

RESUME PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
Perkara Nomor Nomor 36/PUU-X/2012
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

Dalam pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diajukan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Lajnah Siyasyiah Hizbut Tahrir Indonesia, Pimpinan Pusat Persatuan Ummat Islam, Pimpinan Pusat Syarikat Islam Indonesia, Pimpinan Pusat/Lajnah Tanfidziyah Syarikat Islam, Pimpinan Pusat Persaudaraan Muslimin Indonesia, Pimpinan Pusat Al-Irsyad Al-Islamiyah, Pimpinan Besar Pemuda Muslimin Indonesia, AL Jami'yatul Washliyah, Solidaritas Juru Parkir, K.H. Achmad Hasyim Muzadi, Drs. H. Amidhan, Prof. Dr. Komaruddin Hidayat, Dr. Eggi Sudjana. SH, M.Si, Marwan Batubara, Drs. Fahmi Idris, MH, Moch. Iqbal Sullam, Drs. H. Ichwan Sam, Ir. H. Salahuddin Wahid, Nirmala Chandra Dewi M, SH, HM. Ali Karim OEI, SH, Adhie M. Massardi, Ali Mochtar Ngabalin, Hendri Yosodiningrat, SH, Laode Ida, Sruni Handayani, Juniwati T. Maschun S, Nuraiman, Sultana Saleh, Marlis, Fauziah Silvia Thalib, King Faisal Sulaiman, SH. LL.M, Soerasa, BA, Mohammad Hatta, M. Sabil Raun, Edy Kuscahyanto, S.SI, Yudha Ilham, SH, Joko Wahono, Dwi Saputro Nugroho, A.M Fatwa, Hj. Elly Zanibar Madjid, Jamilah, dalam hal ini memberikan kuasa kepada kepada Dr. Syaiful Bakhri, S.H., M.H. dan rekan Advokat dan/atau Pengacara Publik yang tergabung dalam "Mejelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah".

Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Pokok Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi [Pasal 1 angka 19 dan 23, Pasal 3 huruf b, Pasal 4 ayat (3), Pasal 6, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 dan Pasal 44]

Amar Putusan : Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian

Tanggal Putusan : Senin, 05 November 2012

Substansi Masalah

UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sejak awal pembentukannya menuai kontroversi, dikarenakan tidak menjiwai Pancasila. Ketika reformasi bergulir, salah satu agenda reformasi yang dibangun yang juga mempengaruhi konfigurasi politik ketika pembentukan UU Migas adalah desakan internasional untuk mereformasi sektor energi khususnya Migas. Reformasi sektor energi antara lain menyangkut (1) reformasi harga energi dan (2) reformasi kelembagaan pengelola energi. Reformasi energi bukan hanya berfokus pada upaya pencabutan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), tetapi dimaksudkan untuk memberikan peluang besar kepada korporasi internasional untuk merambah bisnis migas di Indonesia.

Salah satu upaya desakan internasional melalui *Memorandum of Economic and Finance Policies (letter of Intent IMF)* tertanggal 20 Januari 2000 adalah mengenai monopoli penyelenggaraan Industri Migas yang pada saat itu dituding sebagai penyebab inefisiensi dan korupsi yang pada saat itu merajalela. Oleh karena itu, salah satu faktor pendorong pembentukan No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah untuk mengakomodir tekanan asing dan bahkan kepentingan asing. Sehingga monopoli pengelolaan Migas melalui Badan Usaha Milik Negara

(Pertamina) yang pada saat berlakunya UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara menjadi simbol badan negara dalam pengelolaan migas menjadi berpindah ke konsep oligopoli korporasi dikarenakan terbentuknya UU Migas. Kepentingan internasional yang menyusupi dalam setiap pertimbangan politik yang diambil dalam UU Migas menjadikan pembentukan UU Migas meskipun dianggap melalui prosedur formal yang telah ditentukan, tetapi bisa menjadi cacat ketika niat pembentukan UU Migas adalah untuk menciderai amanat Pasal 33 UUD 1945. Sehingga penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak hanyalah menjadi sebuah ilusi konstitusional semata

Bahwa lahirnya Badan Pelaksana Migas (BP Migas) adalah atas perintah Pasal 4 ayat (3) UU Migas yang menyatakan "*Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 23*" menjadikan konsep Kuasa Pertambangan menjadi kabur (obscur). Hal ini dikarenakan BP Migas yang bertugas mewakili negara untuk menandatangani kontrak, mengontrol dan mengendalikan cadangan dan produksi migas sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 44 UU Migas.

Berdasarkan yang diungkapkan di atas, maka sampai pada kesimpulan bahwa UU Migas telah mendegradasikan kedaulatan negara, kedaulatan ekonomi, dan telah "mempermainkan" kedaulatan hukum sehingga menjadikan suatu UU yang tidak adil terhadap bangsa Indonesia sendiri. Migas yang merupakan salah satu sumber energi yang sejak dahulu diharapkan untuk dapat memberikan kesejahteraan umum, dan dipergunakan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi dikerdilkan dengan dogma 'pacta sunt servanda'. Negara seharusnya berdaulat atas kekayaan mineral dalam perut bumi Indonesia ternyata harus tersandera dan terdikte oleh tamu yang seharusnya patuh dengan aturan tuan rumah. Kontrak yang dilakukan oleh Pemerintah dengan korporasi- korporasi internasional tak ubahnya seperti membentuk konstitusi di atas UUD 1945 yang merupakan konstitusi bagi seluruh bangsa Indonesia.

Alasan Permohonan

Menurut para Pemohon, Pasal 1 angka 19 dan Pasal 6 UU Migas telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemaknaan kata "kontrak lainnya". Hal ini jelas bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan frasa yang multitafsir tersebut, maka kontrak kerja sama akan dapat berisikan klausul-klausul yang tidak mencerminkan sebesar- besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanahkan didalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Para Pemohon juga menilai, lahirnya Badan Pelaksana Migas (BP Migas) sebagai perintah Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 44 UU Migas menjadikan konsep Kuasa Pertambangan menjadi kabur (obscur) karena mereduksi makna negara dalam frasa "dikuasa negara" yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Walaupun Mahkamah Konstitusi telah membatalkan Pasal 28 ayat (2) UU Migas mengenai penetapan "Harga Bahan Bakar Minyak dan Harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar", tetapi Pasal 3 huruf b yang merupakan jantung dari UU a quo belum dibatalkan secara bersamaan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Pasal tersebut mengakomodir gagasan liberalisasi Migas yang sudah tentu bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.

Menurut para Pemohon, frasa “dapat” di dalam Pasal 9 UU Migas jelas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, dikarenakan pasal ini menunjukkan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya menjadi salah satu pemain saja dalam pengelolaan Migas. Sehingga, BUMN harus bersaing di negaranya sendiri untuk dapat mengelola Migas. Konstruksi demikian dapat melemahkan bentuk penguasaan negara terhadap sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak. Didalam Pasal 10 dan Pasal 13 UU Migas mengurangi kedaulatan negara atas penguasaan sumber daya alam (dalam hal ini Migas) dikarenakan BUMN harus melakukan pemecahan organisasi secara vertikal dan horizontal (unbundling) sehingga menciptakan manajemen baru yang mutatis mutandis akan menentukan cost dan profitnya masing-masing. Korban dari konsepsi ini adalah adanya persaingan terbuka dan lebih menguntungkan korporasi asing, namun merugikan bagi rakyat. Sehingga nafas Mahkamah Konstitusi melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang tidak mengizinkan adanya suatu harga pasar yang digunakan untuk harga minyak dan gas menjadi tidak terealisasi dikarenakan mau tidak mau sistem yang terbangun dalam Pasal 10 dan Pasal 13 UU Migas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dan tentunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/ 2003.

Dan yang terakhir menurut para Pemohon Pasal 11 ayat (2) UU Migas tergolong ke dalam konstruksi perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara haruslah mendapatkan persetujuan DPR, pengaturan yang terdapat dalam Pasal 11 ayat (2) UU Migas dianggap telah mengingkari posisi DPR sebagai perwakilan rakyat dan juga mengingkari keikutsertaan rakyat sebagai pemilik sumber daya alam sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), dan Pasal 20A, dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Pertimbangan Hukum Hakim

Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 1 angka 19 dan angka 23, Pasal 3 huruf b, Pasal 4 ayat (3), Pasal 6, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152, selanjutnya disebut UU Migas) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut yaitu kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan a quo, dan kedudukan hukum (legal standing) Pemohon.

Permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 1 angka 19 dan angka 23, Pasal 3 huruf b, Pasal 4 ayat (3), Pasal 6, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 dan Pasal 44 UU Migas terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo

Dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh para Pemohon, menurut Mahkamah, para Pemohon dikategorikan sebagai perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang secara potensial dirugikan hak konstitusional mereka oleh berlakunya pasal-pasal dari UU Migas yang dimohonkan pengujian dan apabila permohonan dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Menimbang bahwa pengertian “penguasaan negara” sebagaimana dipertimbangkan dalam putusan Mahkamah Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 tersebut, perlu diberikan makna yang lebih dalam agar lebih mencerminkan makna Pasal 33 UUD 1945. Dalam putusan Mahkamah tersebut, penguasaan negara dimaknai, rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Kelima bentuk penguasaan negara dalam putusan tersebut yaitu fungsi kebijakan dan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan ditempatkan dalam posisi yang sama. Dalam hal Pemerintah melakukan salah satu dari empat fungsi penguasaan negara, misalnya hanya melaksanakan fungsi mengatur, dapat diartikan bahwa negara telah menjalankan penguasaannya atas sumber daya alam. Padahal, fungsi mengatur adalah fungsi negara yang umum di negara mana pun tanpa perlu ada Pasal 33 UUD 1945. Jika dimaknai demikian, makna penguasaan negara tidak mencapai tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana maksud Pasal 33 UUD 1945.

Menurut Mahkamah, Pasal 33 UUD 1945, menghendaki bahwa penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, “*pengertian dikuasai oleh negara*” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945. Hal ini memperoleh landasannya yang lebih kuat dari

Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*.

Berdasarkan penilaian hukum dan fakta tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon dikarenakan Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo, dan pokok permohonan para Pemohon beralasan hukum untuk sebagian.

Isi / Amar Putusan

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian. Mahkamah menyatakan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 ayat (1), Pasal 59 huruf a, Pasal 61, dan Pasal 63 Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah juga menyatakan Frasa “dengan Badan Pelaksana” dalam Pasal 11 ayat (1), frasa “melalui Badan Pelaksana” dalam Pasal 20 ayat (3), frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 21 ayat (1), frasa “Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya fungsi dan tugas Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh Pemerintah, c.q. Kementerian terkait, sampai diundangkannya Undang-Undang yang baru yang mengatur hal tersebut.

Mahkamah menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya. Dan Mahkamah memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.