

REKONSTRUKSI HUKUM MINYAK DAN GAS BUMI YANG BERKEADILAN DI INDONESIA

RECONSTRUCTION OF OIL AND GAS LAW THAT JUST IN INDONESIA

Sulaiman

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh 23111
E-mail: st_aceh@yahoo.co.id

ABSTRAK

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi babak baru dalam pengaturan minyak dan gas di Indonesia. UU ini ingin menegaskan bahwa pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Artikel ini menemukan bahwa dalam UU sudah ditegaskan mengenai tujuan pengelolaan gas bumi dalam rangka meningkatkan pendapatan negara, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup. Namun demikian, pengelolaan gas harus dilakukan secara hati-hati dan seyogianya terbebas dari skema liberalisasi yang berpotensi membawa ketidakadilan sosial dan kegagalan pencapaian kesejahteraan rakyat. Putusan MK yang telah menganulir pasal-pasal dalam UU tersebut, maka rekonstruksi hukum sangat penting dilakukan, dengan menjamin keberadaan hukum yang menciptakan kebahagiaan bagi rakyat.

Kata Kunci: Rekonstruksi Hukum, Minyak dan Gas.

ABSTRACT

Inception of Law Number 22 of 2001 on Oil and Gas to become a new chapter in the regulation of oil and gas in Indonesia. This law would like to emphasize that national development should be directed to the implementation of public welfare by reforming all areas of national life. This article found that the Act has been emphasized on management objectives of natural gas in order to increase state revenues, create jobs, improve the welfare and prosperity of the people fair and equitable, and still preserve the environment. However, management of gas must be done carefully and should be free from liberalization scheme that could potentially bring social injustice and failure to achieve the welfare of the people. Constitutional Court decision which had been annulled clauses in the law, then the law is essential reconstruction, to ensure the existence of laws that create happiness for the people.

Keywords: Reconstruction of Law, Oil and Gas.

PENDAHULUAN

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 4152), yang diberlakukan pada saat diundangkannya yaitu pada tanggal 23 November 2001, merupakan babak baru dalam pengaturan minyak dan gas di Indonesia.

Sebelumnya pengaturan mengenai minyak dan gas diatur dengan Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2070).

Dengan berbagai perkembangan nasional dan internasional, perubahan undang-undang tersebut dilakukan dalam rangka menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, berwawasan lingkungan, dan mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional. Dengan pertimbangan demikian, diharapkan lahirnya undang-undang tersebut akan menjawab kesejahteraan bagi masyarakat.

Pada dasarnya, semua sumberdaya alam harus dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengelolaannya pun harus menjawab konsep keadilan sosial.

Beberapa pertimbangan dalam undang-undang ini, antara lain: Pertama, pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kedua, minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Ketiga, kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.

Tiga pertimbangan –diantara pertimbangan yang lain—secara substansial ingin menjawab konsep tersebut. Walau pada kenyataannya, pengaturan di batang tubuh masih bisa dikritisi.

Salah satu bidang yang terkait dengan harapan konsep tersebut adalah pengelolaan gas bumi. Pemerintah memiliki berbagai kebijakan mengenai pengelolaan gas bumi tersebut. Dalam hal ini, kebijakan pengelolaan gas bumi dimaksudkan untuk mendorong ketahanan energi gas nasional.

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah *unbundling* (pemisahan usaha niaga dan transportasi) dan *open acces* (pemanfaatan pipa bersama) usaha hilir gas bumi.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini berangkat dari pengonsepsian hukum sebagai realitas. Hukum dilihat tak sebatas sebagai norma, melainkan sesuatu yang nyata dalam kehidupan masyarakat. Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan studi empiris. Data yang sudah terkumpul, dianalisis secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Tujuan Pengelolaan Gas Bumi

Terdapat beberapa asas penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yakni ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan. Undang-undang menentukan bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan:

- (a) menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan;
- (b) menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan;
- (c) menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya Minyak Bumi dan Gas Bumi, baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku, untuk kebutuhan dalam negeri;
- (d) mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;

- (e) meningkatkan pendapatan negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia;
- (f) menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Ada yang berubah, termasuk terkait dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 November 2012, yang membatalkan adanya Badan Pelaksana dalam pengelolaan minyak dan gas. Penegasan undang-undang tersebut adalah kesadaran bahwa minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis takterbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara, yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana. Nah, badan inilah yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dibubarkan, karena dianggap konsep penguasaan oleh negara yang dikuasakan kepada badan tersebut bertentangan dengan prinsip konstitusi.

Berkaitan dengan *open acces*, secara umum diatur dalam Pasal 8, antara lain mengatur bahwa Pemerintah memberikan prioritas terhadap pemanfaatan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan bertugas menyediakan cadangan strategis Minyak Bumi guna mendukung penyediaan Bahan Bakar Minyak dalam negeri. Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara khusus, Pasal 8 ayat (3), menegaskan kegiatan usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa yang menyangkut kepentingan umum, pengusahaannya diatur agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai. Pemerintah harus melaksanakan konsep tersebut setelah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas diterbitkan.

Frasa “kepentingan umum” yang dimaksudkan dalam Pasal 8 ayat (3), termasuk di dalamnya kepentingan produsen, kepentingan konsumen, dan masyarakat lainnya yang berhubungan dengan kegiatan pengangkutan gas bumi.

Dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas disebutkan:

- a) Badan usaha wajib memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk secara bersama memanfaatkan fasilitas dan sarana pengangkutan gas bumi melalui pipa yang dimilikinya dengan pertimbangan aspek teknis dan ekonomis;
- b) Dalam hal terjadi kelangkaan bahan bakar minyak, dan pada daerah terpencil, guna menekan biaya distribusi, Badan Usaha wajib memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk secara bersama memanfaatkan fasilitas dan sarana pengangkutan yang dimilikinya dengan pertimbangan aspek teknis dan ekonomis;
- c) Pemanfaatan bersama fasilitas dan sarana pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan, diatur dan diawasi lebih lanjut oleh Badan Pengatur dengan tetap mempertimbangkan aspek teknis dan ekonomis.

Dalam Penjelasan Pasal 31 ayat (1) disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan pertimbangan teknis adalah bahwa terhadap fasilitas pengangkutan gas bumi melalui pipa yang mempunyai kapasitas lebih dapat dimanfaatkan kepada pihak lain tanpa mengganggu kegiatan operasional pemilik fasilitas. Sedangkan yang dimaksud dengan pertimbangan ekonomis adalah bahwa pihak lain yang akan memanfaatkan fasilitas pengangkutan gas bumi melalui pipa tersebut harus mempertimbangkan kepentingan keekonomian pemilik fasilitas antara lain mengenai tingkat pengembalian investasi (*rate of return*).

Secara lebih kongkret, ketentuan tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa. Pertimbangan peraturan ini adalah dalam rangka meningkatkan pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan meningkatkan pembangunan infrastruktur gas bumi melalui pipa yang padat modal dan beresiko

tinggi serta guna menciptakan iklim investasi yang sehat serta jaminan pengembalian investasi bagi Badan Usaha dalam pengusahaan gas bumi melalui pipa.

Dalam Pasal 9 Peraturan Menteri tersebut, disebutkan “dalam melaksanakan Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi melalui Pipa Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, wajib menggunakan Pipa Transmisi dan/atau Pipa Distribusi yang tersedia untuk dapat dimanfaatkan bersama (*open acces*) pada Ruas Transmisi dan/atau Wilayah Jaringan Distribusi tertentu”.

Pasal 6 menentukan: “(1) Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi melalui Pipa dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah mendapatkan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa; (2) Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada Wilayah Niaga Tertentu; (3) Wilayah Niaga Tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai batas koordinat geografis yang sama dengan Wilayah Jaringan Distribusi”.

Sementara Pasal 13 mengatur: “(1) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dalam rangka efisiensi dan mengoptimalkan pemanfaatan dan pemenuhan kebutuhan Gas Bumi dalam negeri, Direktur Jenderal dapat mewajibkan Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir untuk pemanfaatan bersama fasilitas yang dimilikinya oleh pihak lain. (2) Pemanfaatan bersama oleh Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan dari Badan Pengatur. (3) Dalam hal Badan Usaha melaksanakan pemanfaatan bersama fasilitas Pipa *Dedicated* Hilir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Badan Usaha wajib memiliki Izin Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa.”

Pasal 12 yang dimaksudkan, berbunyi: “Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir dan Hak Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dilarang melakukan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa pada Pipa *Dedicated* Hilirnya.”

Sedangkan Pasal 11:

- (1) Untuk mendapatkan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir, Badan Usaha mengajukan permohonan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal dengan tembusan kepada Badan Pengatur dengan melampirkan :
 - a. kesepakatan awal dengan produsen/pemasok Gas Bumi yang ditunjukkan dengan adanya Head of Agreement (HoA) atau Memorandum of Understanding (MoU);
 - b. kesepakatan awal dengan calon Konsumen Gas Bumi yang ditunjukkan dengan adanya Head of Agreement (HoA) atau Memorandum of Understanding (MoU);
 - c. hasil kajian teknis dan ekonomis yang meliputi antara lain jalur, panjang, kapasitas dan rencana pembangunan pipa serta jumlah Konsumen Gas Bumi dan volume penjualan Gas Bumi;
 - d. pernyataan tertulis di atas materai bahwa Pipa *Dedicated* Hilir yang dibangun hanya digunakan untuk menyalurkan Gas Bumi milik sendiri;
 - e. persyaratan administrasi dan teknis sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal permohonan telah lengkap dan benar, Direktur Jenderal melakukan evaluasi dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Berdasarkan evaluasi atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Direktur Jenderal atas nama Menteri memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan Badan Usaha.
- (4) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disetujui, Direktur Jenderal atas nama Menteri memberikan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir.
- (5) Badan Usaha yang telah mendapatkan Izin Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir wajib mendapatkan Hak Khusus dari Badan Pengatur.

- (6) Terhadap Pipa *Dedicated* Hilir sebagaimana dimaksud pada ayat (4) selanjutnya ditetapkan dalam Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional”.

2) Ancaman Liberalisasi

Masalah ternyata tidak sederhana. Kewajiban *open acces* memiliki implikasi lebih lanjut, yakni di satu pihak mendongkrak harga jual ke konsumen, di pihak lain juga menimbulkan kerugian bagi negara. Menurut Deenderlianto dari Pusat Studi Energi Universitas Gadjah Mada, berdasarkan analisis atas 40 disertasi doktoral yang di diterbitkan di jurnal internasional menyimpulkan *open access* dan *unbundling* pada pipa gas justru akan mendongkrak harga jual ke konsumen. Menurutnya, berdasarkan hasil analisis historis di negara-negara Eropa, ternyata terdapat korelasi positif antara penerapan *open access* dan *unbundling* pada kenaikan harga gas. Di samping itu, *open access* dan *unbundling* juga memicu fluktuasi dan ketidakstabilan harga jual gas. Pada negara yang menerapkan *open access* dan *unbundling*, kenaikan harga jual gas ditentukan oleh mekanisme pasar, sehingga menyebabkan fluktuasi yang memicu ketidakstabilan harga.¹

Penerapan tersebut juga akan berdampak buruk terhadap program pipanisasi gas alam di Indonesia. Dalam hal ini, PT Perusahaan Gas Negara (PGN) Tbk pernah meminta pemerintah untuk kaji ulang skema *open access* pipa distribusi gas dalam negeri, karena *open acces* tersebut. Menurut Antonis Aris Sujatmiko, skema *open access* dan *unbundling* akan menyebabkan pelaku bisnis gas hanya akan berbisnis di wilayah pasar eksisting, tanpa ada keinginan memperpanjang atau melakukan pembangunan pipa gas di wilayah baru. Karena untuk membangun pipa baru membutuhkan investasi besar, sementara konsumen, baru akan tumbuh selang lima tahun dari pembangunan.²

¹ Deenderlianto, “Open Access dan Unbundling Terbukti Menaikan Harga Gas”, sebagaimana dimuat dalam <http://www.investor.co.id/energy/open-access-dan-unbundling-terbukti-menaikan-harga-gas/78996>.

² Antonis Aris Sujatmiko, dalam “Bisa rugikan negara, kaji ulang skema open access gas”, <http://www.kabarbisnis.com/read/2843110>.

Saat ini, PGN telah berhasil mengembangkan infrastruktur pipa hilir gas sepanjang 6.000 kilometer, yang menjangkau semua lapisan masyarakat mulai sektor transportasi, pembangkit listrik, industri, serta rumah tangga. Namun dengan munculnya UU Migas No. 22 tahun 2001 beserta aturan turunannya, menyebabkan saat ini telah bermunculan lebih dari 63 trader gas yang umumnya hanya mengandalkan bisnis Niaga Tanpa Fasilitas dengan berjualan di wilayah pasar eksisting. Tidak hanya itu, dengan adanya praktek tersebut, terjadi kelebihan pasokan (*over supply*) pada wilayah eksisting seperti telah terjadi di Jawa Timur, Jawa Barat dan Batam. *Over suplay* tersebut tidak bisa dinikmati masyarakat lain yang membutuhkan karena keterbatasan infrastruktur. Hal inilah menyebabkan tingginya tingkat persaingan usaha di wilayah tersebut, dan cenderung mengarah pada praktek persaingan usaha tidak sehat, antara lain dengan adanya hambatan terhadap pelaksanaan pekerjaan proyek (*crossing*) serta tuntutan pelaksanaan *open access*.³

Dengan berbagai potensi tersebut, Pemerintah memastikan akan menjalankan pemanfaatan pipa gas baik distribusi maupun transmisi secara bersama (*open access*) sesuai amanat UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Menurut Direktur Pembinaan Usaha Hilir Migas Kementerian ESDM Mohammad Hidayat, bisnis gas mempunyai karakteristik menurun secara alamiah, sehingga pemanfaatannya harus efisien. Dengan karakteristik itu, maka prinsip '*open access*' dan '*unbundling*' dalam bisnis pipa gas harus dijalankan. Namun, diakuinya, penerapan prinsip-prinsip efisien itu tidak bisa segera dilaksanakan dan memerlukan tahapan, dikarenakan sebagian pipa sudah terlanjur terbangun.⁴

Potensi ini pada dasarnya sudah mendekati skema liberalisasi bisnis gas di Indonesia. Kondisi tersebut harus disikapi lebih hati-hati karena akan berpotensi membawa ketidakadilan sosial dan kegagalan pencapaian kesejahteraan rakyat.

Potensi ini pernah diungkapkan Muhammad Anis. Menurutnya, kebijakan *open access* (pemanfaatan pipa bersama) dan *unbundling* (pemisahan usaha niaga dan transportasi), berdasarkan

³ Ibid.

Peraturan Pemerintah No 36 tahun 2004 dan Peraturan Menteri ESDM No 19 tahun 2009, adalah corak dari liberalisasi bisnis gas. Antara lain, liberalisasi bisnis gas itu memunculkan 63 trader gas yang sebagian besar tidak memiliki infrastruktur/jaringan pipa. Akibatnya proses percepatan infrastruktur gas menjadi terhambat.⁵

Konsep liberal maupun neoliberal, sesungguhnya mengacu pada konsep liberalisme lama. Kata *neo*, hanya untuk menampakkan wajah baru dari konsep liberal lama yang pernah digagas Adam Smith (1976). Dalam *The Wealth of Nations*, Adam Smith dan kawan-kawan menggagas intervensi pemerintah dalam ekonomi: Pemerintah harus membiarkan pasar bekerja, mencabut semua rintangan birokrasi perdagangan, dan menghilangkan tarif bagi perdagangan demi terwujudnya *free trade*.

Menurut Mansour Faqih (2004), dalam bukunya *Neoliberalisme* menyebutkan para penganut paham ekonomi liberalisme percaya bahwa pertumbuhan ekonomi dicapai sebagai hasil normal kompetisi bebas. Sehingga Susan George menyatakan bahwa esensi dari teori neoliberalisme adalah untuk mendikte peraturan pada masyarakat, dan bukan sebaliknya. Karena neoliberalisme memang didisain untuk menjadi pemenang, yaitu mereka yang secara politik dan ekonomi adalah yang terkuat.

3) Rekonstruksi Hukum yang Lebih Adil

Kondisi tersebut harus menjadi perhatian negara untuk menggagas hukum yang lebih baik. Dimana konsep pembangunan tidak terlepas dari keberadaan negara. Secara umum, tujuan dibentuknya negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya.⁶ Sebagai Pembukaan UUD 1945, tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

⁴ Mohammad Hidayat, dalam “Pemerintah Pastikan Jalankan Open Access Pipa Gas” <http://www.investor.co.id/energy/pemerintah-pastikan-jalankan-open-access-pipa-gas/74880>.

⁵ Muhammad Anis, dalam “Open Access dan Unbundling Bentuk Liberalisasi Bisnis Gas”, <https://id.berita.yahoo.com/rektor-ui-open-access-dan-unbundling-bentuk-liberalisasi-113343947--finance.html>.

Berdasarkan Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945, bentuk negara Indonesia adalah kesatuan. Menurut Mahfud MD, konsep negara kesatuan adalah konsep ketatanegaraan yang mengatur hubungan kekuasaan pusat dan daerah.⁷ Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ditegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur oleh UU. Ketentuan tersebut menegaskan, Indonesia adalah negara kesatuan, di samping melaksanakan asas otonomi, juga melaksanakan asas otonomi istimewa dan otonomi khusus.⁸ Konsep demikian, sesungguhnya diturunkan dari apa yang dinamakan dengan ide persatuan.⁹

Satu hal yang menjadi penekanan penting mengenai ide-persatuan dalam konsep negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah tujuan sebagaimana Pembukaan UUD 1945, pada akhirnya ingin mencapai kebahagiaan manusia Indonesia secara lahir dan batin.¹⁰

Dengan konsep demikian, maka pencapaian kebahagiaan manusia tidak terlepas juga dengan pembangunan hukumnya. Istilah pembangunan hukum sendiri dikenal beragam, yakni: “pembaruan hukum”, “perubahan hukum”, “pembinaan hukum”, “reformasi hukum”, dan “modernisasi hukum”. Satjipto Rahardjo, menggunakan istilah “pembaruan hukum”.¹¹ Soetandyo Wignjosoebroto membedakan konsep pembaruan hukum dalam arti *legal reform* (hukum hanya sebagai subsistem dan berfungsi sebagai *tool of social engineering* semata) dengan *law reform* (hukum tak hanya urusan penegak hukum, tetapi juga urusan publik).¹²

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik Hukum*, Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 45.

⁷ Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 212.

⁸ Astim Riyanto, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2010, hlm. 146.

⁹ Syamsuddin Haris, “Nasionalisme Indonesia dan Keberagaman Budaya dalam Perspektif Politik”, dalam Thung Ju Lan dan M. Azzam Manan (ed.), *Nasionalisme dan Ketahanan Budaya di Indonesia: Sebuah Tantangan*, Penerbit LIPI Press, Jakarta, 2011, hlm. 56-57.

¹⁰ Arief Hidayat, “Negara Hukum Pancasila, Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum”, Makalah Semiloka Pancasila dan Konstitusi Tahun 2011, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 15.

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, “Pembaruan Hukum Masyarakat Indonesia Baru”, dalam Donny Donardono dkk, *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, HuMa, Jakarta, 2007, hlm. 94.

Sederhananya, pembangunan hukum merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional, yang tujuan akhirnya adalah mengacu pada tujuan negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945. Secara langsung atau tidak, konsep pembangunan hukum demikian tidak mungkin pula dilepaskan dari konsep politik hukum. Secara etimologis, istilah “politik hukum” berasal dari istilah Belanda, “Rechtspolitiek”, bentukan dari kata “rechts” (yang berarti hukum) dan “politiek” (yang berarti belied atau kebijakan).¹³

Secara teoritis, hubungan hukum dan politik terlihat dalam tiga model hubungan: (1) hukum determinan atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum (das sollen); (2) politik determinan atas hukum karena dalam faktanya bahwa hukum adalah produk politik sehingga hukum apapun yang ada di depan kita tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang bersaing (das sein); (3) hukum dan politik berhubungan interdeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim, sedangkan hukum tanpa pengawasan politik akan lumpuh.¹⁴

Moh. Mahfud MD menekankan bahwa politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku, dimana dalam konteks Indonesia, sistem itu terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.¹⁵ Oleh Muliadi dijelaskan, politik hukum dapat dipahami dari kalimat yang ada, sejauh kalimat itu jelas dan tidak diperdebatkan. Kalau terjadi perdebatan, maka politik hukum dapat dicari dari latar belakang historis munculnya gagasan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, apa yang dikehendaki pembuat UU mengenai hal itu.¹⁶

Pembangunan hukum ini sangat penting, terutama dikaitkan dengan sejumlah pasal yang sudah diperbaiki melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Ada dua Putusan MK yang secara

¹³ Kartono, “Politik Hukum Judicial Review di Indonesia”, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 1, Edisi Khusus, Februari 2011, hlm. 16.

¹⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Ke-5, Rajawali Press, Jakarta, 2012a, hlm. 4.

¹⁵ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Ke-3, Rajawali Press, Jakarta, 2012b hlm. 5.

¹⁶ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Cetakan Ke-1, Akademia Permata, Padang, 2013, hlm. 8-9.

langsung terkait, yakni Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 002/PUU-I/2003. Melalui Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 (tanggal 13 November 2013), MK meluruskan sejumlah pasal, yakni Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (1), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 (1), Pasal 49, Pasal 59 huruf a, Pasal 61, dan Pasal 63. Sedangkan Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 (21 Desember 2004), meluruskan Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), dan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3).

Sejumlah pasal ini diputuskan bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Ada satu hal yang penting dalam konteks ini, yakni menyangkut orientasi ekonomi terkait dengan pembangunan yang akan dilaksanakan. Secara filosofi, Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan pembangunan hukum ekonomi Indonesia, yang secara langsung berorientasi pada konsep ekonomi yang berkeadilan dan keberlanjutan.¹⁷ Konsep tersebut menjadi patron dalam memberi arah negara melalui pemerintahan dari potensi kegagalan menjalankan kekuasaan dari batasan kewenangannya.¹⁸

Secara aplikatif, konsep ekonomi memiliki tujuan mulia antara lain perwujudan dan peningkatan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, yang diselenggarakan harus dilihat sebagai upaya terencana, terprogram, sistematis, dan berkelanjutan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan mutu hidup seluruh warga masyarakat.¹⁹ Salah satu wujud proses pencapaian dilakukan melalui pembangunan hukum yang lebih adil.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan pada bagian sebelumnya, sejumlah simpulan penting adalah: Pertama, pada dasarnya, tujuan pengelolaan gas bumi adalah di samping menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha, juga mendukung dan menumbuhkembangkan

¹⁷ Moh. Koesnoe, *Nilai Dasar Tata Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 46.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 86-87.

kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional. Tujuan lain meningkatkan pendapatan negara dan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup. Kedua, konsep pengelolaan gas harus dilakukan secara hati-hati dan seyogianya terbebas dari skema liberalisasi yang berpotensi membawa ketidakadilan sosial dan kegagalan pencapaian kesejahteraan rakyat. Ketiga, dengan sejumlah Putusan MK yang telah menganulir pasal-pasal dalam UU tersebut, maka rekonstruksi hukum sangat penting dilakukan. Namun demikian, proses tersebut harus menjamin keberadaan hukum yang menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya, sebagaimana Pembukaan UUD 1945, tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Muliadi, 2013, *Politik Hukum*, Cetakan Ke-1, Akademia Permata, Padang.

Antonis Aris Sujatmiko, dalam “Bisa rugikan negara, kaji ulang skema open access gas”,
<http://www.kabarbisnis.com/read/2843110>.

Arief Hidayat, 2011, “Negara Hukum Pancasila, Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum”,
Makalah Semiloka Pancasila dan Konstitusi Tahun 2011, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Astim Riyanto, 2010, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung.

Deenderlianto, “Open Access dan Unbundling Terbukti Menaikan Harga Gas”, sebagaimana dimuat
dalam <http://www.investor.co.id/energy/open-access-dan-unbundling-terbukti-menaikan-harga-gas/78996>.

¹⁹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 77.

- Kartono, 2011, "Politik Hukum Judicial Review di Indonesia", Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 1, Edisi Khusus, Februari.
- Miriam Budiardjo, 2004, *Dasar-dasar Ilmu Politik Hukum*, Gramedia, Jakarta.
- Moh. Koesnoe, 1997, *Nilai Dasar Tata Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta.
- Moh Mahfud MD, 2012a, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Ke-5, Rajawali Press, Jakarta
- Moh Mahfud MD 2012b, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Ke-3, Rajawali Press, Jakarta
- Mohammad Hidayat, dalam "Pemerintah Pastikan Jalankan Open Access Pipa Gas"
<http://www.investor.co.id/energy/pemerintah-pastikan-jalankan-open-access-pipa-gas/74880>.
- Muhammad Anis, dalam "Open Access dan Unbundling Bentuk Liberalisasi Bisnis Gas",
<https://id.berita.yahoo.com/rektor-ui-open-access-dan-unbundling-bentuk-liberalisasi-113343947--finance.html>.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Pembaruan Hukum Masyarakat Indonesia Baru", dalam Donny Donardono dkk, 2007, *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, HuMa, Jakarta.
- Sondang P. Siagian, 2005, *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Syamsuddin Haris, "Nasionalisme Indonesia dan Keberagaman Budaya dalam Perspektif Politik", dalam Thung Ju Lan dan M. Azzam Manan (ed.), 2011, *Nasionalisme dan Ketahanan Budaya di Indonesia: Sebuah Tantangan*, Penerbit LIPI Press, Jakarta.