini akan berdampak pada terbatasnya pemanfaatan infrastruktur yang dimiliki BU swasta juga dapat menimbulkan inefisiensi, yang berimplikasi munculnya sinyal negatif bagi investasi baru di sektor hilir migas. Oleh karena itu, penting agar kebijakan yang diambil tetap memperhatikan keseimbangan antara tujuan stabilitas energi, efisiensi pasar, serta keberlanjutan iklim investasi.¹⁰

Dengan demikian, kebijakan impor BBM satu pintu berisiko

¹⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2023

menimbulkan distorsi pasar dan inefisiensi, serta mengurangi peran pelaku usaha swasta yang seharusnya dapat berkontribusi dalam penyediaan BBM secara kompetitif. Dalam kondisi tersebut, kebijakan impor satu pintu tidak hanya bertentangan dengan tujuan UU No. 5 Tahun 1999, tetapi juga melemahkan prinsip persaingan usaha sehat sebagai pilar ekonomi nasional.