



Judicial Review UU APBN-P 2012

Shanti Dwi Kartika^{*)}

Abstrak

Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 yang disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 31 Maret 2012 menimbulkan polemik dalam masyarakat. Beberapa pihak berpendapat bahwa ayat tambahan pada Pasal 7 UU APBN-P 2012 tersebut telah sesuai dengan konstitusi, namun ada pula yang berpendapat Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 inkonstitusional. Pihak yang kontra dengan keberadaan ayat tambahan tersebut mengajukan permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi. Pengajuan judicial review dilakukan secara materil karena bertentangan dengan UUD RI Tahun 1945 dan secara formil bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pendahuluan

Rapat paripurna DPR RI tanggal 31 Maret 2012 memutuskan menunda kenaikan harga jual BBM bersubsidi pada 1 April 2012 melalui perubahan Pasal 7 ayat (6) UU APBN yaitu dengan menambahkan ayat (6a). Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P menentukan bahwa dalam hal harga rata-rata minyak Indonesia (Indonesia Crude Oil Price/ICP) dalam kurun waktu berjalan mengalami kenaikan atau penurunan rata-rata sebesar 15% dalam enam bulan terakhir dari harga minyak internasional yang diasumsikan dalam APBN-P Tahun Anggaran 2012, maka pemerintah berwenang untuk melakukan penyesuaian harga BBM bersubsidi dan kebijakan pendukungnya. Keputusan tersebut diambil melalui *voting* dengan 2 (dua) pilihan, yaitu tidak ada perubahan dalam pasal 7 ayat (6) atau menerima penambahan Pasal 7 ayat (6a). Keputusan rapat paripurna DPR RI yang menyetujui penambahan Pasal 7 ayat

(6a) RUU APBN-P 2012 tersebut kemudian menimbulkan perdebatan.

Pada saat ini ada beberapa pihak yang mengajukan *judicial review* UU APBN-P 2012 ke Mahkamah Konstitusi. *Judicial review* tersebut diajukan terkait dengan Pasal 7 ayat (6a) RUU APBN-P 2012 karena dinilai bertentangan dengan Pasal 28D dan Pasal 33 UUD RI Tahun 1945, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengajuan *judicial review* Pasal 7 ayat (6a) RUU APBN-P 2012.

Judicial Review UU APBN-P 2012

Pengujian *judicial review* UU APBN-P 2012 dilakukan oleh beberapa kalangan antara lain Yusril Ihza Mahendra selaku kuasa hukum yang mewakili rakyat Indonesia, Serikat Pengacara Rakyat (SPR), Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia,

^{*)} Calon Peneliti bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: shanti.kartika@dpr.go.id

dan Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia. Pengajuan judicial review UU APBN-P 2012 tersebut meliputi pengujian formil dan materiil UU APBN-P 2012. Uji formil dan materiil diajukan karena secara materiil UU APBN-P 2012 khususnya Pasal 7 ayat (6a) bertentangan dengan UUD RI Tahun 1945 dan secara formil tidak sesuai dengan syarat-syarat formil pembuatan UU sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Habiburokhman (juru bicara SPR), norma penentuan harga BBM yang mengacu pada harga pasar minyak global sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (6a) sama dengan apa yang diatur dalam Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang telah dibatalkan melalui Putusan MK No 002/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 memutuskan bahwa Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan UUD RI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU Migas lebih mengutamakan mekanisme persaingan pasar dan campur tangan pemerintah hanya sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu. Minyak dan gas bumi merupakan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dan berada dalam penguasaan negara sehingga penentuan harganya tidak boleh diserahkan pada mekanisme pasar dan apabila penentuan harga minyak dan gas bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar maka ketentuan Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU Migas menjadi inskonstitusional. Ketentuan tersebut juga tidak menjamin prinsip efisiensi berkeadilan dan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD RI Tahun 1945. Campur tangan pemerintah dalam kebijakan penentuan harga harus menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, dan pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga BBM.

Menurut pemohon, kenaikan harga BBM sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat

(6a) UU APBN-P 2012 dapat ditafsirkan menyerahkan harga BBM pada mekanisme pasar. Tambahan ayat (6a) tersebut menjadikan pemerintah menyerahkan hajat hidup orang banyak kepada mekanisme pasar karena menyesuaikan dengan harga minyak dunia sehingga ditafsirkan negara menyerahkan nasib masyarakat kepada kondisi pasar bebas. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, minyak bumi dan gas menyangkut sumber daya alam yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak yang berada dalam kekuasaan negara, sehingga negara harus menentukan sendiri harga BBM yang berlaku di dalam negeri dan penentuan harga BBM tidak bisa diserahkan pada mekanisme pasar. Ini sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian UU Migas.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan *judicial review* UU Migas memutuskan bahwa harga jual minyak dan gas tidak boleh diserahkan pada mekanisme pasar. Ini berarti ketentuan Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P tidak sesuai dengan asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori* yang menentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu dengan adanya ayat (6a), kewenangan pemerintah untuk menaikkan atau menurunkan harga BBM tidak sejalan dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara karena dalam menyesuaikan harga BBM cukup dilakukan oleh Pemerintah tanpa memerlukan persetujuan DPR RI. Berdasarkan hal-hal tersebut, norma hukum yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 telah mengabaikan kedaulatan rakyat dalam menetapkan APBN dan mengabaikan asas kepastian hukum dan keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

Beberapa Pendapat

Menurut Wakil Ketua MPR, Lukman Hakim Saifuddin, lahirnya Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 sama sekali tidak melanggar konstitusi karena aturan tersebut

dipandang cukup adil dan berpihak kepada rakyat. ICP bukan harga yang ditetapkan pasar bebas melainkan ditetapkan oleh Pemerintah melalui tim kerja yang terdiri dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Penyelenggara (BP) Migas, dan Kementerian Keuangan meskipun ICP ditentukan berdasarkan patokan West Texas Instrument (WTI) dan pasar komoditas New York, sehingga harga BBM Indonesia tidak ditentukan oleh pasar bebas dan kenaikan harga BBM tergantung pada pemenuhan syarat yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012. Ini berarti Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P digunakan sebagai bentuk kewenangan yang diberikan oleh negara kepada pemerintah dalam menyesuaikan harga BBM bersubsidi dan kebijakan pendukung lainnya pada saat ICP alami kenaikan atau penurunan melebihi 15% selama kurun waktu 6 bulan terakhir dari asumsi UU APBN 2012 yang dipatok USD 105. Oleh karena itu sifat keberadaan Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 berbeda dengan Pasal 28 ayat (2) UU Migas yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sebab ayat baru tersebut bersifat *lex-specialis* atas ayat sebelumnya, dan sama sekali tidak mewajibkan Pemerintah tetapi memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk bisa menggunakannya atau tidak.

Sikap optimisme ditunjukkan oleh Wakil Ketua DPR RI, Pramono Anung. Menurutnya, Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 secara prosedur dan materi bermasalah sehingga Mahkamah Konstitusi akan membatalkan ayat tersebut karena tidak konsisten dengan ayat lainnya. Secara prosedur pengambilan keputusan melalui *voting* diwarnai dengan perbedaan sikap partai politik pendukung pemerintah yang terlihat kurang harmonis, sedangkan secara substansi materinya Pasal 7 ayat (6a) mempunyai makna yang berlawanan dengan Pasal 7 ayat (6).

Pemerintah melalui Menteri Koordinator Perekonomian mengaku tidak keberatan dengan adanya pengajuan Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P yang telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menaikkan atau menurunkan harga BBM. Menurut Albert Hasibuan (Anggota Dewan Pertimbangan Presiden bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia), Pasal 7 ayat (6) dan ayat (6a) bersifat kontinuitas dan saling

mendukung walaupun berbeda dasar pemikirannya. Berdasarkan Pasal 7 ayat (6) UU APBN-P 2012 Pemerintah tidak dibolehkan menaikkan harga BBM pada tahun ini, namun dengan adanya ayat tambahan, yaitu ayat (6a) Pemerintah boleh mengubah harga BBM jika harga minyak mentah naik atau turun dengan rata-rata 15% dalam waktu enam bulan. Ini berarti untuk menaikkan atau menurunkan harga BBM Pemerintah harus memenuhi persyaratan sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012. Pemerintah menjunjung tinggi prinsip negara hukum sehingga mempersilahkan warga negaranya untuk mengajukan uji materi tersebut karena setiap warga negara mempunyai hak untuk mengajukan uji materi dan uji formil sebagaimana diatur dalam undang-undang dan menyerahkan sepenuhnya putusan kepada mejelis hakim Mahkamah Konstitusi.

Kajian Yuridis

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD RI Tahun 1945, negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dikuasai oleh negara mengandung pengertian bahwa penguasaan oleh negara yang bersumber pada kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber daya yang dimiliki oleh bangsa Indonesia termasuk bahan bakar minyak merupakan hasil olahan dari sumber kekayaan alam berupa minyak bumi. Rakyat memberikan mandat kepada negara untuk melakukan tindakan pengurusan, mengadakan kebijakan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat guna tercapainya tujuan negara memajukan kesejahteraan umum. Apabila Pemerintah dan DPR menilai cabang produksi dan kekayaan alam berupa minyak bumi tidak lagi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya diserahkan pada pasar.

Adanya ketentuan Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 menunjukkan bahwa

Pemerintah dan DPR RI masih menganggap penting minyak bumi yang menghasilkan BBM sebagai kekayaan dan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Atas dasar itu, negara tetap menguasainya dan membuat instrumen pengaturannya dalam Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 sebagai persyaratan untuk mengontrol harga BBM. Pemerintah dalam menetapkan pengaturan dan penentuan harga BBM harus mempertimbangkan pada beberapa aspek dan mekanisme pasar dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan pemerintah dalam membuat kebijakan.

Terhadap *judicial review* yang diajukan oleh beberapa pihak masih terdapat dua kemungkinan. Apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan maka ketentuan Pasal 7 ayat (6a) menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan batal demi hukum sehingga Pemerintah tidak dapat menaikkan harga BBM bersubsidi untuk tahun ini meskipun terjadi kenaikan terhadap ICP sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (6) UU APBN 2012. Namun, apabila Mahkamah Konstitusi menolak permohonan *judicial review* maka pemerintah dalam tahun ini dapat menaikkan harga BBM asalkan memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012.

Penutup dan Rekomendasi

Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 31 Maret 2012 telah menyetujui penambahan satu ayat, yaitu ayat (6a) pada Pasal 7 UU APBN-P 2012. Pasal 7 ayat (6a) UU APBN-P 2012 ini kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji secara formil dan materiil. Ada dua kemungkinan, yaitu permohonan dikabulkan atau ditolak. Apapun putusan Mahkamah Konstitusi nantinya, diharapkan Pemerintah dan DPR melakukan langkah antisipasi dan mempersiapkan kebijakan dengan menyesuaikan terhadap putusan MK nantinya. Penyusunan produk hukum harus memperhatikan asas keadilan dan asas manfaat, yang di dalam konteks ini asas manfaat yang perlu menjadi fokus pertimbangan adalah amanat UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rujukan:

1. Ade Marboen, "Pramono Optimis ayat 6 (a) UU APBN-P dibatalkan MK", <http://www.antarane.ws.com/berita/304311/pramono-optimis-ayat-6a-uu-apbn-p-dibatalkan-mk>, diakses tanggal 2 April 2012.
2. Andi Saputra, "Pakar Hukum: Pasal Harga BBM Inkonstitusional, Bisa Dibatalkan MK", <http://news.detik.com/read/2012/03/31/020100/1881767/10/pakar-hukum-pasal-harga-bbm-inkonstitusional-bisa-dibatalkan-mk>, diakses tanggal 1 April 2012.
3. Elvan Dany Sutrisno, "Hasil Voting Paripurna DPR: Pemerintah Bisa Menaikkan atau Menurunkan Harga BBM," <http://news.detik.com/read/2012/03/31/005913/1881756/10/hasil-voting-paripurna-dpr-pemerintah-bisa-menaikkan-dan-menurunkan-harga-bbm>, diakses tanggal 5 April 2012
4. Maria Natalia, "Dua Kelompok ikut Gugat ayat 6a di MK", <http://nasional.kompas.com/read/2012/04/02/20594479/Dua.Kelompok.Ikut.Gugat.Ayat.6a.di.MK>, diakses tanggal 3 April 2012.
5. Muhammad Arif, "Yusril Ihza akan Uji Materi Pasal Baru Soal BBM ke MK", <http://news.detik.com/read/2012/04/01/010620/1882096/10/yusril-ihza-akan-uji-materi-pasal-baru-soal-bbm-ke-mk>, diakses tanggal 1 April 2012.
6. Prins David Saud, "Komisi III DPR Kritisi Uji Materi UU APBNP 2012", <http://news.detik.com/read/2012/04/05/024537/1885578/10/?992204topnews>, diakses tanggal 5 April 2012.
7. Prins David Saud, "MPR nilai Pasal Baru Soal BBM di UU APBN-P 2012 Tak Langgar Konstitusi", <http://news.detik.com/read/2012/04/05/045009/1885584/10/?992204topnews>, diakses tanggal 5 April 2012.
8. Yudho Winarto, "Uji Materi UU APBN-P 2012: Pemerintah siap hadapi Gugatan UU APBN-P 2012", <http://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-siap-hadapi-gugatan-uu-apbn-p-2012/2012/04/03>, diakses tanggal 4 April 2012.