

RESUME PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
Perkara Nomor 002/PUU-I/2003
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK
DAN GAS BUMI TERKAIT WEWENANG PENGUASAN OLEH NEGARA, MEKANISME
PERSAINGAN USAHA, DAN PENETAPAN HARGA BBM

Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi diajukan oleh: APhi (Asosiasi Penasehat Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia), PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia), Yayasan 324, SNB (Solidaritas Nusa Bangsa), SP KEP - FSPSI PERTAMINA, dan Dr. Ir. Pandji R. Hadinoto, PE, M.H.

- Jenis Perkara : Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Nomor 22 Tahun 2001) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945),
- Pokok Perkara : Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi [Pasal 1 angka 5, Pasal 10, Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 28 ayat (2), Pasal 31, Pasal 44 ayat (3) huruf g, Pasal 60 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001.
- Amar Putusan : Menolak permohonan Para Pemohon dalam pengujian formil; Mengabulkan permohonan Para Pemohon dalam pengujian materiil untuk sebagian
- Tanggal Putusan : Rabu, 15 Desember 2004

Substansi Masalah

Diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 2001, maka dinyatakan tidak berlaku: Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri; Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1974.

Sejak awal keberadaannya hingga adanya pembahasan RUU Minyak dan Gas Bumi di DPR, telah mendapatkan tentangan dari masyarakat, karena dianggap tidak hanya bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 melainkan juga dapat merugikan perekonomian Indonesia, sebagaimana diungkapkan oleh Sri Mulyani, Akbar Tanjung, Rizal Ramli, Fereidun Fesharak, Kurtubi, Ramses Hutapea, serta Hartoyo Wignyowiyoto. Selain tanggapan dari para tokoh tersebut, juga terdapat hasil kesimpulan diskusi ilmiah di FH Unpad tertanggal 26 Maret 1999 dengan tema: "Kajian Sosio Budaya, Ekonomi, Lingkungan dan Hukum Pertambangan, Minyak dan Gas Bumi di Indonesia", dengan para pembicara Prof.DR. Bagir Manan, S.H. MCL., Prof. DR. Djuhaendah Hasan, S.H., Prof. DR. Daud Silalahi, S.H., Prof. DR. Kusnaka Adimihardja, DR. Ahmad Rilam, dan DR. Arsegianto MPL, yang menyimpulkan: "RUU Migas tak Lindungi Pelaku Ekonomi Nasional". Prosedur Persetujuan RUU Minyak Dan Gas Bumi menjadi

Alasan Permohonan

Para Pemohon memohon agar Mahkamah melakukan pengujian terhadap undang-undang *a quo* baik yang bersifat formil, dengan dalil bahwa prosedur persetujuan RUU Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 33 ayat (2) huruf a dan ayat (5) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD jo. Keputusan DPR RI Nomor 03A/DPR RI/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR, maupun secara materiil, dengan dalil bahwa materi muatan undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945.

Pasal Yang Di Uji

Pemohon memohonkan pengujian bukan hanya materi pasal atau bagian tertentu dari UU Nomor 22 Tahun 2001 melainkan UU Nomor 22 Tahun 2001 secara keseluruhan, karena diantara pasal-pasalnya tidak dipisahkan dengan mengingat filosofi diadakannya undang-undang *a quo* untuk meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi di Indonesia, yang dipandang sebagai bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Adapun pasal yang secara tegas dimohonkan untuk dilakukan pengujian ialah Pasal 1 angka 5, Pasal 10, Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 28 ayat (2), Pasal 31, Pasal 44 ayat (3) huruf g, Pasal 60 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001.

Pertimbangan Hukum Hakim

- Para Pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah dalam membuktikan kebenaran dalil permohonannya, sehingga dengan demikian permohonan pengujian formil Pemohon terhadap undang-undang *a quo* harus ditolak.
- Menimbang bahwa titik pusat dari permasalahan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, khususnya sebagaimana tertuang dalam ayat (2) dan (3) yang dijadikan dasar permohonan Para Pemohon, adalah terletak pada kata-kata “dikuasai oleh negara”, maka Mahkamah terlebih dahulu harus menjelaskan pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut;
Menimbang bahwa berkenaan dengan pengertian “dikuasai oleh negara” sebagaimana dimaksud Pasal 33 UUD 1945, Mahkamah telah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Rabu, 16 Desember 2004 sebagai berikut:
Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu 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 (*consessie*). 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 melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara 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.

Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, c.q. Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dasar Konstitusional yang Digunakan

- Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, yang menyatakan: Ayat (2) menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan Ayat (3) : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Isi / Amar Putusan

Berdasarkan Risalah Sidang Paripurna tanggal 23 Oktober 2001 yang mengesahkan Rancangan Undang-undang Minyak dan Gas Bumi menjadi undang-undang, keterangan tertulis DPR maupun keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan, ternyata Para Pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah dalam membuktikan kebenaran dalil permohonannya, sehingga dengan demikian permohonan pengujian formil Pemohon terhadap undang-undang a quo harus ditolak;

Menimbang bahwa oleh karena Para Pemohon mendasarkan seluruh butir atau perincian permohonannya yang mendalilkan sejumlah substansi undang-undang a quo bertentangan UUD 1945 dengan bertumpu pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, dan telah ternyata bahwa baik Pemerintah, DPR, maupun para ahli memandang minyak dan gas bumi adalah cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka dalam mempertimbangkan permohonan dimaksud Mahkamah akan menilainya berdasarkan

pengertian penguasaan oleh negara sebagaimana diuraikan di atas dan keharusan tujuan penguasaan oleh negara itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat:

1. Para Pemohon mendalilkan, Pasal 12 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 dengan argumentasi bahwa perusahaan asing akan menguasai industri minyak dan gas nasional, di samping mengurangi wewenang Presiden dan menumpulkan kekuasaan atas sumber daya minyak dan gas bumi di tangan Menteri ESDM. Dalam lapangan hukum administrasi negara, pengertian pemberian wewenang (*delegation of authority*) adalah pelimpahan kekuasaan dari pemberi wewenang, yaitu negara, sehingga dengan pencantuman kata “diberi wewenang kepada Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap” maka penguasaan negara menjadi hilang. Oleh karena itu, kata-kata “diberi wewenang” tidak sejalan dengan makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, di mana wilayah kerja sektor hulu adalah mencakup bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang salah satunya adalah minyak dan gas bumi, yang merupakan hak negara untuk menguasai melalui pelaksanaan fungsi mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), mengelola (*beheeren*), dan mengawasi (*toezichthouden*). Oleh karena itu, adanya kata-kata “diberi wewenang” dalam Pasal 12 ayat (3) dimaksud adalah bertentangan dengan UUD 1945
2. Para Pemohon mendalilkan bahwa pengertian Kuasa Pertambangan dalam Pasal 1 angka 5 undang-undang a quo yang hanya mencakup kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, sementara kegiatan pemurnian/pengilangan, pengangkutan, dan penjualan bahan bakar minyak tidak termasuk di dalamnya, bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat, dalil Para Pemohon harus dinyatakan tidak beralasan dan karenanya harus ditolak
3. Para Pemohon mendalilkan, pola industri minyak dan gas nasional yang memisahkan antara kegiatan hulu dan hilir (*unbundling*), sebagaimana diatur dalam Pasal 10 undang-undang a quo, akan berakibat lebih mahal biaya/harga produk bahan bakar minyak dan non-bahan bakar minyak karena setiap sektor kegiatan mempunyai biaya dan profit tersendiri. Dengan alur pikir demikian, kekhawatiran Para Pemohon menjadi tidak beralasan.
4. Para Pemohon mendalilkan, ketentuan Pasal 60 undang-undang a quo yang mengubah fungsi perusahaan negara minyak dan gas mengakibatkan negara tidak lagi menyelenggarakan pengusahaan minyak dan gas bumi karena wewenang melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi diserahkan Pemerintah langsung kepada swasta (asing/nasional), sedangkan pada sektor hilir, kegiatan dilakukan berdasarkan mekanisme pasar. Dengan memperhatikan bunyi Pasal 60 undang-undang a quo dan penjelasannya serta pertimbangan Mahkamah, maka permohonan Para Pemohon tidak cukup beralasan karena ketentuan peralihan tersebut diperlukan untuk mencegah kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
5. Para Pemohon mendalilkan, Pasal 44 ayat (3) huruf g undang-undang a quo, dalam hal ini yang berkaitan dengan diberikannya tugas kepada Badan Pelaksana (BHMN) untuk menunjuk penjual minyak dan/atau gas bumi bagian negara kepada pihak lain yang bukan BUMN, menurut Para Pemohon, di satu sisi akan merugikan negara karena *fee* penjualan akan diperoleh swasta dan membuka peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan di lain pihak akan membuka persaingan antar sesama LNG Indonesia di pasar internasional. Terhadap

dalil Para Pemohon ini, Mahkamah berpendapat bahwa masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme memang harus diberantas dalam rangka mewujudkan prinsip *good corporate governance* dalam BUMN, namun hal tersebut bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk menilainya. Mahkamah berpendirian bahwa ketentuan pasal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945, tetapi harus ditafsirkan dalam penunjukan penjual oleh Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud, harus mendahulukan (*voorrecht*) Badan Usaha Milik Negara. Karena itu, Mahkamah menyarankan agar jaminan hak mendahulukan dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana mestinya.

6. Para Pemohon mendalilkan, sebagai akibat diteruskannya harga minyak dan gas bumi kepada mekanisme persaingan usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (2) undang-undang *a quo*, di samping akan menimbulkan perbedaan harga antar daerah/pulau yang, menurut Para Pemohon, dapat memicu disintegrasi bangsa dan kecemburuan sosial, juga bertentangan dengan praktik kebijaksanaan harga BBM di setiap negara di mana Pemerintah ikut mengatur harga BBM sesuai dengan kebijaksanaan energi dan ekonomi nasional setiap negara, karena komoditas BBM tidak termasuk dalam agenda WTO. Menurut Mahkamah, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Oleh karena itu Pasal 28 ayat (2) dan (3) tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
7. Pemohon mendalilkan bahwa pembebanan kewajiban bagi Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap yang melakukan kegiatan usaha hulu (eksplorasi dan eksploitasi) untuk membayar berbagai penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 undang-undang *a quo*, akan merusak iklim usaha, antara lain, membuat investor tidak tertarik untuk menanamkan modalnya di bidang eksplorasi dan eksploitasi. Berdasarkan pertimbangan Mahkamah, permohonan Para Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 31 ayat (1) undang-undang *a quo* tidak mungkin dikabulkan
8. Para Pemohon mendalilkan, undang-undang *a quo*, melalui ketentuan Pasal 23 ayat (2), telah meliberalisasi sektor hilir pengusahaan minyak dan gas bumi. Dalil permohonan Para Pemohon tersebut tidak beralasan, karena Pasal 23 ayat (2) dimaksud meskipun memang mengatur *unbundling*, namun ketentuan *unbundling* tersebut tidak merugikan BUMN (Pertamina) karena haknya telah dijamin berdasarkan Pasal 61 huruf b sebagaimana telah diuraikan pada pertimbangan nomor 3 di atas.. Dengan demikian, kekhawatiran Para Pemohon terhadap berlakunya Pasal 23 ayat (2) dimaksud tidak beralasan;
9. Para Pemohon, meskipun tidak secara jelas mendalilkan dalam permohonannya akan tetapi di depan persidangan tanggal 16 Februari 2004 telah mempermasalahkan yang berbunyi “Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri” sebagai bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah menilai bahwa prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam cabang produksi migas mengandung pengertian bukan hanya harga murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan BBM dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, Mahkamah menganggap kata-kata “paling banyak” dalam

anak kalimat “... wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) ...” harus dihapuskan karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan