

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bahan bakar minyak (BBM) merupakan kebutuhan utama yang memiliki dampak besar bagi perekonomian nasional. BBM juga merupakan benda niaga yang digunakan di hampir seluruh proses produksi dan mempengaruhi harga barang lain. Jika harga BBM naik, terjadi pula kenaikan harga bahan baku dan barang antara, dan pada akhirnya masyarakat yang akan menanggungnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi (UU Migas), minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan kebutuhan yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM yang merupakan benda vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, Indonesia memberlakukan liberalisasi bisnis di sektor hilir¹. Pemahaman mendasar mengenai hal ini adalah dibukanya industri hilir migas dimana PT Pertamina (Persero) bukan lagi menjadi pemain tunggal. Hingga saat ini,

¹ Nugroho Hanan, "Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia: Tantangan dan Gagasan", Perencanaan Pembangunan Nomor IX/04, September 2004, hlm. 22. (www.bappenas.go.id)

jumlah badan usaha atau operator yang secara aktif melaksanakan bisnis dalam BBM hanya ada 4 (empat) pelaku usaha yaitu PT Pertamina (Persero) selanjutnya akan dipersingkat dengan Pertamina, Petronas Indonesia (Petronas), PT. Shell Indonesia (Shell), dan Total Indonesia (Total)².

Dalam rangka menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM, pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi Pasal 44 butir c mengatur bahwa dalam melaksanakan kegiatan usaha niaga, Badan Usaha wajib menjamin harga jual BBM, bahan bakar gas, bahan bakar lain dan/atau hasil olahan pada tingkat yang wajar. Sejak dibacakannya Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang dalam amarnya menyebutkan bahwa MK membatalkan tiga pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 (UU Migas), yaitu Pasal 12 Ayat (3), Pasal 22 Ayat (1), Pasal 28 Ayat (2), dan Pasal 28 Ayat (3). Pasal-pasal UU Migas yang dikoreksi oleh MK tersebut berbunyi:

Pasal 12 Ayat (3)

“(3) Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).”

Pasal 22 Ayat (1)

“(1) 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.”

² <http://www.esdm.go.id/datasektordesdm.html>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2018, pukul 18.00 WIB.

Pasal 28 Ayat (2)

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

Pasal 28 Ayat (3)

“(3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.”

Berdasarkan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), pemerintah memberlakukan 2 (dua) penetapan harga pada BBM yaitu berdasarkan harga yang diregulasi dan yang tidak diregulasi atau berdasarkan mekanisme pasar³. Penetapan harga yang diregulasi dilakukan agar harga jual eceran BBM dalam negeri dapat dijangkau oleh masyarakat golongan kurang mampu sebagai bentuk program peningkatan kesejahteraan melalui subsidi. Penetapan harga BBM bersubsidi diregulasi sejak lama di bawah harga pasar dengan *gap* (kesenjangan) dijabatani melalui subsidi oleh pemerintah dan ditetapkan melalui Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri mengatur harga jual eceran Bensin Premium dan Minyak Solar (Gas Oil) untuk Usaha Kecil, Transportasi, dan Pelayanan Umum di titik serah termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk setiap liter. BBM yang disubsidi oleh Pemerintah adalah hanya untuk jenis BBM bensin premium dengan Randon Otcane Number (RON) 88 sedangkan untuk BBM jenis lain yang ada di pasaran tidak di subsidi.

³ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, (Yogyakarta: MedPress, 2008), hlm. 12.

Penetapan harga BBM non subsidi pada kegiatan usaha minyak dan gas bumi terutama hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 (UU Migas) menyatakan bahwa harga dan bahan bakar minyak diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Sebelum adanya kebijakan liberalisasi migas di Indonesia⁴, masyarakat hanya mengenal produk dari Pertamina, tetapi sekarang telah banyak produk-produk dari perusahaan minyak dunia masuk ke Indonesia seperti Petronas, Shell, dan Total yang turut mendorong makin ketatnya persaingan penjualan BBM non subsidi.

Subsidi merupakan kebijakan negara di bidang belanja publik untuk menyediakan barang/jasa publik sehingga barang/jasa tersebut dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada produsen atau konsumen yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah⁵. Subsidi dapat berbentuk transfer uang secara langsung, program subsidi pangan bagi orang-orang miskin atau campur tangan langsung pemerintah terhadap harga bahan pokok yang murah⁶. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (output)⁷.

⁴ Nugroho Hanan, "Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia: Tantangan dan Gagasan", Perencanaan Pembangunan Nomor IX/04, September 2004, hlm. 5. (www.bappenas.go.id)

⁵ Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, "Evaluasi Kebijakan Subsidi Non BBM, Kajian Ekonomi dan Keuangan", Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, hlm. 3. (www.fiskal.depkeu.go.id)

⁶ Haris Munandar dan Puji A.L., *Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: PT Erlangga, 2008), hlm. 282.

⁷ Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, "Evaluasi Kebijakan Subsidi Non BBM, Kajian Ekonomi dan Keuangan", Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, hlm. 5. (www.fiskal.depkeu.go.id)

Adanya subsidi menunjukkan campur tangan pemerintah dalam perekonomian negara. Kebijakan subsidi merupakan kebijakan yang lazim dilaksanakan di negara-negara berkembang guna menanggulangi masalah kemiskinan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi⁸. Dengan kata lain, kebijakan subsidi merupakan bentuk intervensi Pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Program subsidi energi Indonesia diterapkan ketika mengawali program PELITA pada tahun 1969. Pada waktu itu, subsidi diberikan pada subsidi listrik untuk menutup selisih biaya operasional dalam produksi listrik sebagai akibat ditetapkannya tarif yang rendah⁹. Disamping itu, subsidi ketika itu dimaksudkan pula untuk memproteksi barang-barang dalam negeri dari barang-barang impor. Sementara, Kebijakan pemberian subsidi BBM dimulai sejak tahun anggaran 1977/1978 dengan maksud untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional melalui penciptaan stabilitas harga BBM sebagai komoditas yang strategis¹⁰.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran, Pendapatan, dan Belanja Negara (UU APBN) mengelompokkan belanja subsidi BBM termasuk dalam fungsi pelayanan umum, subfungsi pelayanan umum lainnya. Tahun 2013, nilai anggaran belanja pada fungsi pelayanan umum sebesar Rp733,8 triliun atau 7,9% dari PDB atau sekitar

⁸ Haris Munandar dan Puji A.L., *Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: PT Erlangga, 2008), hlm. 276.

⁹ Ikhtisar Pelaksanaan Repelita I, www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7070/, diakses pada tanggal 24 Oktober 2018, pukul 17.00 WIB.

¹⁰ Tridoyo Kusumastanto, Arief Budi Purwanto, Luky Adrianto. Good Governance Dalam Pengelolaan Energi dan Sumberdaya Mineral, www.esk.ipb.ac.id/index.php/download/category/2-publikasi-dosen?download=5%3Agood-governance-dalam-pengelolaan-energi-dan-sumberdaya-mineral, diakses tanggal 24 Oktober 2018, pukul 17.30 WIB.

64,42% dari keseluruhan belanja pemerintah pusat. Adapun dari jumlah belanja tersebut, Rp486,2 triliun (66,3%) diantaranya dialokasikan pada subfungsi pelayanan umum lainnya. Subfungsi pelayanan umum lainnya tersebut berkaitan dengan kebijakan untuk menjaga stabilitas harga komoditas tertentu melalui pengalokasian berbagai jenis subsidi¹¹. Pengelompokan belanja subsidi BBM ke dalam fungsi pelayanan umum menunjukkan BBM merupakan fasilitas pelayanan umum yang disediakan oleh negara. Sebagaimana dinyatakan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum.

Pemerintah menyediakan BBM dengan harga terjangkau sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Alokasi belanja subsidi BBM yang termasuk dalam fungsi pelayanan umum dalam UU APBN menunjukkan bahwa penyediaan BBM sebagai barang publik. BBM dianggap sebagai barang kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara. Sebagai barang kebutuhan dasar, BBM harus bisa dijangkau oleh masyarakat luas. BBM harus dapat diperoleh oleh masyarakat luas agar hak dan kebutuhan mendasar warga negara dapat terpenuhi.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. BBM dianggap sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan harus dipergunakan/dibelanjakan untuk mencukupi kebutuhan rakyat. Oleh

¹¹ Nota Keuangan APBN 2013, hlm. 4-8.

karena itu, BBM sebagai barang publik yang harus disediakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan penyediaan layanan umum bagi masyarakat. Terkait dengan penentuan harga jual barang publik, terdapat pilihan bagi pemerintah dalam menyediakan barang publik bagi masyarakat, yaitu¹²:

1. Dapat dijual dengan harga pasar.
2. Dijual dengan tingkat harga tertentu yang berbeda dengan harga pasar.
3. Diberikan secara gratis kepada para konsumennya.

Dalam tataran pelaksanaan, pemerintah telah menerbitkan kebijakan penentuan harga BBM bersubsidi melalui Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. Harga satu liter premium/bensin atau solar ditetapkan sebesar Rp4500 dan minyak tanah Rp2500. Adapun harga minyak tanah tersebut merupakan harga pada titik serah di terminal BBM/Depot, sementara harga jual eceran tertinggi minyak tanah kepada masyarakat ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012 tersebut sejalan dengan maksud MK yang menekankan bahwa penentuan harga jual dan penyediaan BBM perlu memperhatikan kemampuan pelanggan rumah tangga, pelanggan kecil, dan masyarakat miskin. Penjualan BBM menggunakan mekanisme persaingan pasar dapat merugikan hak masyarakat mendapatkan harga BBM yang murah / terjangkau. Menurut

¹² Noor Fuad, *Dasar-dasar Keuangan Publik*, (Jakarta: BPPK Departemen Keuangan, 2010), hlm. 17.

MK, dalam melaksanakan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, penentuan harga BBM dalam negeri ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah ini perlu dilakukan untuk mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah dengan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik meliputi:

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidakberpihakan;
4. Kecermatan;
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum; dan
8. Pelayanan yang baik.

Dipandang dari sudut pandang positif mengenai dampak dikurangnya subsidi BBM ini yaitu memungkinkan pemerintah menyelamatkan anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) karena jika tidak maka kerugian APBN akan membengkak¹³. Dalam rangka meminimalisir penyeludupan BBM ilegal yang masih marak dan juga selama ini masih banyak masyarakat kategori ekonomi menengah ke atas yang menggunakan BBM bersubsidi. Sedangkan sisi negatifnya dampak dan kenaikan harga BBM lebih banyak dirasakan oleh masyarakat menengah kebawah karena menambah pengeluaran anggaran sehari-hari, karena otomatis berpengaruh terhadap harga-harga kebutuhan pokok dan transportasi seperti yang telah disebutkan sebelumnya¹⁴.

Dalam amar Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 serta pandangan sisi positif dan sisi negatif perihal subsidi BBM, terlihat bahwa kekuatan hukum campur tangan pemerintah dalam menentukan harga BBM harus diperhatikan karena BBM merupakan kebutuhan yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional. Dengan demikian pengelolaannya harus dapat secara maksimal agar memberikan kemakmuran dan kesejahteraan semua golongan masyarakat.

Pada pengujian materiil dari UU Migas dan tidak membahas mengenai permasalahan pengujian formilnya sebagaimana telah dimuat dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003. Pengujian yang dimohonkan bukan hanya materi pasal atau bagian tertentu dari UU Migas melainkan UU tersebut secara keseluruhan, karena diantara pasal-pasal nya yakni Pasal 28 ayat (2) dan (3) tidak dipisahkan dengan mengingat filosofi

¹³ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 5.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

diadakannya undang-undang untuk meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi di Indonesia yang dipandang sebagai bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang mencerminkan demokrasi ekonomi¹⁵.

Berdasarkan hasil penelusuran terdapat tulisan berbentuk skripsi yang punya relevansi dengan tulisan ini. Skripsi tersebut ditulis oleh Fissilmi Kaffah dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul “Kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo Dalam Pengalihan Subsidi dan Penentuan Harga BBM yang Mengacu Pada Mekanisme Pasar (Perspektif Syariah)”. Perbedaan antara tulisan tersebut adalah pada variabel penelitian yakni kebijakan penentuan harga BBM mengacu pada mekanisme pasar pada perspektif syariah.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan judul penelitian “**KEBIJAKAN PENENTUAN HARGA BBM OLEH PEMERINTAH PASCA PEMBATALAN PASAL 28 AYAT (2) DAN AYAT (3) UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DIKAITKAN DENGAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT**”.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

¹⁵ Nugroho Hanan, “*Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia: Tantangan dan Gagasan*”, Perencanaan Pembangunan Nomor IX/04, September 2004, hlm. 5. (www.bappenas.go.id)

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, maka permasalahan pokok yang akan dibahas dalam Usulan Penelitian ini, disusun sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi?

C. TUJUAN PENULISAN

Adapun yang menjadi tujuan penulis dalam Usulan Penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji secara jelas mengenai kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi karena masih adanya aturan yang memuat penentuan harga BBM diserahkan kepada mekanisme pasar; dan

2. Untuk mengkaji secara jelas mengenai penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat dengan adanya pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi yang berpotensi mengancam hak masyarakat atas harga yang terjangkau.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun penelitian dalam penulisan ini dapat digunakan secara teoritis dan praktis, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Memberikan informasi dan pemahaman dalam setiap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum bisnis yang pada khususnya berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini;

- b. Memberikan wawasan dan pengetahuan khususnya kepada penulis dan umumnya bagi para mahasiswa hukum mengenai ketidakjelasan status hukum mengenai kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22

Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi; dan

- c. Dapat digunakan sebagai literatur tambahan bagi yang berminat untuk meneliti lebih lanjut tentang masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerintah dan masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam penentuan harga BBM; dan
- b. Untuk masukan bagi pemerintah agar memperhatikan Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 dan meninjau kembali relevansi hukum yang sudah ada dengan keadaan yang terjadi di masyarakat saat ini.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka pemikiran dalam penulisan Usulan Penelitian ini diterangkan sebagai berikut:

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negara. Munculnya permasalahan pada negara seperti kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) dan penimbunan BBM, hendaknya para warga negaranya tetap menjaga hak dan kewajibannya. Salah satu tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal tersebut mempunyai arti bahwa perlindungan dan

keamanan yang dibutuhkan warga negara tidak hanya dari ancaman penduduk dari luar negara, melainkan ancaman dari beberapa internal warga negara seperti kasus penimbunan BBM yang merupakan tindak kriminal dan melanggar hak asasi manusia dalam menghormati hak dan kewajiban warga negara lainnya. Oleh karena itu, pemerintah wajib melaksanakan tugasnya sebagai penjamin keamanan setiap warga negara.

Kesetaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara diwujudkan oleh negara dengan tidak dibeda-bedakan warga negara dari segi SARA (suku, agama, ras, adat istiadat), profesi, aliran politik, status sosial-ekonomi, dan semua yang melibatkan hukum. Untuk memenuhi tugas pengamanan, pemerintah menyesuaikan sikap tersebut terhadap masalah yang dihadapi karena hal tersebut tertera dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seperti halnya kasus penimbunan BBM pada saat penentuan kenaikan harga BBM, pemerintah wajib bersikap objektif, baik tersangka berprofesi sebagai pimpinan perusahaan maupun mempunyai status ekonomi yang rendah.

Setiap warga negara juga mempunyai hak untuk memberikan pendapat dan memperoleh informasi ketika melaksanakan kehidupan sehari-hari seperti permasalahan BBM. Tujuan adanya hak tersebut adalah menyesuaikan fungsi dari pemerintahan, yaitu wakil warga negara atau rakyat untuk menyediakan kepentingan atau kebutuhan warga negara. Warga negara pun juga perlu mengetahui aktifitas pemerintah dan bersikap kritis atas tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan kepentingan warga negara. Selain itu, warga negara memerlukan

penjelasan yang sejelas-jelasnya dari pemerintah tentang permasalahan yang timbul agar dapat terselesaikan dengan tepat dan adil bagi seluruh golongan masyarakat.

Berbicara perihal masalah kebijakan pemerintah, berarti membicarakan juga masalah kebijakan publik. Kebijakan Publik merupakan salah satu disiplin ilmu yang baru saja berkembang. Sudah sejak lama kebijakan publik dimasukkan ke dalam disiplin ilmu politik, tetapi perkembangan selanjutnya menuntut agar kebijakan publik berdiri sendiri sebagai suatu disiplin ilmu. Ini tidak berarti kebijakan publik terlepas sama sekali dari disiplin ilmu sosial lainnya. Kebijakan publik lebih banyak dikaitkan dengan kegiatan pemerintah karena keseluruhan dari keputusan kebijakan publik mencerminkan akhir dari kebijakan pemerintah. Baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, keputusan kebijakan publik itu dijalankan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dasar pembentukan kebijakan publik itu adalah kepentingan publik karena suatu kebijakan publik tidak dapat dikatakan sebagai kebijakan publik kalau ia tidak berorientasi terhadap kepentingan publik¹⁶.

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau

¹⁶ Mohammad Ihsan, "*Kebijakan Publik: Dalam Perspektif Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi*", (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 20.

pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara¹⁷.

Menurut Thomas R Dye, *Public Policy* (kebijakan publik) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan. Dalam pengertian ini, maka pusat perhatian dari *Public Policy* tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah melainkan termasuk juga apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan pemerintah itu mempunyai dampak yang sangat besar terhadap masyarakat sama seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dapat dibayangkan betapa besar pengaruhnya terhadap masyarakat jika pemerintah mendiamkan atau tidak melakukan apa-apa terhadap kejahatan yang semakin semakin merajalela dalam masyarakat¹⁸.

Sebagai *policy* itu dapat dilakukan pemerintah dengan melakukan tindakan-tindakan selanjutnya. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya atau objeknya dan Kebijakan Publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang

¹⁷ Suharto Edi, "*Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*", (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm. 13.

¹⁸ Mohammad Ihsan, "*Kebijakan Publik: Dalam Perspektif Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi*", (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 25.

tidak dilaksanakan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh/dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah¹⁹.

David Easton memberikan arti “Kebijakan Publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat”. Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat membuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah yang masuk ke dalam apa yang oleh Easton disebut sebagai “*Authorities in a political system*”, yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya²⁰.

Mekanisme pemerintah dalam menetapkan pematokan harga dan menentukan tarif upah dalam menjalankan kebijakan ini, pemerintah sesungguhnya tidak diperkenankan berbuat sewenang-wenang mengikuti kehendaknya sendiri. Akan tetapi, pemerintah mesti melakukan negosiasi, diskusi, dan konsultasi dengan berbagai pihak yang terkait, termasuk dengan pihak pemasok dan penyalur barang²¹.

Pada tanggal 31 Desember 2014, Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 191 Tahun 2014 tersebut, pemerintah

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 30.

²⁰ *Ibid*

²¹ M. Arskal Salim GP, *Etika Intervensi Negara: Perspektif Etika Politik Ibnu Taimiyah*, (Jakarta: Logas, 2010), hlm. 102

membagi BBM dalam tiga kategori: BBM Tertentu, BBM Khusus, BBM Umum. Solar dan minyak tanah (kerosin) tergolong dalam BBM Tertentu. Premium untuk wilayah di luar Jawa dan Bali masuk ke dalam BBM Khusus. Sedangkan premium untuk Jawa dan Bali serta bahan bakar jenis lain, seperti Pertamina, masuk kategori BBM umum.

Dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 191 Tahun 2014 tersebut, dijelaskan harga BBM Tertentu dan BBM Khusus ditentukan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Sementara harga BBM Umum ditetapkan oleh Pertamina dan dilaporkan kepada menteri. Terkhusus untuk premium yang didistribusikan di Jawa dan Bali, Pertamina lah yang menentukan harganya. Namun, di luar wilayah penugasan itu, harga premium ditentukan pemerintah.

Dalam menghitung harga keekonomian BBM, pemerintah sudah menetapkan rumusnya. Pada dasarnya, rumus untuk tiga kategori BBM itu serupa, tetapi tak persis sama. Intinya, harga keekonomian BBM merupakan gabungan antara harga dasar, margin, dan pajak. Harga dasar dibentuk oleh beberapa komponen, yakni: harga indeks pasar (HIP), biaya alpha yang terdiri dari biaya distribusi, biaya penyimpanan, dan biaya perolehan kilang dalam negeri atau impor²².

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beoorlijk Van Bestuur/General Principle Of Good Administration*) merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika. Asas-asas tersebut ada yang tertulis dan tidak tertulis. Asas ini sebagai perwujudan pemerintahan

²² <http://www.bphmigas.go.id/berita-bbm>, diakses pada tanggal 28 Oktober 2018, pukul 19.00 WIB.

yang baik, baik dari sistem dan pelaksanaan pemerintahan. Pada dasarnya dengan adanya kewenangan bagi administrasi negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan bahwa administrasi negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan-peraturan yang berlaku sehingga dapat merugikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, sangat perlu adanya asas-asas pemerintahan untuk membatasi dari wewenang administrasi tersebut sehingga terhindar dari pelampauan wewenang.

Dalam Perundangan-undangan formal kita yang tertulis sebagaimana yang tertuang dalam sebuah naskah Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang tersebut sudah mengatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN Pasal 1 ayat (6) yaitu Asas umum pemerintah, Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah didasari dengan adanya Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-

I/2003 yang dalam amarnya menyebutkan bahwa MK membatalkan tiga pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 (UU Migas), yaitu Pasal 12 Ayat (3), Pasal 22 Ayat (1), Pasal 28 Ayat (2), dan Pasal 28 Ayat (3). Pasal-pasal tersebut dibatalkan karena tidak sesuai dengan makna prinsip demokrasi ekonomi yang dianut dalam UUD 1945.

Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM yang merupakan benda vital dan menguasai hajat hidup masyarakat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat merupakan pelaku kegiatan ekonomi dimana masyarakat memenuhi kebutuhan hidup mereka terhadap barang dan jasa. Masyarakat dalam kegiatan ekonomi melibatkan produksi, distribusi, pertukaran dan konsumsi barang dan jasa.

Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum dibutuhkannya suatu tempat atau wadah dalam pelaksanaannya yang sering disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam yakni Sarana Perlindungan Hukum Preventif dan Sarana Perlindungan Hukum Represif.

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah

mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

F. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan Usulan Penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian dengan menggunakan data kepustakaan yang menjadi dasar penelitian.

1. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan berdasarkan pada studi kepustakaan yang memuat teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan Usulan Penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu untuk menggambarkan, menemukan fakta-fakta hukum, serta mengkaji secara sistematis mengenai kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah dan perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan penulis perlu memahami hierarki, dan

asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan²³. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah dan perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Penulis menggunakan metode pendekatan konseptual karena penulis memerlukan suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam melakukan penelitian. Dalam membangun suatu konsep penulis beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007), hlm.96.

doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum²⁴. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dilakukan dengan menelaah konsep-konsep yuridis yang berkaitan dengan kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah dan perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi oleh Mahkamah Konstitusi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis merupakan teknik studi kepustakaan yang menggunakan beberapa sumber bahan hukum seperti:

- a. Badan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan yang telah disahkan oleh pemerintah yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 - 3) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.
 - 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

²⁴ *Ibid.*, hlm 137.

- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran, Pendapatan, dan Belanja Negara.
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.
 - 7) Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri.
- b. Bahan hukum sekunder yang merupakan penjelasan-penjelasan yang ditulis oleh para ahli hukum dalam bentuk buku ilmiah, jurnal, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
 - c. Bahan hukum tersier yang merupakan penjelasan-penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam hal ini Kamus Besar Bahasa Indonesia.
5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis adalah metode analisis data deskriptif kualitatif yang berarti dalam suatu penelitian kualitatif berguna untuk mengembangkan teori yang telah dibangun dari data yang sudah didapatkan di lapangan. Metode penelitian kualitatif pada tahap awalnya

peneliti melakukan penjelajahan, kemudian dilakukan pengumpulan data sampai mendalam, mulai dari observasi hingga penyusunan laporan.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan sistematika ini dibuat secara terperinci dan sistematis agar memberikan kemudahan bagi pembaca dalam memahami makna dari penulisan Usulan Penelitian ini. Keseluruhan sistematika penulisan ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan antara satu dengan yang lain yaitu sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : PENENTUAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) OLEH PEMERINTAH DI INDONESIA

Bab ini menguraikan mengenai sejarah, teori, konsep, asas, norma, doktrin yang relevan dengan penentuan harga BBM oleh pemerintah di Indonesia.

BAB III : ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT PASCA PEMBATALAN PASAL 28 AYAT (2) DAN AYAT (3) UNDANG-

UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

Bab ini menguraikan teori, konsep, asas, norma, doktrin yang relevan atas penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Migas oleh MK.

BAB IV : ANALISIS KEBIJAKAN PENENTUAN HARGA BBM OLEH PEMERINTAH PASCA PEMBATALAN PASAL 28 AYAT (2) DAN AYAT (3) UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DIKAITKAN DENGAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT

Bab ini memaparkan analisis dan pembahasan mengenai kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah di Indonesia dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat semua golongan pasca pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Migas oleh MK.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dilakukan oleh penulis.