

Meninjau Ulang Inkonstitusionalitas Peraturan Presiden tentang Bahan Bakar Minyak

M. Mahrus Ali
Staf Jurnal Konstitusi MKRI Jakarta
e-mail:

Abstract

Peraturan Presiden No. 55 tahun 2005 yang mengatur kenaikan harga BBM mengundang sejumlah kontroversi. Selain besaran kenaikan yang sangat tinggi, Perpres ini mengalami cacat konstitusional terutama dalam konteks legal drafting. Hal ini karena tidak dipatuhinya kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur oleh UU No. 10 tahun 2004.

Keywords: Peraturan presiden, liberalisasi ekonomi, inkonstitusional

Pendahuluan

Di saat situasi legislatif yang tidak stabil, kejahatan terhadap minyak negara belum tuntas dan aksi menolak kenaikan BBM tetap marak, pemerintah mengambil kebijakan menaikkan harga BBM di dalam negeri. Pemerintah pada akhirnya menerbitkan Peraturan Presiden No. 55 tahun 2005 yang mengatur tentang kenaikan harga eceran BBM dalam negeri dengan perincian sebagai berikut: 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 ditetapkan sebagai berikut: a. Bensin Premium: Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah); b. Minyak Solar (*Gas Oil*) : Rp 4.300,00 (empat ribu tiga ratus rupiah).¹

Lahirnya Perpres No. 55 Tahun 2005 tersandung masalah hukum. Untuk merespon tindakan Presiden tersebut Mahkamah Konstitusi (MK)

¹ Perpres No. 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) Dalam Negeri pasal 2 ayat (2)

mengirim surat² kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tentang Perpres No. 55 tahun 2005, inti surat itu menyatakan bahwa Pemerintah tidak mempertimbangkan putusan MK tanggal 21 Desember 2004. Dengan adanya Putusan MK 21 Desember 2004, MK berpandangan, kandungan norma hukum yang ada dalam UU No 22 tahun 2001 telah mengalami perubahan, termasuk norma berkaitan penetapan harga BBM. Karena itu, MK berpendapat, konsiderans mengingat angka 4 Perpres No 55 tahun 2005 tidak dapat lagi hanya mengacu pada UU No 22 tahun 2001 yang tercatat pada Lembaran Negara tahun 2001 nomor 136 seperti dikutip Perpres. Seharusnya UU Migas yang dirujuk adalah yang telah berubah dengan Putusan MK 21 Desember 2004, yang tercatat dalam Berita Negara Nomor 1 Tahun 2005.³ Dengan kata lain, ketua MK mengirim surat pada Presiden untuk menerangkan kalau penerbitan Perpres No.55 Tahun 2005 tidak boleh hanya mengacu pada UU No 22 Tahun 2001 tentang MIGAS. Hal ini sesuai dengan keputusan MK No 002/PUU-1/2003 tanggal 21 Desember 2004 ditetapkan bahwa pasal 12 (3), pasal 22 (1) dan pasal 28 (2) dan (3) telah dibatalkan karena bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945.⁴

Pro dan kontra tentang Perpres No 55 Tahun 2005 juga memunculkan pandangan yang berbeda dari kalangan ahli hukum tata negara tentang bagaimana posisi (status hukum) Peraturan Presiden setelah mendapat surat dari MK. Pihak pemerintah melalui menteri-menteri terkait menyatakan tidak akan merubah Perpres tersebut.

Menanggapi surat dari Ketua MK Jimly Ashidique kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkaitan penerbitan Perpres No. 55 Tahun 2005, Menteri Koordinator Perekonomian Aburizal Bakrie menegaskan tidak akan melakukan revisi terhadap Harga Jual Eceran Bahan Bakar

² Mahkamah Konstitusi adalah sebuah senjata terakhir bagi masyarakat untuk menghadapi kemungkinan munculnya tirani parlemen dalam penyusunan. Logika, keputusan mayoritas dari parlemen, bisa saja bertentangan dengan konstitusi sehingga harus ada lembaga yang mengujinya. Pada posisi inilah Mahkamah Konstitusi menjalankan perannya sebagai lembaga pengontrol dan penyeimbang atau *check and balances* dalam sebuah sistem politik yang baru, Benny K. Harman, *Kompas* Senin, 9 Juni 2003 sebagaimana dikutip Ni'matul Huda dalam *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Ctk Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 232

³ *Presiden Tanggapi Surat MK, Pemerintah Tidak Menyerahkan Harga BBM pada Mekanisme Pasar*, *Kompas*, 28 Oktober 2005

⁴ *MK Peringatkan Presiden, Harga Jual Eceran BBM Tak Sesuai UUU*, terdapat dalam <http://www.riaupos.com>, 20 Januari 2006, 17.36

Minyak yang ditetapkan melalui Perpres No. 55 Tahun 2005 tanggal 30 September 2005. Aburizal berpandangan Perpres itu tidak bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maupun UUD 1945. Penegasan yang sama juga disampaikan Menteri ESDM Purnomo Yusgiantoro setelah melakukan rapat koordinasi dengan Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan Sekretariat Kabinet. Purnomo berpendapat bahwa UU No. 22 Tahun 2001 masih berlaku karena belum diterbitkan Undang-undang penggantinya.⁵

Ada juga yang berpandangan bahwa butir konsiderans yang dipersoalkan hanya salah satu konsiderans dari beberapa konsiderans yang terdapat dalam Perpres, maka timbulnya persoalan atas salah satu konsiderans tidak berarti bahwa seluruh isi Perpres itu menjadi cacat hukum. Pihak Pemerintah seharusnya tinggal melakukan revisi atas salah satu konsiderans dalam Perpres No 55 Tahun 2005 yang dipermasalahkan itu.⁶ Sedangkan dari sudut pandang politik, persoalan Perpres memang menjadi masalah karena ada berbagai kalangan yang merasa tidak puas terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, terutama alasan karena besarnya terlalu tinggi. Mereka lalu merencanakan mengambil langkah-langkah politik terhadap kebijakan itu. Dari berbagai pemberitaan di media, langkah-langkah politik yang dimaksud bahkan menuju *impeachment*⁷ Presiden.

Dengan demikian pertanyaan mendasar apakah Pemerintah menyalahi putusan MK dalam menetapkan kenaikan harga BBM melalui Perpres No 55 Tahun 2005? Pada dasarnya MK dan pemerintah berpendapat sama bahwa *pricing policy* di tangan pemerintah. Apakah Perpres No 55 Tahun 2005 tidak merujuk Keputusan MK dimaksud dapat dijadikan dasar *impeachment*. Menurut konstitusi, tidak mencantumkan Keputusan MK dalam legislasi bukan *articles of impeachment*. Dalam sistem

⁵ *Ibid*

⁶ Satya Arinanto, *Kenaikan Harga BBM Cacat Hukum?*, Kompas, 14 Oktober 2005

⁷ Dalam teori hukum tata negara ada dua konsep pemecatan presiden. Yang pertama adalah konsep *impeachment* dan yang kedua adalah konsep *forum prevelegiatum*. Konsep *impeachment* lahir di zaman Mesir Kuno dengan istilah *ieasangelia*, yang pada abad ke -17 diadopsi pemerintahan Inggris dan dimasukkan ke dalam konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke-18. Secara konsep, *impeachment* tidak hanya berarti prosedur pemberhentian presiden di tengah masa jabatannya, tetapi juga pemecatan bagi para pejabat tinggi negara lainnya termasuk hakim agung karena melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum. Sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, dalam *Politik Ketatanegaraan ...*, Op.Cit., hlm.195

baru ketatanegaraan Indonesia, Presiden dan atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya oleh MPR berdasar alasan-alasan pemberhentian jabatan (*articles of impeachment*) dan melalui tata cara pemberhentian (*impeachment procedure*) yang ditentukan dalam konstitusi.⁸

Dari beberapa permasalahan mendasar di atas, penelitian ini hendak menggali lebih dalam tentang Peraturan Presiden terkait dengan persoalan kenaikan BBM yang menimbulkan kontroversi dari aspek yuridisnya. Dalam penelitian ini juga mengulas secara mendalam tentang Perpres dari perspektif hukum tata perundang-undangan yang mengatur tata cara dan sistematika pembuatan sebuah norma (peraturan) hukum.

Berdasarkan uraian tersebut maka ada dua permasalahan yang perlu dikaji lebih mendalam, pertama mengenai konsitusionalitas pembentukan Perpres No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri, apakah Prepres tersebut bertentangan dengan Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi ? Kedua, mengenai dampak hukum dari persoalan konsitusionalitas Perpres tersebut, bagaimana konsekuensi yuridis dari Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi ?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) Dalam Negeri bertentangan dengan Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (MIGAS) yang telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Di samping itu, penelitian ini akan menganalisa bagaimana konsekuensi yuridis dari Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) Dalam Negeri terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (MIGAS) yang telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

⁸ Mohammad Fajrul Falaakh, *Impeachment" karena BBM?* Kompas, Sabtu, 15 Oktober 2005

Kolerasi UU No. 22 Tahun 2001 dan Perpres No. 55 Tahun 2005

Sebagaimana tercantum dalam konsiderans Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 angka (4) dijelaskan bahwa UU No.22 Tahun 2001 juga menjadi acuan dalam penyusunan sebuah produk eksekutif dalam hal ini Presiden. Konsideran tersebut menyebutkan ;

“ 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) “

Dari konsideran ini dapat dipahami bahwa Perpres tersebut merujuk kepada UU No. 22 Tahun 2001 yang belum diubah oleh MK. Adapun UU No. 22 Tahun 2001 yang telah diuji secara materiil oleh MK yang tercatat dalam Berita Negara Nomor 1 Tahun 2005. Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 merupakan tindak lanjut dari apa yang diamanatkan dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi.

Secara umum UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi memuat 8 (delapan) bagian pengaturan yang terdiri dari:

1. Pola penguasaan dan pengaturan kegiatan usaha minyak dan gas bumi
2. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hulu
3. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hilir
4. Pola pengaturan usaha pengangkutan dan niaga minyak dan gas bumi
5. Pengaturan penerimaan negara
6. Hubungan usaha minyak dan gas bumi dengan hak atas tanah
7. Status hukum Pertamina
8. Pembinaan dan pengawasan.

Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan demikian secara yuridis pada dasarnya telah melandaskan pada UU No. 22 Tahun 2001, dengan kata lain, UU No. 22 Tahun 2001 menjadi salah satu pijakan hukum untuk mengatur minyak di tanah air. Cabang terbesar dari industri minyak adalah Bahan Bakar Minyak (BBM). Apabila dikaji dengan teori Hans Kelsen⁹ bahwa norma suatu sistem norma hukum berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya.

⁹ Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 64

Dengan mengacu pada teori Kelsen di atas bahwa UU No. 22 Tahun 2001 harus merujuk pada norma hukum yang lebih tinggi yaitu UUD 1945. Selain dari itu bahwa UU No. 22 Tahun 2001 tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Adapun peraturan yang dikeluarkan di bawah UU No. 22 Tahun 2001 dalam hal ini Perpres 55 Tahun 2005 juga berlaku hal yang sama. Bahwa Perpres No. 55 Tahun 2005 secara yuridis tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan (norma) yang ada di atasnya yaitu UU No. 22 Tahun 2001. Dalam konteks ini dapat dipahami betapa pentingnya memahami hierarki peraturan perundang-perundangan dengan segala konsekuensinya.

Tindakan pemerintah dengan mencantumkan konsiderans yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kedalam sebuah peraturan perundang-undangan UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di-*judicial review* oleh MK dan juga telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, merupakan suatu kekeliruan dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan. Pihak eksekutif seharusnya dapat lebih memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku sebelum merancang dan menerbitkan sebuah peraturan. Putusan MK merupakan sebuah putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap serta harus dihormati oleh semua elemen termasuk pemerintah. Semua pihak harus tunduk terhadap apa yang telah diputuskan oleh MK karena lembaga tersebut merupakan lembaga pengadilan hukum (*court of law*)¹⁰ yang memiliki integritas, kredibilitas serta akuntabilitas dalam memutus perkara-perkara hukum.

Apabila dicermati lebih mendalam terlihat dengan jelas bagaimana hubungan (kolerasi) antara UU No. 22 Tahun 2001 dan Perpres No. 55 Tahun 2005. Sebelum UU No. 22 Tahun 2001 di *judicial review* oleh MK terutama dalam pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berbunyi ;

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

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

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan kehakiman Pasca Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, terdapat dalam www.pemantauperadilan.com, tanggal 09 Desember 2004, 10.50 WIB

Sedangkan Perpres No. 55 Tahun 2005 pada pasal 9 ayat (1) yang berbunyi ;

“Harga jual eceran Bahan Bakar Minyak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, selanjutnya disesuaikan dengan harga keekonomian yang dapat berupa kenaikan atau penurunan harga”

Dalam Perpres tersebut juga dijelaskan apa yang dimaksud dengan harga keekonomian seperti tercantum dalam pasal 1 angka (5): “Harga Keekonomian adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah 15 % (lima belas per seratus).

Adapun pengertian dari MOPS dalam pasal 1 angka (4) adalah “ *Mid Oil Platt’s Singapore* (MOPS) adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura.”

Dari beberapa uraian pasal di atas baik dari UU No. 22 Tahun 2001 dan Perpres No. 55 Tahun 2005 dapat ditarik suatu kesimpulan mendasar bahwa antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kolerasi yang sangat erat dan keterkaitan diantara keduanya. Perpres No. 55 Tahun 2005 pada hakikatnya tidak jauh berbeda dengan filosofi UU No. 22 Tahun 2001 yaitu melakukan *liberalisasi* (membebaskan) dan menyerahkan harga BBM sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Hal ini terlihat dari rumusan pasal 28 ayat 2 UU No. 22 Tahun 2001 dengan menggunakan kalimat “mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar” sedangkan Perpres No. 55 Tahun 2005 memakai istilah “Harga Keekonomian”, dua istilah yang berbeda akan tetapi memiliki kesamaan substansi dan tujuan yang sama, yaitu pengaturan harga berdasarkan pada kondisi pasar bukan berdasarkan pada realitas sosial - ekonomi masyarakat Indonesia.

UU No. 22 Tahun 2001 telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konsitusi yang berarti bahwa peraturan tersebut tetap berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat, akan tetapi dalam pencantuman sebagai konsiderans peraturan perundang-undangan dibawahnya adalah dengan memakai UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* yang termuat di dalam Berita Negara No. 1 Tahun 2005 tertanggal 4 Januari 2005.¹¹ Kesalahan dalam penulisan rujukan konsiderans menyalahi kaidah *legal drafting* serta akan mempengaruhi materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.

¹¹ MK Minta Presiden Patuhi Keputusan MK, Kompas Edisi Senin, 10 Oktober 2005

Aspek Pertentangan Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan UU No. 22 Tahun 2001 Pasca *judicial review*¹²

Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 yang lahir setelah diputusnya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas dalam uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi dan telah dimuat dalam Berita Negara No. 1 Tahun 2005 tertanggal 4 Januari 2005 . Dalam putusan No 002/PUU-I/2003 terdapat aspek yang menjadi pertimbangan baik secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Pada bagian ini akan dikemukakan tentang aspek pertentangan (kontroversi) antara Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pasca *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Beberapa poin mendasar terkait dengan aspek pertentangan dalam perspektif yuridis, sosiologis dan filosofis.

Pertama, secara yuridis ditemukan fakta bahwa Perpres No.55 Tahun 2005 tidak memiliki dasar yuridis yang kuat karena salah satu konsideransnya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui mekanisme pengujian undang-undang oleh lembaga yang berwenang

¹² Setelah melakukan penelitian lebih mendalam terhadap produk hukum yang dikeluarkan Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) selama tahun 2005 sampai 2006, terdapat satu Perpres lain yang juga mengatur hal yang sama, yaitu Perpres No. 22 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri. Substansi antara Perpres No. 55 Tahun 2005 dan Perpres No. 22 Tahun 2005 tidak jauh berbeda, hanya pada penentuan harga mengalami perubahan. Demikian juga dalam pencantuman konsiderans angka (4), dalam Perpres No. 22 Tahun 2005 juga tertulis UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang tercatat dalam lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152. Sedangkan Perpres No. 22 Tahun 2005 ditetapkan 28 Februari 2005 setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang *judicial review* atas UU No. 22 Tahun 2001 tanggal 4 Desember 2004 dan telah tercatat dalam Berita Negara No. 1 Tahun 2005 tertanggal 4 Januari 2005. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa pasal 12 ayat (3) pasal 22 ayat (1) dan pasal 28 ayat (2) dan (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara pasal 28 ayat (2) dan (3) merupakan dasar/landasan dalam menentukan penetapan harga jual eceran BBM dalam negeri. Terhadap Perpres No. 55 Tahun 2005 MK memberikan teguran dengan mengirim surat kepada Presiden bahwa UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di-*judicial review* tidak dapat lagi dijadikan rujukan (konsideran), seharusnya Perpres No. 55 Tahun 2005 merujuk pada UU No. 22 Tahun 2001 yang telah di-*judicial review* yang telah tercatat dalam Berita Negara No. 1 Tahun 2005. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Perpres No. 22 Tahun 2005 juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta memiliki konsekuensi hukum yang sama dengan Perpres No. 55 Tahun 2005.

untuk itu. Adapun hasil putusan dari pengujian tersebut menyatakan bahwa dalam UU No. 22 Tahun 2001 beberapa pasal telah dihapus karena bertentangan dengan UUD 1945 pasca amandemen keempat.

Dengan adanya putusan MK yang bersifat final dan mengikat bagi semua pihak, maka pemerintah dan seluruh masyarakat wajib mematuhi putusan tersebut. Pencatuman Undang-undang yang telah secara jelas dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum menunjukkan sikap ketidakpatuhan Pemerintah dalam membuat sebuah peraturan perundang-undangan. Dengan demikian secara yuridis Perpres No.55 Tahun 2005 bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* oleh MK. Di samping itu, Perpres secara hierakis berada di bawah Undang-undang, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Perpres No. 55 Tahun 2005 bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya, yaitu UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review*.

Kedua, selain persoalan konsiderans, Perpres No. 55 Tahun 2005 pasal 9 ayat (1) yang dijelaskan oleh pasal 1 angka (5) dan (4) dengan jelas mendasarkan pada pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam putusan *judicial review* MK. Dihapusnya ketentuan dalam pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 karena bertentangan dengan UUD 1945 terutama dalam pasal 33 ayat (4).

Perpres No. 55 Tahun 2005 pada pasal 9 ayat (1) yang berbunyi "Harga jual eceran Bahan Bakar Minyak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, selanjutnya disesuaikan dengan harga keekonomian yang dapat berupa kenaikan atau penurunan harga". Perpres tersebut juga menjelaskan apa yang dimaksud dengan harga keekonomian seperti tercantum dalam pasal 1 angka ke (5): "Harga Keekonomian adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah 15 % (lima belas per seratus).

Pengertian dari MOPS dalam pasal 1 angka ke (4) adalah " *Mid Oil Platt's Singapore* (MOPS) adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura."

Adapun substansi Pasal pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 menyebutkan " (2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar". " (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu."

Sementara di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa perekonomian nasional harus dijalankan atas prinsip demokrasi ekonomi. "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional "

Dari tiga perbandingan ini dapat terlihat bahwa UU No. 22 Tahun 2001 yang menjadi rujukan pasal 9 ayat (1) Perpres No. 55 Tahun 2005 bertentangan dengan UUD 1945 pasal 33 ayat (4).

Yang menjadi persoalan adalah bahwa Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang No. 22 Tahun 2001 mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, hal ini untuk mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah. 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.¹³

Ketiga, aspek yang juga bertentangan dengan UU No 22 Tahun 2001 adalah pasal tentang penetapan harga eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Minyak Solar sebagaimana tercantum dalam Perpres No. 55 Tahun 2005 pasal 2 ayat (2) yang berbunyi :

"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 ditetapkan sebagai berikut :

- a. Bensin Premium : Rp. 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah);
- b. Minyak Solar (*Gas Oil*) : Rp 4.300,00 (empat ribu tiga ratus rupiah).

Rumusan Pasal 2 ayat (2) yang mengacu pada Pasal 9 ayat (1) pada dasarnya juga bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* oleh MK. Penetapan harga tersebut pada dasarnya yang tetap mengutamakan mekanisme pasar yang didasarkan atas harga keekonomian *Mid Oil Platt's Singapore* (MOPS) atau harga yang berdasarkan pada transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura. Istilah harga keekonomian tidak jauh berbeda dengan apa yang dimaksud

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi..., *Loc.Cit.*, hlm. 227-228

“ mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar “. Keduanya tetap berorientasi pada pasar (*market oriented*) dan tidak mengedepankan kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia.

Berikut uraian mengenai aspek-aspek pertentangan Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* dan UUD 1945 dalam bentuk tabel ;

Tabel 1
Aspek Yuridis Pertentangan Perpres No. 55/2005 dengan
UU No. 22 /2001 dan UUD 1945

Kontroversi	Perpres 55/2005	UU No. 22 /2001	UUD 1945	Keterangan
Konsiderans Perpres No.55 Tahun 2005 angka (4)	- D a l a m konsiderans tersebut tertulis UU No. 22 Tahun 2001 t e n t a n g Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152)	- UU No.22 Tahun 2001 pasca <i>judicial review</i> termuat dalam Berita Negara No. 1 Tahun 2005 tertanggal 4 Januari 2005. - Pasal 12 ayat (3) s e p a n j a n g mengenai kata-kata “diberi wewenang” - Pasal 22 ayat (1) s e p a n j a n g mengenai kata-kata “paling banyak” - Pasal 28 ayat (2) dan (3) - Pasal 2 “ Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada m e k a n i s m e persaingan usaha yang sehat dan wajar”.	- Pasal tersebut bertentangan dengan pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan a t a s demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan m e n j a g a keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi	- Konsiderans ‘mengingat’ angka (4) m e n g a c u pada UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di- <i>judicial review</i> oleh MK dan beberapa pasal telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. - S e c a r a hierarkis pada poin ini bertentangan dengan asas perundang-undang “ <i>Lex Superiore derogat lex inferiore</i> ” yang b e r a r t i Undang-undang yang

<p>- Landasan / Dasar Penetapan Harga BBM</p>	<p>- Pasal 9 ayat (1) yang diperkuat oleh pasal 1 ayat (5) dan (4) pasal ini menentukan penetapan harga yang berdasarkan harga keekonomian. - Pasal 9 ayat 1 adalah landasan untuk menetapkan harga eceran BBM sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2)</p>	<p>- Pasal 3 "Pelaksanaan kebijakan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu." - Pasal 9 ayat (1) Perpres No. 55 Tahun 2005 mendasarkan pada pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.</p>	<p>Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 memiliki prinsip mendasar yaitu demokrasi ekonomi</p>	<p>lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi. Pasal 9 ayat (1) yang diperkuat oleh pasal 1 ayat (5) dan (4) bertentangan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam UUD 1945</p>
---	--	---	---	--

-Ketentuan Harga Eceran BBM	- Pasal 2 ayat (2) adalah pasal yang menyebutkan penetapan harga eceran BBM dan Minyak Solar- Pasal 2 ayat (2) ini juga memiliki landasan hukum yang sama dengan pasal 9 ayat (1) karena dasar penetapan harga adalah harga keekonomian yang diatur oleh MOPS (<i>Mid Oil Platt's Singapore</i>) adalah harga jual beli pada bursa minyak di Singapura.	- Pasal 28 ayat (2) dan (3) dihapus oleh MK karena mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campuran tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.	Dalam Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 berbunyi “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional “ .	- Ketentuan harga BBM berdasarkan Perpres No. 55 Tahun 2005 lebih mengedepankan pertimbangan pasar (MOPS) daripada mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia.- Hal ini jelas tidak selaras dengan prinsip keseimbangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (4).
-----------------------------	---	---	---	--

Adapun aspek sosiologis, lahirnya Perpres pada dasarnya sangat tidak berkenan dihati masyarakat. Keluarnya Perpres No. 55 Tahun 2005 yang kemudian berdampak secara sosial ekonomi, mulai dari kenaikan harga dalam semua sektor, gelombang demonstrasi menolak kebijakan pemerintah dalam menaikkan BBM. Di samping itu, angka kemiskinan yang semakin bertambah, tingkat pengangguran juga mengalami peningkatan. Pada sisi lain, penghasilan masyarakat tidak mengalami perubahan. Jumlah kebutuhan yang semakin meningkat akan tetapi pemasukan tetap sedikit. Akibat kenaikan BBM yang lahir dari Perpres ini terjadi tindak pidana terhadap BBM yang dikenal dengan istilah ‘mafia minyak’. Terjadinya penyeludupan, penimbunan, pemalsuan BBM merupakan dampak dari adanya kenaikan BBM yang cukup tinggi. Selain persoalan tindak pidana, pasca naiknya BBM, muncul persoalan baru yang terkait dengan pembagian dana komposisi BBM dalam bentuk tunai

yang disebut Bantuan Langsung Tunai (BLT). Program ini banyak dikritik oleh para ekonom karena sifatnya hanya sementara dan tidak berkelanjutan (*sustainable*).

Tabel 2
Aspek Sosiologis Pertentangan Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* dan UUD 1945

Kontroversi	Perpres 55/2005	UU No. 22/2001	UUD 1945	Keterangan
Respon masyarakat terhadap Perpres 55/2005 Dampak kenaikan BBM	Pasal pasal 2 ayat (2) yang berbunyi "Harga jual eceran Bensin Premium dan Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) untuk Usaha Kecil, Transportasi, dan Pelayanan Umum di titik serah termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk setiap liter ditetapkan sebagai berikut :a. Bensin Premium :Rp. 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah); b. Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>) : Rp 4.300,00 (empat ribu tiga ratus rupiah).	Pasal 28 ayat (2) dan (3) dihapus oleh MK karena mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.	UUD 1945 pasal 33 ayat (4).Terdiri dari : prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional	- Kenaikan harga BBM yang mencapai 100 persen membuat kalangan masyarakat meNolak dan melakukan aksi unjuk r a s a , demonstrasi dan bentuk-bentuk peNolakan lainnya. - Secara sosiologis, kebijakan Pemerintah yang menaikkan harga BBM dengan sangat tinggi tidak selaras dengan prinsip efisiensi, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan.

D a m p a k kenaikan BBM	-	-	-	- Dampak yang nyata dari kenaikan harga BBM adalah kenaikan harga kebutuhan pokok masyarakat serta sektor-sektor yang lain.- A n g k a kemiskinan dan pengangguran bertambah akibat PHK- Adanya "Mafia Minyak" seperti penyelundupan, pembunuhan dan pemalsuan BBM- M u n c u l n y a konflik akibat penyaluran dana kompensasi BBM (BLT) tidak transparan dan tidak tepat sasaran.
--------------------------------	---	---	---	--

Sedangkan aspek filosofis, Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 tidak dapat memenuhi apa yang seharusnya didapat masyarakat terkait dengan diberlakukannya sebuah aturan. Ada dua persoalan mendasar yang berhubungan dengan tidak terpenuhinya nilai filosofi dalam Perpres tersebut. *Pertama*, Perpres No. 55 Tahun 2005 lebih menitikberatkan kepada *liberalisasi* terhadap sektor bahan bakar minyak dimana penentuan harga sepenuhnya menggunakan pertimbangan pasar. Sebagaimana UU No. 22 Tahun 2001 yang telah dihapus beberapa pasalnya, Perpres No. 55 Tahun 2005 tidak berangkat dari keinginan yang mendasar mengatur harga BBM untuk kesejahteraan rakyat. Dengan kebijakan ini subsidi BBM dicabut kemudian diubah dengan subsidi langsung. Dicabutnya subsidi tersebut kemudian harga BBM dinaikkan sampai seratus persen yang

mana hal ini melebihi kemampuan daya beli masyarakat terhadap BBM. Norma hukum yang terkandung dalam Perpres No. 55 Tahun 2005 jauh dari adanya nilai-nilai ketertiban, kesejahteraan serta keadilan. Dari berbagai fakta yang ada, dari mulai aksi menolak kenaikan harga BBM sampai permohonan *judicial review* Perpres ke Mahkamah Agung, menunjukkan bahwa Peraturan tersebut belum terpenuhi nilai-nilai filosofis dalam proses pembentukannya. *Kedua*, setelah proses uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat usulan *legislative review* bagi lembaga pembuat Undang-undang untuk meninjau kembali UU No. 22 Tahun 2001 yang menjadi salah satu konsiderans Perpres No. 55 Tahun 2005. Hal ini karena MK tidak berwenang melakukan perubahan dan perbaikan rumusan pasal. Dengan demikian menunjukkan bahwa apa yang menjadi dasar hukum Perpres memiliki banyak ketidaksempurnaan sehingga perlu dilakukan amandemen. Ketidaksempurnaan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2001 juga secara tidak langsung juga berdampak pada Perpres No. 55 Tahun 2005. Dampak yang sangat jelas, adanya rumusan pasal atau ketentuan tentang norma hukum dalam Perpres yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Landasan filosofis yang seharusnya diakomodir secara utuh dalam Perpres No. 55 Tahun 2005 pada hakikat belum dapat diimplementasikan dengan baik. Hal ini terlihat dari adanya beberapa kekeliruan dan ketidaksempurnaan terhadap materi muatan maupun teknis penyusunannya yang tidak sejalan dengan pedoman dan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tabel 3
Aspek Filosofis Pertentangan Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan
UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* dan UUD 1945

Kontroversi	Perpres 55/2005	UU No. 22 / 2001	UUD 1945	Keterangan
Liberalisasi sektor BBM	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 9 ayat (1) yang diperkuat oleh pasal 1 ayat (5) dan (4) pasal ini menentukan penetapan harga yang berdasarkan harga keekonomian. - Pasal 9 ayat 1 adalah landasan untuk menetapkan harga eceran BBM sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) - Pasal 2 ayat (2) adalah pasal yang menyebutkan penetapan harga eceran BBM dan Minyak Solar - Pasal 2 ayat (2) ini juga memiliki landasan hukum yang sama dengan pasal 9 ayat (1) karena dasar penetapan harga adalah harga keekonomian yang diatur oleh MOPS (<i>Mid Oil Platt's Singapore</i>) adalah harga jual beli pada bursa minyak di Singapura. 	<p>Pasal 9 ayat (1) Perpres No. 55 Tahun 2005 mendasarkan pada pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat</p>	<p>Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi"</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Penentuan harga sepenuhnya menggunakan pertimbangan pasar, hal ini tentu secara filosofis berlawanan dengan demokrasi ekonomi yang diatur dalam UUD 1945 - Prinsip kemandirian, menjaga keseimbangan dan kemajuan ekonomi nasional diabaikan seiring dengan lahirnya produk hukum tersebut.

Usulan <i>legislative review</i> MK terhadap UU No. 22/2001	- Dalam konsideran angka 4 dicantumkan bahwa Perpres No. 55/2005 merujuk pada UU No. 22/2001 tentang MIGAS	- Dari putusan MK atas uji materiil UU No. 22/2001 terdapat beberapa pasal lain yang tidak hapus oleh MK, akan tetapi MK mengusulkan untuk dilakukan <i>legislative review</i> terhadap UU No. 22/2001. Seperti pada pasal 31 ayat (1). ¹⁴	-	Dengan adanya usulan <i>legislative review</i> ini secara filosofis dapat disimpulkan bahwa UU No. 22 Tahun 2001 sebagai salah satu konsiderans Perpres No. 55 Tahun 2005 memiliki banyak ketidaksempurnaan dalam ketentuan hukum yang diatur di dalam UU tersebut. Hal demikian akan melahirkan ketidakadilan dalam penerapannya.
---	--	---	---	--

Dari ketiga perbandingan di atas apabila dianalisis dalam prespektif teori pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan yang mana harus memenuhi dasar/landasan yang harus dipatuhi oleh pihak yang membuat peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis yang meliputi kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, mengikuti tata cara pembentukan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004. Selain itu peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun dasar sosiologis yang merupakan pencerminan realitas sosial masyarakat dan aspirasi masyarakat. Sedangkan dasar filosofis yang menitikberatkan pada cita hukum (*rechttidea*) segala sesuatu yang diharapkan dari hukum seperti terselenggaranya keadilan, ketertiban, kesejahteraan dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan.

¹⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi atas Permohonan Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 (UU MIGAS) Terhadap UUD 1945, No 002/PUU-I/2003, hlm. 229

Perpres No. 55 Tahun 2005 apabila dilihat dari beberapa aspek tersebut merupakan produk hukum yang dibuat di luar aturan main yang ada. Artinya, Perpres tersebut lahir dengan kondisi yang memiliki berbagai ketidaksempurnaan bagi dari sisi yuridis maupun dari penyusunannya. Adanya perangkat hukum yang mengatur tentang tata cara membuat suatu produk perundang-undangan pada dasarnya belum dapat menjamin tidak terjadinya pertentangan atau pelanggaran terhadap Undang-undang tersebut. Dengan kata lain, produk hukum atau Undang-undang dapat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi meskipun sudah ada aturan hukumnya. Penulis sependapat dengan apa yang dikemukakan Mahfud MD bahwa setidaknya ada dua alasan yang menyebabkan sebuah UU atau produk hukum lainnya memuat hal-hal yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi. *Pertama*, Pemerintah dan DPR sebagai lembaga legislatif yang membuat UU, adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat UU atas dasar kepentingan politik mereka sendiri atau kelompok yang dominan di dalamnya. *Kedua*, Pemerintah dan DPR, sebagai lembaga politik, dalam faktanya lebih banyak berisi orang-orang yang bukan ahli hukum atau kurang biasa berfikir menurut logika hukum. Mereka direkrut atas dasar ketokohnya dan berhasil meraih dukungan politik tanpa mempertimbangkan keahlian dibidang hukum. Dengan fakta ini, sangat mungkin para politisi di lembaga legislatif membuat UU yang isinya bertentangan dengan UUD atau konstitusi akibat ketidakpahaman mereka.¹⁵

C. Konsekuensi Yuridis Perpres No. 55 Tahun 2005

Pencantuman UU No. 22 Tahun 2001 yang telah di *-judicial review* yang belum di *judicial review* memiliki konsekuensi yuridis yang tidak sama. Apabila Pemerintah tidak mencantumkan konsiderans UU 22 Tahun 2001 yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152, maka secara yuridis Perpres No 55 Tahun 2005 tidak bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review*. Ketentuan hukum yang lahir Perpres No. 55 Tahun 2005 dengan konsiderans UU No. 22 Tahun 2001

¹⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ctk pertama, LP3ES, Jakarta, 2006 hlm. 130-131

pasca *judicial review*, akan berbeda dengan Perpres yang masih mencantumkan UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di-*judicial review* sebagai konsiderans. Karena di dalam UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* tidak ada ketentuan tentang penyerahan harga BBM kepada mekanisme pasar. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 28 ayat (2) dan (3) yang sudah dihapus oleh MK. Adapun UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di-*judicial review*, terutama dalam pasal 28 ayat (2) dan (3) dengan sangat jelas menyerahkan sepenuhnya atas mekanisme pasar.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan bahwa terdapat teori yang disebut *Stufentheori*.¹⁶ Dalam pandangan Hans Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam hierarki susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi. norma yang lebih tinggi itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi. Demikian seterusnya norma itu berlaku, bersumber dan berlaku pada norma lain yang lebih tinggi sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi karena bersifat hipotesis dan fiktif yang disebut Norma Dasar (*Grundnorm*) dan ditetapkan oleh masyarakat terdahulu (*pre-supposed*). Pada dasarnya teori yang dikemukakan Hans Kelsen diilhami oleh pendapat Adof Merkl yang mengatakan, bahwa suatu Norma hukum selalu memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Suatu norma hukum pertama-tama keatas bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya. Di samping itu, norma hukum ke bawah. Dengan demikian, suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif karena tergantung pada masa berlaku norma lain yang lebih tinggi. Jika norma hukum yang lebih tinggi tidak berlaku lagi, norma hukum yang berada di bawah tidak berlaku juga.¹⁷

Pada dasarnya hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*).¹⁸ Hal ini mengandung makna bahwa norma (peraturan) yang lebih rendah tidak

¹⁶ Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan ...*, Loc. Cit., hlm. 18

¹⁷ *Ibid.*, hlm.20-21

¹⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, ctk pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 50

boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya (*lex superiore derogat lex inferiore*). Demikian juga Dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang Perundang-undangan, dijelaskan tentang hierarki peraturan perundang-undangan bahwa dalam penyusunan suatu peraturan harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip atau asas-asas yang terkandung dalam teori hierarki. Pasal 4 ayat (1) menyebutkan, "Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi".

Dalam Pasal 4 ayat (1) ditegaskan bahwa sesuai dengan tata urutan tersebut, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, sesuai prinsip '*lex superiore derogat lex inferiore*'.¹⁹

Perpres No. 55 Tahun 2005 secara hierarkis berada dibawah UU No. 22 Tahun 2001. Sebagaimana disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004²⁰ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Peraturan Presiden (Perpres) adalah jenis peraturan perundang-undangan keempat setelah UUD 1945, Undang-Undang (UU) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Pemerintah (PP).

Dengan adanya beberapa aspek yuridis, sosiologis dan filosofis yang disimpangi dalam Perpres No. 55 Tahun 2005 akan memiliki konsekuensi secara hierarkis dan berdasarkan asas-asas perundang-undangan, maka Perpres tersebut bertentangan dengan salah satu asas yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berada di bawah (lebih rendah) tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superiore derogat lex inferiore*).

Secara teoritis ketika sebuah peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka peraturan tersebut dapat dibatalkan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa hukum yang hierarkis adalah hukum yang di bawah harus mempunyai sumber di atasnya demikian seterusnya. Prinsip tersebut merupakan konsekuensi adanya tertib hukum (*legal order*) atau suatu perundang-undangan yang lebih rendah tidak

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah*, terdapat dalam <http://www.theceli.com/>, 22 Januari 2006, 11.38 WIB

²⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004

boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, apabila hal itu terjadi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya dapat dibatalkan (*void able*).²¹ Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).²²

Lahirnya Perpres No. 55 Tahun 2005 yang tetap berlaku sampai saat ini tanpa adanya perubahan atau revisi menunjukkan bahwa hukum belum menjadi panglima yang menjadi acuan dan pedoman setiap individu, masyarakat, pemerintah dalam menjalankan prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip negara hukum adalah “ *the rule of law, not of man,*” yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.²³ Prinsip fundamental ini belum sepenuhnya dapat terimplementasi dengan baik dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perpres No. 55 Tahun 2005 menjadi indikator bahwa “ *the rule of the man, not of law*” pemerintahan berdasarkan atas orang (kekuasaan) bukan hukum. Dengan kata lain, tindakan Pemerintah dengan mengeluarkan sebuah peraturan yang secara yuridis, sosilogis, dan filosofis bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara tidak langsung menciderai prinsip hukum sebagai panglima.

Dalam konteks negara hukum demokratis yang menitikberatkan pada prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip

²¹ Siti Fatimah, *Praktik Judicial...*, *Op. Cit.*, hlm. 42-43

²² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 202

²³ Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi...*, *Loc. Cit*

demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukan '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.²⁴

Perpres No. 55 Tahun 2005 yang tetap menggunakan UU No. 22 Tahun 2001 yang belum di *judicial review* sebagai salah satu konsiderans, sedangkan UU No. 22 Tahun 2001 telah dinyatakan bahwa beberapa pasalnya bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan negara tidak beradasarkan prinsip negara demokrasi atau negara hukum demokratis. Karena salah satu unsur penting dalam negara hukum demokratis bahwa setiap penyelenggaraan negara harus berdasar atas hukum. Prinsip bahwa tindakan Pemerintah harus berdasar atas hukum juga diatur dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna bahwa Pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas ini merupakan prinsip negara hukum yang dikenal dengan istilah "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*" atau prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang.

Pembuatan Perpres No. 55 Tahun tidak memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi dalam penyusunannya. Putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat merupakan ketentuan hukum yang harus dipatuhi oleh semua pihak termasuk pemerintah. Asas legalitas yang juga berlaku dalam negara hukum demokratis, dengan lahirnya Perpres yang tidak demokratis dan tidak berdasar atas hukum pada prinsipnya juga bertentangan dengan asas legalitas.

Simpulan

Peraturan Presiden (Perpres) No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) secara yuridis, sosiologis dan filosofis

²⁴ *Ibid*

bertentangan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (MIGAS) yang telah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK) yang tercatat dalam Berita Negara No. 1 tahun 2005 tertanggal 4 Januari 2005.

Ada tiga hal terkait dengan aspek **yuridis** Perpres no. 55 tahun 2005. *Pertama*, secara yuridis Perpres No. 55 Tahun 2005 tidak memiliki dasar yuridis yang kuat karena salah satu konsiderannya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, selain persoalan konsiderans, dalam Perpres No. 55 Tahun 2005 pasal 9 ayat (1) yang dijelaskan oleh pasal 1 angka (5) dan (4) dengan jelas mendasarkan pada pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 yang telah dihapus dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam putusan *judicial review* MK. Dihapusnya ketentuan dalam pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 karena bertentangan dengan UUD 1945 terutama dalam pasal 33 ayat (4). *Ketiga*, aspek yang juga bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 adalah pasal tentang penetapan harga eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Minyak Solar sebagaimana tercantum dalam Perpres no. 55 tahun 2005 pasal 2 ayat (2). Rumusan pasal 2 ayat (2) yang mengacu pada pasal 9 ayat (1) pada dasarnya juga bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2001 pasca *judicial review* oleh MK.

Adapun aspek **sosiologis**, lahirnya Perpres No. 55 Tahun 2005 berdampak secara sosial dan ekonomi, mulai dari kenaikan harga dalam segala sektor, gelombang demonstrasi menolak kebijakan pemerintah dalam menaikkan BBM. Di samping itu, angka kemiskinan yang semakin bertambah, tingkat pengangguran juga mengalami kenaikan. Terjadinya penyelundupan, penimbunan, pemalsuan BBM merupakan dampak dari adanya kenaikan BBM yang cukup tinggi. Selain itu pemberian dana kompensasi kenaikan BBM secara tunai atau yang disebut Bantuan Langsung Tunai (BLT) juga melahirkan persoalan-persoalan baru.

Adapun aspek **filosofis**, terdiri dari dua hal, *Pertama*, bahwa Perpres No. 55 Tahun 2005 lebih menitikberatkan kepada liberalisasi terhadap sektor bahan bakar minyak dimana penentuan harga sepenuhnya menggunakan pertimbangan pasar. *Kedua*, Mahkamah Konsitusi mengusulkan adanya *legislative review* bagi lembaga pembuat Undang-undang untuk meninjau kembali UU No. 22 Tahun 2001 yang menjadi salah satu konsiderans Pepres No. 55 Tahun 2005, hal ini menunjukkan

bahwa dasar/landasan hukum Perpres memiliki banyak ketidaksempurnaan sehingga perlu dilakukan amandemen.

Perpres No. 55 Tahun 2005 bertentangan dengan salah satu asas peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berada di bawah (lebih rendah) tidak dapat/ boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superiore derogat lex inferiore*). Hal demikian merupakan suatu tertib hukum (*legal order*) yang harus dipatuhi, oleh karena itu Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) dapat dibatalkan (*void able*) dan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).

Daftar Pustaka

A. BUKU

- Budiman N.P.D Sinaga, 2004, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta
- Baqir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Kedua, FH UII Press, Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk Pertama, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2004, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Ctk Pertama, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, dan Ali Safa'at, 2006, dalam *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, ctk pertama, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 1998, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta
- Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ctk pertama, LP3ES, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Ctk Pertama, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, ctk pertama, UII Press, Yogyakarta
- Siti Fatimah, 2005, *Praktik Judicial Review Di Indonesia Suatu Pengantar*, Ctk Pertama, Pilar Media, Yogyakarta

B. MAKALAH, SURAT KABAR, DAN KAMUS

- Abdul Hakim G Nusantara, *Menuju Negara Hukum Indonesia: Refleksi keadaban publik dan prospek Transisi demokrasi di Indonesia*, terdapat dalam www.komnasham.go.id, 17 Mei 2006, 12.05 WIB
- Feri Krisdani, *Tinjauan Kritis Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri (Dasar PeNolakan Rakyat Terhadap Kenaikan Harga BBM)*, *Warta Hukum*, Edisi XXXVIII/WH/10.2005, hlm, 4
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Islam Dan Reformasi Hukum Nasional*, terdapat dalam <http://www.theceli.com/> edisi 8/08/2006. 16.00 WIB
- Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan kehakiman Pasca Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, terdapat dalam www.pemantauperadilan.com, tanggal 09 Desember 2004, 10.50 WIB
- Jimly Asshiddiqie, *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, terdapat dalam <http://www.theceli.com>. 19 Mei 2006, 14.35 WIB
- Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-Undangan Dan Problema Peraturan Daerah*, terdapat dalam <http://www.theceli.com/>, 22 Januari 2006, 11.38 WIB
- John Fresly, *Mahkamah Konstitusi unjuk gigi? Seputar Isu Impeachment dalam surat Ketua Mahkamah Konstitusi kepada Presiden RI*, terdapat dalam *INOVASI Vol.5/XVII/* Edisi November 2005
- Langkah Ketua MK Sesuai Aturan*, terdapat dalam *Suara Merdeka*, Edisi 14 Oktober 2005
- Mahkamah Konstitusi Tak Berwenang Ingatkan Pemerintah**, terdapat dalam **Kompas**, Edisi Selasa, 11 Oktober 2005
- MK Minta Presiden Patuhi Keputusan MK**, terdapat dalam **Kompas Edisi** Senin, 10 Oktober 2005
- MK: Presiden Jauh Dari Impeachment*, terdapat dalam *Republika*, Edisi 19 Oktober 2005
- Mohammad Fajrul Falaakh, *Impeachment" karena BBM?* *Kompas*, Sabtu, 15 Oktober 2005
- Pemerintah Telah Salurkan Rp 2,6 Triliun BLT*, terdapat *Kompas* 26 Oktober 2005, 14.13

- Perpres BBM ke MA, DPR Tidak Akan Respons, DPD Masih Akan Bahas*, terdapat dalam *Kompas*, Edisi Sabtu, 15 Oktober 2005
- Presiden Tanggapi Surat MK , Pemerintah Tidak Menyerahkan Harga BBM pada Mekanisme Pasar*, *Kompas*, 28 Oktober 2005
- Satya Arinanto, *Meninjau Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan MPR*, Terdapat dalam *Kompas*, Senin, 19 Agustus 2002
- Satya Arinanto, *Kenaikan Harga BBM Cacat Hukum?*, *Kompas*, 14 Oktober 2005
- Try Harijono, *Teka-teki Minyak dari Lawe-lawe*, *Kompas*, 17 September 2005
- Usul Tiga Pakar Tata Negara, Hapus Tap MPR, Perpu, dan Keppres* terdapat dalam *Kompas*, Rabu, 8 Maret 2000
- Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Ctk Kelima, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 1059

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- UUD 1945 amandemen keempat
- UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi.
- UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung
- UU No. 10 tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) Dalam Negeri
- Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2005 Tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak (BBM) Dalam Negeri

D. PUTUSAN PENGADILAN, RISALAH SIDANG

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 dalam perkara permohonan pengujian (*Judicial Review*) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimuat Berita Negara Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2005, terbit Hari Selasa tanggal 04 Januari 2005.
- Risalah sidang Nomor 002/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang No. 22 tahun 2001 Mengenai MIGAS terhadap UUD 1945

E. Data Internet

- Abdullahi Ahmed An-Na'im dalam *Masa Depan Syariah : Sekularisme dalam Perspektif Islam*, terdapat dalam <http://www.google.co.id>, 8/08/2006, 17.12 WIB
- Anggota FPAN Ajukan *Judicial Review* terdapat dalam <http://www.suarakarya-online.com>
- BLT Masih Bermasalah, terdapat dalam** <http://www.kompas.co.id>, 02 Februari 2006, 14.17
- Catatan Seputar Tersungkurnya Peraturan Menteri di Kaki Perda*, terdapat dalam <http://hukumonline.com/>, tanggal 20 Januari 2006 jam 17.22 WIB
- Editorial Suara Publik* terdapat dalam <http://www.suarapublik.org>, 02 Februari 2006, 14.02
- Erni Setyowati, *Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, terdapat dalam <http://www.parlemen.net>, 28 Juni 2006, 15.00 WIB
- Hadi Herdiansyah dan Bivitri Susanti, *Menguji Undang-Undang*, terdapat dalam <http://www.parlemen.net>
- Kenaikan BBM Cacat Hukum, PBHI-HMI Ajukan Judicial Review, terdapat dalam** <http://cybernews.cbn.net.id>, 27 Januari 2006, 08.24 WIB
- Kisruh Hentikan Paripurna DPR*, terdapat dalam <http://www.icmi.or.id>, 02 Februari 2006, 14.08
- MK Peringatkan Presiden, Harga Jual Eceran BBM Tak Sesuai UU* terdapat dalam <http://www.riaupos.com>, edisi 11 Oktober 2005, 17.36 WIB
- PBHI Dirikan Posko Gugat Perpres Kenaikan BBM*, terdapat dalam www.kompas.com, Kamis, 26 Januari 2006, 14:36 WIB
- Pilih Mana, Subsidi Langsung Atau Dana Bergulir?* terdapat dalam <http://www.antara.co.id>, 2 Februari 2006, 14.12
- Position Paper : Tentang Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005: Laksanakan Pasal 33 UUD 1945 Untuk BBM Sekarang Juga*, terdapat dalam <http://www.pbhi.or.id>, 04 April 2006, 19.25 WIB